



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**NATURALEZA JURIDICA DE LAS DISPOSICIONES
DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y
DISCIPLINA PRESUPUESTALES**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOEL ANTONIO MEZA ACEITUNO

GENERACION 1988 - 1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1993



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 está 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.

**NATURALEZA JURIDICA DE LAS DISPOSICIONES
DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTALES**

C O N T E N I D O

INTRODUCCION.....	4
CAPITULO I PLANEACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO.....	10
1.1 Antecedentes y evolución de la Planeación en México.....	12
1.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	25
1.3 Planeación: programación, presupuestación, control y evaluación.....	34
INDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS.....	46
CAPITULO II MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION.....	49
2.1 Disposiciones constitucionales.....	51
2.2 Disposiciones legislativas.....	62
2.3 Disposiciones normativas.....	74
INDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS.....	81
CAPITULO III PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.....	83
3.1 Antecedentes y evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación.....	85
3.2 Presupuesto por programas.....	91
3.3 Clasificación y principios del Presupuesto de Egresos de la Federación.....	100
3.4 Naturaleza jurídica y vigencia.....	108
INDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS.....	113
CAPITULO IV DISPOSICIONES DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTALES.....	115
4.1 Antecedentes y contenido de las disposiciones presupuestales.....	117
4.2 Vigencia e importancia de las disposiciones presupuestales.....	126
4.3 Gasto Público y desarrollo socioeconómico.....	134
4.4 Modificaciones al marco jurídico del Gasto Público (PROPUESTA).....	139
INDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS.....	157
CONCLUSIONES.....	158
APENDICE ESTADISTICO.....	164
BIBLIOGRAFIA.....	185

INTRODUCCION

Se define a la Administración Pública como una serie de instituciones jurídicas en las que se establecen las funciones propias del Estado, y las actividades concretas que el Gobierno debe realizar para que esas instituciones sean eficaces; a partir de entonces, la promoción del desarrollo integral constituye la expresión óptima del fomento del "bien común". En sentido material y en sentido formal, la Administración Pública tiene por objeto garantizar a la población un nivel de vida en el que coexistan armónicamente la seguridad jurídica, la estabilidad económica y la propia convivencia social; es decir, la actividad administrativa es fundamentalmente democrática ya que está obligada al constante mejoramiento económico, social y cultural de la Nación.

El Estado moderno no se limita a los fines clásicos de Gobierno, Relaciones Exteriores, Defensa y Hacienda; desenvolviéndose en circunstan-cias diferentes a las que le dieron origen, el Estado moderno modifica sus relaciones con los individuos y con la comunidad internacional: defender la soberanía, garantizar el respeto a los derechos humanos, promover la presencia nacional en un nuevo orden mundial, la democracia política, el crecimiento estable de la economía, la erradicación de la pobreza e incluso la protección al medio ambiente son ahora algunos de los aspectos con los que está comprometido el Estado. Y, para el cumplimiento de sus fines como para su propia subsistencia, el Estado requiere hacer diversas erogaciones que repercuten muy sensiblemente en la economía nacional.

Fundamentalmente el Gasto Público significa la ejecución de un programa de trabajo preestablecido por un conjunto de decisiones, afines entre sí pero que resultan del análisis cuidadoso de diversas posibilidades de interés público, que corresponden a una política gubernamental determinada: la planeación democrática. Bien dirigido, administrado con eficiencia y circunscrito a las áreas estratégicas encomendadas al Estado, el Gasto Público es uno de sus instrumentos para promover el crecimiento económico y el desarrollo social: el aumento significativo del monto del Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del período presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas, muestra que el Estado mexicano buscó precisamente ese medio para promover el desa-

rrollo del país obteniendo ocasionalmente buenos resultados.

Durante la última década en nuestro país, el Gobierno de la República se propuso sanear sus finanzas como condición indispensable para reactivar la actividad económica nacional y para obtener una mayor disponibilidad de recursos que le permitieran cumplir con sus fines. Por una parte, dicha estrategia implicó una reordenación financiera para crear las condiciones mínimas en las que la economía funcionase en forma normal, y que además redujera substancialmente los principales desequilibrios macroeconómicos de los diez años anteriores; y por otra parte, requirió un cambio estructural que fortaleciera las finanzas públicas reduciendo permanentemente el Gasto mediante continuas revisiones y ajustes al Sector, y propiciara reformas al sistema tributario del país.

De esta manera, el Estado mexicano contaría con entidades más productivas y eficientes desincorporando aquellas no estratégicas ni prioritarias, adelgazando a la Administración Pública en su conjunto y reduciendo en términos reales los montos de las erogaciones gubernamentales, así como controlando y evaluando eficazmente el Gasto para asegurar un impacto benéfico de la política económica en la sociedad. La importancia de los aspectos que debe atender el Poder Público y la escasez de recursos, obligaron a ejercer una estricta selectividad y disciplina presupuestales: se introdujo el criterio de que a mayor gasto en alguna actividad correspondería uno menor en otra; se adecuaron las medidas de ahorro y eficiencia en el desempeño de las funciones administrativas; y se ajustaron las asignaciones del Presupuesto a las prioridades correspondientes del Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación evolucionó en su presentación y orientación para atender dichos requerimientos: se vincula la programación de las actividades con la presupuestación de los recursos, a fin de que el Gasto se ejerza para atender cometidos previamente establecidos; se reorienta el Gasto Social para atender las necesidades de la población y establecer un nivel de vida básico, como parte del compromiso solidario del Gobierno con quienes menos tienen; se prohíben las erogaciones innecesarias o que-

no aseguren incremento en la productividad del Estado; y se racionaliza selectivamente aquellos gastos no indispensables en un marco de -- austeridad que reduce el déficit financiero del Sector Público y le otorga mayores márgenes para su acción.

Las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina contenidas en el Decreto que aprueba cada año el Presupuesto de Egresos de la Federación constituyen el elemento central de la política en materia de Gasto Público expuesta anteriormente. Analizar su naturaleza jurídica, vigencia e importancia es el objeto de la presente investigación; la TESIS a sustentar es la necesaria modificación del marco jurídico presupuestal para asegurar la permanencia de estas disposiciones, mediante su inserción en la LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD-Y GASTO PUBLICO y en el REGLAMENTO correspondiente.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos configuró un Estado social y democrático de Derecho que otorgaba armónicamente garantías individuales y colectivas y depositaba en el Poder Público la responsabilidad de asegurar su pleno disfrute y ejercicio, la planeación de las actividades a realizar por el Gobierno no se concretó en disposición legislativa sino hasta 1930 y aún dicha Ley se refirió al desarrollo urbano del país. Incluso, durante las siguientes cuatro décadas no fue posible vincular efectivamente los programas de trabajo con el Presupuesto ni asegurar el control adecuado del Gasto y la evaluación objetiva de los resultados. La planeación democrática como sistema nacional, concebida así desde 1983, determina las orientaciones básicas del sistema de economía mixta con rectoría del Estado que se practica en el país, y coordina las actividades públicas en función de las metas nacionales. Para lo anterior fue necesario adecuar y actualizar el esquema normativa del Gasto, tanto constitucional como legalmente, a fin de garantizar desde un principio las directrices de reordenación económica y cambio estructural, de asegurar la honradez en su manejo, la eficiencia, la productividad y el cumplimiento de los objetivos definidos previamente.

La PLANEACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO constituye en la actualidad un proceso que orienta, enlaza y otorga coherencia a cuatro ac-

tividades administrativas: programación, presupuestación, control y evaluación. Sus antecedentes y estructura se exponen en el primer capítulo, mientras que en el segundo se hace referencia al MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION.

A diferencia de la presupuestación de los ingresos, que se expresa en una Ley aprobada anualmente por el Congreso de la Unión, la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados: no es una Ley, sino que se aprueba mediante un Decreto con vigencia anual al que debe sujetar se estrictamente la Administración Pública. Si en una época dicho Decreto se limitaba a enunciar el monto de recursos asignados a los Poderes Federales, en la actualidad contiene disposiciones que implican responsabilidad para los servidores públicos encargados de su manejo. El tercer capítulo, PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, hace referencia a la evolución del presupuesto tradicional al presupuesto -- por programas como elemento indispensable para la eficacia de la planeación, y a su impacto en el desarrollo socioeconómico de México; especial atención se otorga a los principios presupuestales y las clasificaciones de Gasto Público, así como a la naturaleza jurídica y vigencia del Presupuesto.

Las DISPOSICIONES DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTALES han influido de manera muy importante en el comportamiento del Gasto durante la última década. Su contenido se expone en el cuarto capítulo de esta TESIS y, aunque con algunas modificaciones menores, su redacción ha permanecido constante desde 1983; de hecho, forman parte de la política económica implantada por el Gobierno Federal y generalizada ya como aspecto central en el propio Presupuesto. Están incluidas en el Decreto que emite la Cámara de Diputados cada mes de diciembre y, por ello, comparten naturaleza jurídica y vigencia con el mismo Presupuesto de Egresos; sin embargo, las disposiciones presupuestales tiene un carácter diferente: tienden a asegurar el cumplimiento de los objetivos expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo; circunscriben las erogaciones en una austeridad que reconoce menores recursos para el Estado; racionalizan el Gasto al canalizarlo hacia infraestructura y servicios indispensables para el desarrollo; y se -

ejerce una estricta disciplina en las erogaciones públicas. El capítulo incluye asimismo una PROPUESTA de modificaciones a la legislación vigente para otorgar a las disposiciones presupuestales permanencia - en el marco jurídico del Gasto Público, que en sí materializa la TESIS presentada a su consideración.

En la actualidad es innegable la estrecha relación que existe entre los aspectos económicos, políticos y sociales de una Nación. El Derecho, como un sistema que regula y ordena la convivencia humana, - se actualiza conforme a la realidad de un país en un momento de su -- historia. México vive ahora un proceso de recomposición en sus estructuras fundamentales, incluyendo las jurídicas, para fortalecer su presencia en en exterior y su formación interna. El presente trabajo de investigación es producto de esa inquietud universitaria por reducir la brecha existente entre el "ser" y el "debe ser", entre los supuestos jurídicoeconómicos y la realidad social; espero, sinceramente, -- que constituya una aportación en la modernización del país.

CAPITULO I

PLANEACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO

Creatividad e Innovación son características de un selecto grupo de hombres de Estado, quienes frecuentemente se han frenado por tendencias conservadoras, inercia y políticas burocráticas.

No debes permitir que barreras de este tipo impidan cumplir con tu papel como arquitecto de políticas estratégicas a cargo de configurar un nuevo futuro. Pero toma en cuenta los peligros y defectos propios de las nuevas propuestas e ideas radicales, incluyendo tu complaciente tendencia a ver en tus ideas expresiones optimistas, con las que sueles estar muy comprometido.

Por lo tanto, no propongas nuevas ideas de largo alcance sin someterlas antes a una crítica franca y penetrante a cargo de un "grupo de resonancia" confidencial de entre tus ayudantes profesionales, sujetos a un riguroso secreto.

Prof. Yehezkel Dror
Jerusalem, 1987

1.1 Antecedentes y evolución de la Planeación en México

Se entiende por Estado a la "organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen fines mediante actividades concretas" (Acosta Romero) ! En sí se habla de un orden permanente — *stato, stare, status* —, integrado por un núcleo social que habita una superficie bajo estructuras gubernamentales propias y que supera al elemental concepto de Nación; ese orden abstracto se relaciona con los individuos y con otros Estados, se desarrolla dentro de un marco jurídico que lo regula y que norma igualmente a la sociedad, y se materializa a través de órganos encargados de atender y dar dirección a los negocios públicos. Es permanente y, sin embargo, evoluciona en relación con las circunstancias socioeconómicas y culturales que se presentan: modifica su ordenamiento jurídico, sus fines y cometidos, su estructura administrativa y de imperio, su actitud frente a sí y frente a quienes lo rodean o dan vida.

En este sentido, además de los fines clásicos de Gobierno, Defensa, Hacienda y Relaciones Exteriores, el Estado moderno ha adquirido durante el presente siglo una nueva orientación hacia el desarrollo social que implica su intervención "en las diversas actividades económicas, sociales, políticas y culturales, con el objeto de lograr una redistribución más equitativa de bienes y servicios, establecer un régimen adecuado de seguridad social y, en general, lograr los fines de la justicia social" (Fix-Zamudio) ? Es decir, el Estado-Gendarme que en el siglo XIX se limitaba a dejar hacer y dejar pasar, se convierte hacia el siglo XXI en un Estado-Promotor que rige sistemas de economía mixta, seguridades social y jurídica, garantías a los derechos humanos y al bienestar social, en el que necesariamente se transforma - el Derecho como guía de las relaciones humanas y la Administración Pública como instrumento material del quehacer estatal.

Si se define al Derecho como un conjunto de normas destinadas a proteger determinados intereses o valores que incluyen la justicia, - el bien común, la seguridad e integridad de los seres humanos para la

convivencia pacífica y armónica de una sociedad, el orden jurídico de be atender también los intereses económicos del Estado: "el Derecho - no sólo tiene que corresponder a la situación económica general, ser- expresión suya, sino que tiene que ser además una expresión coherente en sí misma" (Engels) ? El Derecho Económico, entonces, estudia "la - organización y la acción económica del Estado tendiente a la realiza- ción de los objetivos de la democracia económica tal y como son fija- dos por los poderes públicos" (Héctor Cuadra) ; es decir, representa - y garantiza una determinada política económica que aplica el Estado - para el cumplimiento de sus fines.

Después de las reformas constitucionales de 1982, nuestra Carta- Magna deposita en el Estado la responsabilidad de dirigir y coordinar la actividad económica nacional propiciando la coparticipación de los sectores público, social y privado en el desarrollo. Asimismo, esta- blice un sistema de planeación encargado de orientar y dar coherencia a la actividad administrativa, en función de los cometidos y fines pú- blicos, mediante la integración de un Plan Nacional de Desarrollo. Ca be señalar que la necesidad de planear la actividad administrativa en nuestro país — entendida como aquella que "realiza el Estado para - satisfacer sus fines a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos apli- can, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado" (Jiménez Castro)⁵ — no es del todo reciente: si bien el Sistema Nacional de Planeación Democrática fue - creado apenas en 1983, en el siglo XIX se realizaron algunas medidas - menores en tal sentido⁶.

Durante el periodo independentista se iniciaron las primeras dis posiciones encaminadas a fortalecer las facultades del Congreso, Inte grado únicamente por Diputados, para vigilar el desempeño del Poder - Ejecutivo en materia de presupuesto, construcciones, revisión de cuen tas, gastos generales y deuda nacional. Al respecto, la Constitución - de Apatzingán de 1814 o Decreto Constitucional para la Libertad de la América Septentrional indicaba que el Supremo Gobierno "en materia de Hacienda como de Guerra y en cualquier otra, podrá y aún deberá pre- sentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgue convenien

tes para que sean examinados" (artículo 172); asimismo, presentaría - cada seis meses al Congreso "un estado abreviado de las entradas, inversión y existencias de los caudales públicos; y cada año le presentará otro Individual y documentado para que ambos se examinen, aprueben y publiquen" (artículo 174).

En 1821 se publica el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, que incluye disposiciones para controlar las cuentas de gastos de las Secretarías de Relaciones Exteriores e Interiores, de Justicia y Negocios-Eclesiásticos, de Guerra y de Hacienda. En 1822 Agustín de Iturbide - emite un Reglamento político provisional del Imperio Mexicano en el - que señala que la Junta Nacional, como órgano legislativo, "con toda la brevedad mayor posible procederá a organizar el plan de la hacienda pública, a fin de que haya el caudal necesario para su ejecución - con los gastos necesarios y cubrir el considerable actual deficiente, poniéndose de acuerdo con el Poder Ejecutivo" (artículo 25 base 4ª); - y que correspondía al Emperador "decretar la inversión de los fondos-destinados a cada uno de los ramos públicos" (artículo 130).

La Secretaría de Hacienda se concibió desde entonces como la instancia administrativa del Gobierno mexicano, cualquiera que fuese su forma, para estructurar un plan de desarrollo enfocado básicamente en el fomento de la inversión pública y la sujeción estricta a las posibilidades de recaudación y obtención de recursos. En 1853 se declaran las ramas que forman la hacienda pública: lo que pertenece al dominio de la Nación, lo que pertenece para el servicio de la Nación y lo que pertenece para el servicio público; con este sentido se crea la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio que entre otras funciones tenía la de formar la estadística general del país y la de controlar y vigilar las obras públicas, como un intento de elevar la racionalidad en el uso de los recursos e inducir orden en la economía. En 1857, al promulgarse la Constitución Federal, quedan establecidas las bases generales que habrían de orientar el desarrollo nacional: - en lo sucesivo las disposiciones que se tomen en materia de planeación no serán de organización general, sino referidas a cuestiones específicas de una Administración Pública Integrada por seis Secretarías de

Estado prácticamente hasta 1910.

Sin embargo, los numerosos y frecuentes cambios de Gobierno que vivió México durante esa época impidieron aplicar efectivamente las estrategias de desarrollo que necesitaba el país; golpes de Estado, intervenciones extranjeras, sublevaciones civiles y militares entraron apenas en receso a fines del siglo por un lapso de 30 relativamente pacíficos años: el avance material y económico que alcanzó la Nación durante el régimen de Porfirio Díaz es innegable, como lo es también el costo político y social de ese "orden y progreso". De hecho, existía una grave "contradicción entre la fachada institucional caduca y la nueva estructura económica del país, que reclamaba el fin del desfase institucional y el dictado de un nuevo marco político en donde esas fuerzas económicas emergentes de la sociedad mexicana de fines de siglo pudieran encontrar su terreno propicio" (Héctor Cuadra)?

La Revolución Mexicana establece un nuevo marco para las perspectivas sociales y económicas, que hacían necesario el cambio en los fines del Estado y la estructura del Gobierno, al promulgar en 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "donde el principio de la participación popular para el cambio político determinó la orientación del Estado forzándolo a abandonar su estructura oligárquica" (Héctor Cuadra) ? Ese mismo año se crea el Departamento de la Contraloría como responsable de la contabilidad y glosa de los ingresos y egresos públicos federales y la deuda pública, y de la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados; asimismo se elaboró una Ley de Secretarías de Estado para definir funciones y responsabilidades.

El período de gobierno del Gral. Plutarco Elías Calles, de 1924 a 1928, permite fortalecer los objetivos revolucionarios: además de la creación del Banco de México, del Banco de Crédito Agrícola, de la Comisión Nacional de Caminos y la de Irrigación, su gestión marcó "el inicio de una concepción en materia de inversión pública totalmente distinta a la que se consideraba en años anteriores en que la inversión pública, casi inexistente, sólo se justificaba para cubrir necesidades no atendidas por la inversión privada" (Jorge Tamayo) ? En --

1926 se crean las Comisiones Especiales de Eficiencia destinadas a reorganizar técnicamente los servicios públicos procurando el empleo de sistemas de tramitación, contabilidad, archivos y todos aquellos que con el menos costo posible facilitaran el rápido despacho de los asuntos gubernamentales. En 1928 se establece el Consejo Económico Nacional para el estudio de los asuntos económicos y sociales del país; y el Departamento de Presupuesto con atribuciones para hacer estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo, con fines de economía y eficiencia en el servicio público.

Dos crisis se generaron en ese 1928: una, política y nacional, derivada del asesinato del Gral. Alvaro Obregón como Presidente reelecto y que obligó a la posterior creación de un partido político que --comprometiera a los diferentes grupos revolucionarios a "orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de país de un hombre a la de Nación de instituciones y de leyes" (Elías Calles)¹⁰— en este sentido, el Partido Nacional Revolucionario "inició en México la planeación con leyes y con planes; planes políticos primero, pero que se transformaron después, en la etapa constructiva de la Revolución, en programas de Gobierno" (De la Madrid Hurtado)¹¹— ; la otra crisis fue económica y mundial, provocó la recesión internacional de las economías durante el bienio siguiente y obligó al Estado a "asumir funciones preponderantes en la regulación de la producción, distribución y consumo de mercancías, teniendo como finalidad proteger a los consumidores y sectores débiles de la sociedad" (Jorge Witker) ¹²

Dentro de la administración de la vida económica y con base en el Primer Congreso Nacional de Planeación, en el cual se presentaron 56 ponencias, fue promulgada la Ley Sobre Planeación General De La República el 12 de julio de 1930, que expuso la necesidad de inventariar los recursos naturales mexicanos y elaborar los planos correspondientes para el desarrollo urbano; sin embargo, a pesar de que se establecieron además la Comisión Nacional de Planeación y la Secretaría de la Economía Nacional, la crisis política que caracterizó ese periodo-presidencial no sólo insinuó la paralización de las actividades

económicas sino que además impidió una actuación gubernamental eficaz y provocó la renuncia del Ing. Pascual Ortiz Rubio a su cargo. En su renuncia, el propio Presidente reconoció la exigencia de establecer - "procesos de administración pública caracterizados por condiciones de estabilidad y de perfecto ajuste de las diversas dependencias y sectores gubernativos y públicos, que permitan un juego eficaz y continuado de las acciones puestas en ejercicio para el desarrollo de las acciones encauzadoras del Estado" ¹³

Hacia 1933 se señaló la conveniencia de elaborar un programa de Gobierno "basado en el cálculo, en la estadística, en las lecciones - de la experiencia... las posibilidades de nuestros presupuestos y las realidades nuestras" (Eliás Calles) ¹⁴ El Partido Nacional Revolucionario, que dominaba al Poder Legislativo, integró entonces el Plan Sexenal 1934-1940 como parte del solemne "compromiso ante la Nación de desarrollar una política social, económica y administrativa capaz de -- traducir en hechos los postulados que se proclamaron en los años de -lucha armada"; el documento reconocía que "el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país, no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público" ¹⁵ De hecho, se afirmaba que "sólo el Estado tiene un interés general y, por eso, sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más -a fondo" (Lázaro Cárdenas) ¹⁶

El Plan Sexenal representa el primer intento serio de planear el desarrollo socioeconómico. Sin embargo, no señalaba un órgano específico encargado de dicha función, a pesar de haberse creado en 1933 el Consejo Nacional de Economía; carecía de precisión y presentaba contradicciones en sus objetivos; y reconocía la incapacidad del sistema hacendario existente para alcanzar, por sí solo, resultados inmediatos y definitivos en el campo de la reforma social propuesta ¹⁷ Es decir, - la importancia adquirida por el Plan Sexenal 1934-1940 se debe más al peso histórico de los hechos que caracterizaron el periodo de Gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas del Río, que a su propio valor como documento rector de la política económica y social de dicho periodo.

El segundo Plan Sexenal 1941-1946 "no contiene una planificación de la economía nacional y de la distribución de la riqueza, sino que sólo planea la acción gubernamental para la orientación progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social" ¹⁶. Por ello, se limitaba a reconocer la necesidad de crear formas y órganos adecuados para una intervención creciente y rectora del Estado; - de reformar leyes y reorganizar al aparato burocrático; de consolidar los logros obtenidos en materia agraria y laboral; y de mejorar la -- producción nacional. En 1942 se crea la Comisión Federal de Planificación Económica con objeto de "aportar los elementos necesarios para -- el estudio de un plan bien concebido que, mediante conclusiones prácticas, permita desarrollar nuestra economía" (Avila Camacho) ¹⁹; asimismo, se instituyeron Consejos Mixtos de Economía Regional para mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural e incrementar la producción agropecuaria, propiciando una coordinación entre los niveles federal y estatal de Gobierno. Al año siguiente se establece la Comisión Intersecretarial para el Mejoramiento de la Organización de la Administración Pública, encargada de formular y llevar a cabo un -- plan conjunto para las dependencias ejecutivas.

De 1946 a 1958 se abre un paréntesis en la planeación administrativa, si bien en materia de inversión pública se buscó una mejor coordinación atendiendo preferentemente las necesidades sociales de mayor urgencia derivadas de una nueva recesión internacional por la adopción de modelos económicos y políticos en la postguerra. El Presidente Alemán Valdés anuncia en su programa de Gobierno el inicio de una época de desarrollo estabilizador y de fomento a la industrialización mexicana en el primer anuncio de "modernización" nacional; nada menciona sobre la inflación, la misma recesión económica mundial, la devaluación de nuestra moneda, el desempleo creciente, elevados costos de -- los productos básicos en 1947 y un importante movimiento migratorio -- hacia los Estados Unidos de América. Por su parte, el Primer Mandatario Adolfo Ruiz Cortines presenta el Programa Nacional de Inversiones en el que se utilizan las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento en medio de una política de austeridad y racionalización del Gasto Público.

Publicada en diciembre de 1958, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado distribuyó las funciones de planeación en tres dependencias: la Secretaría de la Presidencia, encargada de elaborar el -- plan general de Gasto Público e Inversiones, coordinar los diversos -- programas especiales que dictara el Ejecutivo y vigilar su desarrollo; la Secretaría del Patrimonio Nacional, responsable de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de las entidades paraestatales así como sus subsidios, adquisiciones y obras de reconstrucción, instalación o reparación; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con atribuciones en materia de recaudación fiscal, ingresos federales y asignación de los recursos gubernamentales a través de la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con el propósito de precisar y ratificar las facultades de la Secretaría de la Presidencia en materia de planeación, y promover una -- adecuada coordinación con la Secretaría de Hacienda sobre aspectos -- presupuestales, se creó en marzo de 1962 la Comisión Intersecretarial para formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social integrada con funcionarios de ambas dependencias como: José López Portillo, Emilio Mújica Montoya, Julio Rodolfo Moctezuma Cid, Mario Ramón Beteta, Miguel de la Madrid Hurtado, Gustavo Petriccioli y Antonio -- Ortiz Mena.²⁰ La Comisión Intersecretarial preparó el Plan de Acción -- Inmediata 1962-1964, orientado a señalar la naturaleza y el monto de un programa de inversiones públicas y privadas que debía promover el Estado a fin de acelerar el crecimiento económico nacional durante -- ese período; lo anterior, debido a la insuficiencia de la inversión -- bruta total y a la incapacidad de la inversión pública para subsanar las deficiencias de la inversión privada sin obtener financiamiento -- no inflacionario.

En 1965 se encomendó a la Comisión Intersecretarial elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, para asegurar un crecimiento económico sostenido financiado con recursos generados por el ahorro interno y reformar a la Administración Pública introduciendo -- el criterio programático en la formulación de los presupuestos; además se creó una Subcomisión de Inversión-Financiamiento "dentro de un marco que asegura el acoplamiento cabal entre el Gasto y los recursos f

nancieros entre cada proyecto y su propia estructura de financiamiento, tanto de fondos fiscales como de crédito interno y externo" (López Portillo) ²² Ese mismo año se constituye la Comisión de Administración Pública, dependiente de la Secretaría de la Presidencia para estudiar la organización y los sistemas administrativos del Gobierno Federal; en su dictamen, la Comisión señaló la conveniencia de agrupar y clasificar por sectores a la Administración, analizar sus funciones, sistemas de proyección, procedimientos de ejecución e interrelaciones, y orientar los sistemas de coordinación, comunicación, programación y presupuestación en función de dicha integración sectorial ²²

A partir de 1970 se establecieron Unidades de Programación en todas las dependencias públicas y en las principales entidades paraestatales, lo que permitió diseñar planes sectoriales e intersectoriales-específicos para ubicar a la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias y avanzar en el planteamiento de técnicas de programación estableciendo un conjunto de metas cualitativas concretas y coherentes entre sí para aprovechar racionalmente los recursos disponibles y distribuir mejor el producto nacional, con base en los lineamientos generales emitidos por la Secretaría de la Presidencia para el período de 1971 a 1976. En 1974 se elaboró un proyecto para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1978 con la participación de las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y hacia 1975 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional.

Durante su campaña político-electoral, José López Portillo anunciaba prolongar dichas reformas "para que la Administración Pública sea un eficaz instrumento del desarrollo con justicia. Ello incluye perfeccionar el sistema de planeación, presupuesto, programa y evaluación"; y reitera: "si queremos acelerar el paso y utilizar mejor nuestros recursos humanos, naturales y financieros, necesitamos una planeación económica y social cada vez más dinámica y eficaz. Y para convertir esa planeación en acciones concretas, es indispensable un aparato administrativo capaz de hacerlo" ²³ Mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada en diciembre de 1976, se introduce un cambio en la estructura del Gobierno Federal al encomendar a una

sola dependencia el proyectar, calcular, aplicar y controlar los egresos públicos en atención a las necesidades y políticas -- del desarrollo nacional: en coordinación con la Secretaría de Hacienda, la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en el eje de la Administración Pública durante los quince años posteriores.

Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación que en conjunto integran el nuevo concepto de PLANEACION se depositaron en la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorizándola para disponer lo procedente en el eficaz cumplimiento de sus funciones. Con todo, la Secretaría enfrentó serios conflictos ante la Secretaría de Hacienda al grado de que sólo pudo presentar un plan de gobierno integral hasta abril de 1980 -- tres titulares tuvo la dependencia durante esos tres años -- ; el hecho de que una entidad pública decretara los ingresos y otra los egresos, creó también problemas de coordinación para efectuar diversas acciones de política económica propuestas por el Presidente de la República.²¹

El Plan Global 1980-1982 significó la "consolidación de un sistema integrado de planeación que permite ordenar la información de tal manera que se pruebe la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamentales, social y privado en torno a los objetivos nacionales buscando transformar el crecimiento económico en desarrollo social" (SPP).²⁵ Con el Plan Global y los diversos programas sectoriales e intersectoriales, se concibió la posibilidad real de ordenar un sistema nacional de planeación, reorganizar los -- instrumentos al alcance del Estado para el logro de los objetivos nacionales y ubicar las acciones de los distintos sectores dentro de un marco estratégico global.

De hecho, la reforma administrativa propuesta por el Gobierno de la República en 1976 permitió tanto reorientar los objetivos y funciones del Sector Público como consolidar los nuevos criterios en un Plan Global de Desarrollo. El documento es producto de una serie de planes y programas nacionales, regionales y sectoriales realizados previamente -- a diferencia de los siguientes planes de desarrollo, de los que

se derivan los programas y que reservan la categoría de plan únicamente al Plan Nacional de Desarrollo — durante los cuatro años anteriores; tarea encomendada a la naciente Secretaría de Programación y Presupuesto que, por otra parte, había además difundido el nuevo criterio programático presupuestal en toda la Administración agregando a las acciones la necesidad de definir las y evaluarlas cualitativa y cuantitativamente, para analizar y ejecutar cometidos precisos en el contexto de objetivos generales.

Si el propósito de crear una sola dependencia encargada del proceso de planeación había sido anunciado en 1958 con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en cuyo proyecto original se mencionaba a una Secretaría de Programación que finalmente fue llamada Secretaría de la Presidencia, aparentemente para otorgarle mayor fuerza — centro de la Administración Pública y evitar conflictos con la Secretaría de Hacienda, a partir de 1980 no sólo se logra la consolidación de la planeación democrática como método de Gobierno que elabora instrumentos operativos y funcionales, sino que además se establecen las bases que permitieran continuarla durante la siguiente década: en dos sucesiones presidenciales, la de 1982 y la de 1988, fue origen de los titulares del Poder Ejecutivo Federal e incluso se puede preveer que para 1994 se postule un candidato con experiencia en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En diciembre de 1982 se aprueba la Ley de Planeación y se crea en 1983 el Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del cual se elabora el primer Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En 1955, Miguel de la Madrid había afirmado que "la planificación económica se ha impuesto en todos los Estados como una necesidad en las actuales dimensiones del proceso económico"²⁶ con la Ley de Planeación y con la Secretaría de Programación y Presupuesto pudo en 1982 confirmar el importante carácter concedido a esta actividad para el desarrollo de nuestro país. Entre otros aspectos, el Plan Nacional proponía una reordenación económica que permitiera crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía y reducir los principales desequilibrios macroeconómicos; mediante el cambio estructural se fortalecerían las finanzas públicas reduciendo permanentemente el-

Gasto a través de revisiones y ajustes al Sector Público, y propiciar do reformas al sistema tributario nacional.

Sin embargo, el Plan Nacional se desarrolló en una de las peores crisis económicas y sociales por las que ha atravesado el país: la inflación se ubicó entre el 100% y el 200% anualizada durante la mayor parte del período; el Producto Interno Bruto registró niveles bajos e incluso negativos de "crecimiento"; la deuda externa alcanzó los cien mil millones de dólares, con un reiterado déficit en cuenta corriente y ausencia de capital extranjero; se generó desempleo, desconfianza y pesimismo en grandes sectores de la población; la mitad de los mexica fue clasificada en la pobreza y 18 millones de compatriotas vivían en la pobreza extrema para 1988; e incluso las estructuras políticas, tan to de representación popular como de poder y control, sufrieron un serio colapso en las votaciones de 1988. Es decir, si por una parte la planeación se consolidaba como el mejor instrumento para conducir la acción gubernamental reordenando a la Administración Pública en sus - estructuras y cometidos, la Crisis derivada de regímenes anteriores - en que el proceso no se había consolidado — crisis anunciada desde 1950 cuando el endeudamiento público creció desordenadamente para subsanar los espacios no atendidos por el ahorro interno y por la propia inversión — imposibilitó apreciar los avances institucionales para frenarla.

Hacia junio de 1989 el Presidente Carlos Salinas de Gortari presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en el que señala la innegable relación que existe entre crecimiento económico sostenido y - desarrollo social; el documento marca la profundización de la reforma del Estado hacia el liberalismo social y la solidaridad, los nuevos - términos de la "modernización" salinista. A mitad de su período de Gobierno, el Primer Mandatario anuncia que "la economía ha recuperado - su estabilidad, se transforma en sus estructuras y ha crecido, durante este Gobierno, casi al doble de la población. La clave ha sido y - seguirá siendo la permanencia de la política económica, el estricto - control del Gasto Público, un sistema fiscal competitivo, la reducción de la Deuda, la apertura comercial y la desregulación y la promoción - de la inversión y de las exportaciones... Todavía falta mucho para re-

cuperar lo que perdimos a causa de la crisis, pero trabajamos para que los beneficios de la recuperación lleguen a mayor número de compatriotas y a más regiones del país" ²⁷

Con lo anterior la planeación, como sistema y como proceso, se ha consolidado y no requiere entonces una dependencia específica para atenderla: en febrero de 1992 fueron aprobadas una serie de modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que fusionaron la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reduciéndola incluso a una Subsecretaría de Egresos en enero de 1993, en una decisión que permite mayor coherencia y cohesión en la política económica del actual régimen; con esta reforma legal y reglamentaria, la Secretaría de Hacienda se convierte en el eje de la planeación nacional para el desarrollo y ratifica su presencia como la única dependencia que ha permanecido constante desde 1823 en nuestro país, lo que supone además modificaciones en diversos ordenamientos competentes en la materia.

De esta manera, concluimos los antecedentes y evolución de la planeación en México desde 1814 hasta 1992 que muestran una panorámica de su implantación y desarrollo. ²⁹

1.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática

La creación del Consejo Nacional de Economía en 1933 propició en los cincuenta años posteriores diversos mecanismos e instrumentos que permitieran otorgar mayor coherencia a la planeación, al concebirla como un proceso integral con la participación de los diversos sectores del país y su correspondiente compromiso hacia el desarrollo nacional. Para lo anterior "se necesitaría que al aplicarse la planeación el ciudadano participe, primero en la elaboración del plan y luego en su ejecución como uno de los factores que integran un complejo engranaje" (Rangel Couto) ³⁰ es decir, que la planeación se definiera como un proceso democrático e indicativo al que concurrieran representantes del Gobierno y de la sociedad en su conjunto. Aunque durante medio siglo la Administración Pública había vivido numerosos intentos por encauzar sus actividades en un plan general de Gobierno, la aparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1977 permitió orientar definitivamente la transición administrativa con esa dirección.

El Sector Público debía entonces no sólo tomar decisiones y aplicarlas, sino también propiciar la coordinación entre dependencias y entidades en la elaboración de programas y vigilar su correcta aplicación. Además, definiría mecanismos de coparticipación con el sector privado "donde representantes de ambos sectores expusieran sus puntos de vista a fin de canalizar sus esfuerzos en función del plan nacional de desarrollo económico y social" (Vázquez Arroyo) ³¹ Por último, el proceso incluiría las demandas y necesidades del sector social del país; buscaría una estrecha coordinación con las entidades federativas y los municipios; y avanzaría a "la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para los servidores públicos sino para la población en general" (López Portillo) ³²

A partir de 1980 se inicia el concepto planificador como "una actividad democrática en la que el Estado conduce el proceso de desarrollo, de acuerdo a las aspiraciones mayoritarias y con el concurso de-

ellas" (De la Madrid Hurtado) ³³ un proceso que abarca las actividades de programación-presupuestación, control y evaluación, e incluye a -- los sectores público, social y privado. En diciembre de 1982 se anuncia la iniciativa presidencial de definir un Sistema Nacional de -- Planeación Democrática con el que se integraría "a nuestro sistema de economía mixta a las entidades federativas y a los municipios, con el respeto a soberanías e intereses regionales, para fortalecer la acción conjunta de la Nación" y "un proceso permanente de consulta popular - que adapta el Plan a las cambiantes condiciones...para la atención de las opiniones de sectores, organizaciones y población en general, y - su eficiente participación en las decisiones programadas" (De la Madrid Hurtado) ³⁴. Ese mismo mes, el Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas al texto constitucional entre las que se estableció - formalmente la obligación de integrar un sistema de planeación al que concurrieran todos los sectores para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

Como método de Gobierno el Sistema permitiría organizar el trabajo y las tareas del Sector Público, que la teoría denomina "cometidos administrativos", e incorporar la participación social en las actividades de planeación. Constituido apenas en 1983, y consecuentemente a lo expuesto, el Sistema Nacional de Planeación Democrática es un "conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del Sector Público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo" (SPP) ³⁵. El Sistema ha presentado el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y - el correspondiente al período 1989-1994; ha propiciado el establecimiento de Sistemas Estatales de Planeación Democrática para el ámbito regional, local y municipal, además de su coordinación con el nivel - federal; y ha incluido en la Administración Pública una mayor consulta a la población para atender más rápida y eficazmente sus demandas y necesidades.

La estructura del Sistema Nacional se encuentra vinculada por medio de las Unidades de Programación, Organización y Presupuesto en cada dependencia o entidad paraestatal; los gabinetes especializados y -

las comisiones intersectoriales como asesores del Sistema para coordinar ciertos temas o áreas de la planeación; los responsables de las actividades de planeación en las entidades federativas y los municipios, a través de convenios entre la Federación y los gobiernos estatales y dentro de los mecanismos de coordinación existentes; y la participación social en cada etapa del proceso de planeación, así como otras instancias de comunicación establecidas. Es decir, el Sistema abarca en su aplicación y desarrollo tres ámbitos básicos: el nacional referido a la Administración Pública Federal; el estatal y municipal, "con el propósito de hacer compatibles las actividades de planeación que efectúa cada orden de Gobierno, así como para definir mecanismos-institucionales operativos" (SPP)³⁶ a través de los cuáles se coordinan con el nivel federal; y el de la participación social que incluye al Poder Legislativo, al sector social y al sector privado.

Con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desde 1992 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público funge como la dependencia integradora y coordinadora del proceso de planeación, y es apoyada por las Secretarías de Desarrollo Social y de la Contraloría General de la Federación en cuanto a la planeación regional y al control y seguimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, respectivamente.

En cuanto a las actividades que corresponden a la Administración Pública Federal, la estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática se desarrolla en tres niveles: global, sectorial e institucional. El nivel GLOBAL comprende a las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo aquellos que no están circunscritos al ámbito de un solo sector administrativo o entidad paraestatal; en este nivel las responsabilidades de la Secretaría de Hacienda son:

- * Coordinar y proyectar la planeación nacional del desarrollo, así como definir las políticas financiera, fiscal y crediticia;
- * Integrar el Plan Nacional de Desarrollo con la participación de las dependencias y entidades públicas, de los gobiernos estatales y municipales y de los grupos sociales interesados;
- * Coordinar y proyectar la planeación regional, de acuerdo con la Secreta

ría de Desarrollo Social, y elaborar el Programa Anual Global para la ejecución del Plan;

- * Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas derivados de éste;

- * Dictaminar sobre los programas sectoriales que se presenten al Presidente de la República, y aprobar los programas institucionales que no pertenezcan a un sector;

- * Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento -- del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público para la ejecución del Plan y los Programas de Mediano Plazo;

- * Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo, en el ejercicio de -- sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario Nacional;

- * Verificar que las operaciones en que se haga uso de crédito público, -- prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los Programas de Mediano Plazo; y

- * Considerar los efectos de las políticas monetaria y crediticia, así -- como de la de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas de Mediano Plazo.

Respecto del nivel SECTORIAL, se estableció un Comité Técnico para la Instrumentación del Plan por cada sector administrativo como un mecanismo de coordinación en la elaboración del Programa Operativo -- Anual correspondiente; además, en el COTEIP tiene responsabilidades -- la respectiva Secretaría coordinadora de sector, aunque existen también Comités Multisectoriales y Estratégicos. De acuerdo a la Ley de Planeación, compete a la dependencias en este nivel:

- * Contribuir en su ámbito, a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

- * Expresar en objetivos y prioridades sectoriales los objetivos y prioridades nacionales contenidos en el Plan, a través de la elaboración de los Programas de Mediano Plazo y los respectivos programas anuales, con la -- participación que corresponda a otros sectores;

- * Conformar el marco de referencia para la planeación del nivel institucional;

- * Considerar las actividades de planeación de las entidades paraestatales que determine el Presidente de la República, y asegurar la congruencia de sus programas con el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo;

- * Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en los Programas de Mediano Plazo con los que estén involucrados, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de las entidades federativas;

- * Vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme a lo dispuesto en el plazo correspondiente y cumplan con

lo previsto en su respectivo Programa Institucional, en caso de que exista;

- * Verificar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Programa de Mediano Plazo a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y modificar, en su caso, los programas -- respectivos; y

- * Elaborar Programas Operativos Anuales para la ejecución de los Programas de Mediano Plazo y de los programas anuales con los que estén involucrados.

El nivel INSTITUCIONAL está conformado por las entidades paraestatales de la Administración Pública — organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos — que se ubican en el sector administrativo correspondiente a las actividades productivas o de servicios que lleven a cabo. El nivel institucional se vincula con la planeación global a través de los programas sectoriales, que constituyen un marco orientador para la asignación de los recursos de la entidad, asegurando con ello que lo establecido en el Plan está siendo ejecutado. La Ley de Planeación indica que las entidades elaborarán Programas Institucionales de Mediano Plazo cuando lo determine expresamente el Presidente de la República; es decir, no todas las entidades paraestatales formularán un programa institucional, sino sólo aquellas que posean capacidad técnica y administrativa y en la razón de su importancia dentro de la economía nacional; el resto se ajusta a lo previsto en el Programa de Mediano Plazo de su sector y en el correspondiente programa anual para cada periodo.

Respecto a la política de descentralización del Gobierno de la República, el Sistema Nacional de Planeación Democrática atiende las actividades de planeación cuyo impacto repercute en regiones con dos o más entidades federativas, con la participación de los gobiernos estatales y los grupos sociales interesados; asimismo, se realizan actividades de planeación en materia económica y social propias de una entidad federativa — planeación estatal — que le permiten orientar tanto el desarrollo local como el municipal.

Para atender los aspectos relativos a la planeación regional, el Sistema ha propiciado Convenios Unicos de Desarrollo "como el Instru-

mento jurídico, administrativo, programático y financiero a través -- del cual los Ejecutivos Federal y Estatal establecen compromisos que integran diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, a efecto de que en el ámbito de las facultades y funciones de -- las tres Instancias de gobierno se promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y - el fortalecimiento municipal, encaminados a lograr el desarrollo del país" (SPP) ³⁷ Su creación fue en 1983, aunque desde 1977 se habían -- formalizado diversos Convenios Unicos de Coordinación, y se revisa y adecúa continuamente en el seno de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo; además, el Gobierno Federal ha implementado diversos programas de apoyo y transferencia a las entidades federativas, - como el Programa Nacional de Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados COPLAMAR o el actual Programa Nacional de Solidaridad. La evolución del Convenio ha propiciado su consolidación como un instrumento de desarrollo por sus fines intrínsecos de avanzar en la tendencia coordinadora de los intereses estatales con los nacionales, al establecer los mecanismos para efectuar la transferencia de los recursos necesarios para hacer realidad el propósito de descentralización administrativa.

En cuanto a la planeación estatal, a partir de 1971 se realizaron acciones para impulsar la creación de Comités Promotores del Desarrollo Económico que permitieran realizar un programa de inversiones por cada entidad federativa; los COPRODE se transformaron en 1981 en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, y desde 1983 constituyen la base del respectivo Sistema Estatal de Planeación Democrática. "Como instrumento de trabajo, la planeación estatal ordena las actividades del gobierno del estado y facilita la coordinación con los órdenes federal y municipal; además, orienta las acciones de los sectores social y privado mediante las vertientes de inducción y concertación; jerarquiza los problemas, prioridades y potencialidades de la entidad federativa en el corto y mediano plazos; define los objetivos locales y precisa los requerimientos financieros, su asignación y los responsables de su ejecución; y orienta las actividades a desarrollar en -- los diversos sectores y regiones del estado a través de los lineamientos estratégicos de carácter global, regional, sectorial e institucio

nal" (SPP).³⁸ A través del COPLADE, el Sistema elabora un Plan Estatal de Desarrollo en el que diagnostica la situación económica y social de la entidad federativa e indica los Programas de Mediano Plazo que deben implementarse para atender específicamente la problemática local.

Concebido como una comunidad organizada y como la célula básica de toda la Nación, se procuró fortalecer al Municipio mediante reformas al artículo 115 constitucional que le asignan responsabilidades y atribuciones para formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar la utilización del suelo; e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra. Lo anterior, con la asistencia técnica y operativa de las autoridades estatales y federales a fin de reforzar la capacidad de respuesta del gobierno municipal ante las demandas de sus habitantes, ya que es la instancia social y política inmediata para la mayor parte de los ciudadanos.

Por último, "en la planeación democrática el conocimiento de la opinión ciudadana es una condición previa para la toma de decisiones; este conocimiento actúa como factor determinante para las acciones -- que se desarrollan en todas y cada una de las etapas del proceso de planeación. La participación de la sociedad permite que la planeación se adecúe y responda, a través de los programas gubernamentales, a -- las necesidades de la población" (SPP).³⁹ Es decir que, para asegurar la eficacia del Sistema Nacional de Planeación en sus logros y objetivos, es necesario agregar el concepto de Democrático a dicho Sistema; y la democracia implica tanto la participación de todos los sectores en el proceso de planeación, como asegurar "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"⁴⁰

Al Sistema Nacional concurren organizaciones obreras, campesinas y empresariales, profesionales y populares; cooperativas de productores y de consumidores; instituciones académicas y de investigación; universidades y centros de educación superior; la comunidad en gene--

ral; y los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Dicha participación se canaliza "a través de la vertiente de concertación que -- lleva a celebrar acuerdos, convenios y contratos para efectuar tareas conjuntas entre dependencias y entidades con grupos sociales o particulares, en las áreas de concertación definidas en los Programas de - Mediano Plazo" (SPP) "Los foros de consulta son el mecanismo del Sis- tema Nacional para el análisis y la presentación de alternativas, de- mandas y propuestas de los diversos sectores; además de que, en el -- marco de la planeación democrática, se procede a la formulación de -- planes y programas, se acuerdan compromisos concretos con la comuni- dad o sus representantes, y se revisan los términos de dicha concerta- ción. En los foros, que aparecen por primera vez en forma organizada durante la campaña electoral del Lic. Miguel Alemán Valdés y cuyo uso ha sido reiterado en las reuniones de consulta y diálogo que promue- ven tanto servidores públicos como candidatos a puestos de elección - popular, se exponen aspectos diversos: financiamiento del desarrollo, educación, salud, vivienda, desarrollo urbano, ecología, empresa pú- blica, productividad, desarrollo agropecuario, etc.

Respecto a la participación del Poder Legislativo en el Sistema, cuenta con facultades constitucionales y legales para opinar respecto a las prioridades y temas analizados en los foros de consulta, así co- mo para promover los que considere necesarios sobre algún aspecto en- particular — por ejemplo, las reuniones organizadas en torno a las - modificaciones al artículo 27 constitucional, a los procedimientos -- electorales o referentes al Tratado de Libre Comercio con Canadá y Es- tados Unidos — ; para citar anualmente a los titulares de dependen- cias y entidades a que informen sobre el despacho o asuntos de su com- petencia, sin perjuicio de poder convocarlos cuando se considere nece- sario; para analizar los Criterios Generales de Política Económica, - el Plan Nacional de Desarrollo y sus Informes anuales de Ejecución, - la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación o la- Cuenta de la Hacienda Pública Federal; para conocer de los programas- presupuesto de la Administración, así como vigilar su desempeño por - medio de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, - las revisiones de la Secretaría de la Contraloría General de la Fede- ración o los Informes de Auditores Externos; y evaluar las activida--

des realizadas, entre otras.

De esta manera, el Sistema Nacional de Planeación Democrática no sólo integra el Plan Nacional de Desarrollo para el período correspondiente, sino que además cuenta con una infraestructura de apoyo que le permite controlar y evaluar los programas y presupuestos elaborados para los diferentes ámbitos y regiones del país, e informar anualmente de su ejecución o grado de avance en los renglones respectivos. Con la participación de los sectores público, social y privado, el Sistema Nacional promueve la coordinación de acciones en las diferentes etapas de la planeación, en todos los niveles de Gobierno, en gran parte de los aspectos del desarrollo nacional y con el concurso de la planeación en general, que le permite al Poder Ejecutivo ejercer sus funciones como ente rector de la economía y del desarrollo de nuestro país, aún cuando todo lo anterior pueda ser cuestionado o perfectible en cuanto a amplitud y eficacia.

1.3 Planeación: programación, presupuestación, control y evaluación

Como método para acelerar deliberadamente el desarrollo económico y social en México, la planeación consiste básicamente en la determinación de ciertos objetivos y metas nacionales así como de las actividades y recursos necesarios para lograrlos, la previsión de los cambios que habrán de operarse en su desenvolvimiento, el control de las acciones y la correspondiente evaluación de los resultados; es decir, es un "proceso racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción en función de objetivos y metas económicas, sociales y políticas, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar planes y acciones específicas a desarrollar en el tiempo y en el espacio" (SPP) ⁴² Superando su elemental concepto como la acción y efecto de elaborar planes, la planeación permite el control de variables económicas fundamentales y la posibilidad de orientarlas hacia fines sociales, la participación de todos los sectores en la elaboración de los planes, la dotación de infraestructura necesaria para el desarrollo, y orientar el Gasto Público y la inversión privada hacia los objetivos nacionales predeterminados.

El proceso de planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados de éste originados en el Sistema de Planeación Democrática, mediante el cual se determinan políticas, estrategias, responsabilidades, tiempos y mecanismos de concertación; se procura una distribución más equitativa de la riqueza; se coordina el crecimiento de la producción y de las diversas ramas de la economía; y se promueve el desarrollo regional y la descentralización pública, la mejora en los recursos tecnológicos del país y el equilibrio en las finanzas del Gobierno.

En un sistema de economía mixta como el de nuestro país, "la planeación económica y social constituye la forma más racional y sistemática de la intervención del Estado en la sociedad contemporánea" (Jorge Witker) ⁴³ Esta intervención fue fundamental durante los cincuenta-

años posteriores al fin de la lucha armada revolucionaria, desde la década de los 20's hasta la mitad de la década de los 70's, cuando -- los desequilibrios propios de tal participación se comienzan a manifestar: "sin este aporte, que el Gobierno y sus empresas canalizaron hacia actividades fundamentales que no eran sin embargo comercialmente atractivas, habría sido imposible alcanzar las tasas de crecimiento económico, los volúmenes de demanda, las exportaciones, la expansión del mercado interno y, en consecuencia, aún la insuficiente inversión privada nacional y extranjera que gracias a todo ello fue posible movilizar" (Alonso Aguilar) ⁴⁴

A través del proceso de planeación, la rectoría del Estado reconoce la libertad de empresa en una economía de mercado y le otorga -- asimismo una función social, apoya las actividades industriales y comerciales reservándose aquellas determinadas como estratégicas por la Constitución Política, promueve la iniciativa de los particulares fomentando ramas específicas de la economía, y participa como regulador ante los sectores social y privado del país. Además, la estrategia de desarrollo derivada de la planeación subordina "la velocidad del crecimiento económico cuantitativo a la consecución de otros objetivos esenciales -- al incorporar el criterio programático presupuestal en las acciones administrativas -- , fundamentalmente en los campos de la redistribución de los beneficios del desarrollo; la corrección de los desequilibrios regionales y sectoriales del proceso de crecimiento; y la detención de la carrera del endeudamiento público" ⁴⁵

La planeación obedece básicamente a los siguientes principios: - de racionalidad, como la selección inteligente de medios y alternativas para procurar un máximo de beneficios con los recursos disponibles; de previsión, para corregir con oportunidad las desviaciones en la ejecución de lo planeado al cambiar las condiciones en que fueron elaborados los programas; de universalidad, al incorporar todas las fases socioeconómicas y administrativas -- consulta popular, formulación, integración, coordinación, concertación, programación, presupuestación, control y evaluación -- en la planeación; de continuidad, al vincular el corto y mediano plazos y mantener coherencia entre las acciones planeadas; y de inherencia, ya que la planeación es indispensable

ble en cualquier tipo de actividad.

El proceso de planeación inicia con la formulación e instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo que incluye a su vez las actividades de programación presupuestación en el corto y mediano plazos. En esta primera etapa se designan acciones específicas a realizar por -- los sectores público, social y privado, fundamentalmente a través de cuatro vertientes:

- * De concertación, sobre las acciones que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o grupos sociales a través de mecanismos operativos permanentes;
- * De coordinación, sobre las acciones que corresponde desarrollar a los -- Gobiernos de las entidades federativas conjuntamente con la Federación a través del respectivo Convenio Único de Desarrollo;
- * De Inducción, que comprende la ejecución de acciones en la aplicación -- de Instrumentos de política económica y social del Gobierno de la República, Gasto Público, financiamiento, empleo, políticas fiscal y monetaria, etc., a fin de compatibilizar los comportamientos de los sectores social y privado con los propósitos del Plan y programas; y
- * De obligación, sobre las acciones propias de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de los programas presupuesto que integran el Presupuesto de Egresos de la Federación.

A través de la programación se definen estructuras programáticas con metas cuantificables, tiempos, unidades responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para lograr los objetivos de mediano y largo plazo fijados por el Plan Nacional de Desarrollo; es decir, la programación permite detallar operativamente las directrices y perspectivas generales del Plan. En el corto plazo, la programación presupuestaria permite vincular los objetivos y metas del mediano y -- largo plazo con los recursos económicos necesarios para lograrlos. Como Instrumentos normativos de esta etapa se incluyen el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas de Mediano Plazo, los programas anuales, los Convenios Unicos de Desarrollo, los Convenios de Concertación, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Plan Nacional de Desarrollo es un "instrumento de política -- económica y social que contempla en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices, tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos y acciones necesarios para llegar a -- los fines deseados" (SPP) ⁴⁶; es decir, es el marco orientador de los --

demás mecanismos que contiene los objetivos nacionales, estrategias y prioridades para el desarrollo integral del país. Además de los dos Planes Sexenales de 1934 a 1946, su antecedente inmediato es el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 cuyos objetivos principales eran: reafirmar y fortalecer la independencia de México; ofrecer a la población empleo y asegurar niveles mínimos de bienestar general; promover un crecimiento alto sostenido, ya que en los veinte años anteriores se había logrado un crecimiento económico estable del 6% anualizado y en 1980 se alcanzó la cifra récord de más de 8%; reorientar la estructura productiva y el Gasto Público; y mejorar la distribución del ingreso.

"Elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales" (SPP) ⁴⁷ el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 presentó como prioridades la reordenación económica y el cambio estructural para corregir los desequilibrios y reorientar la rectoría económica del Estado mexicano; los efectos sociales y políticos de la desigual proporción en que afectó esa crisis a la Nación, quedaron plenamente manifestados en las elecciones presidenciales de 1988. Para el siguiente período de Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo precisó tres acuerdos propuestos inicialmente por el Presidente de la República: para la ampliación de nuestra vida democrática, para la recuperación económica con estabilidad de precios, y para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

Del Plan Nacional se derivan diversos Programas de Mediano Plazo que permiten detallar los planteamientos y orientaciones generados a partir de la identificación y asignación de metas institucionales, estratégicas y sectoriales. Los programas institucionales precisan las acciones y recursos de las entidades paraestatales que, a juicio del Ejecutivo Federal, se consideren estratégicas en función de su impacto en la economía y la sociedad; en este caso, la dependencia coordinadora de sector verifica la operación de las entidades y la relación que existe entre actividades y resultados. Los programas estratégicos vinculan a diversos organismos públicos, niveles de Gobierno y sectores sociales; por ello se dividen en programas regionales para dos o

más entidades federativas, como la Comarca Lagunera o la Cuenca del - Coatzacoalcos, y programas especiales como el Programa Nacional de So- lidaridad o el de Alimentación.

Los programas sectoriales de mediano plazo comprenden aspectos - relativos a un sector de la economía o la sociedad y rigen el desempe- ño de la dependencia relacionada. Para el período 1989-1994 se han -- formulado varios programas sectoriales como el de Salud, de Moderniza- ción Educativa, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Protección al Me- dio Ambiente, de Modernización de la Empresa Pública, etc.

En el corto plazo los Criterios Generales de Política Económica, que anualmente envía el Primer Mandatario al Congreso de la Unión, en- marcan las Iniciativas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de --- Egresos de la Federación correspondientes; además, se elaboran Progra- mas Operativos Anuales que relacionan las actividades específicas de un sector derivadas del respectivo Programa de Mediano Plazo, y los - Programas de Trabajo de las entidades públicas derivados a su vez de- los programas institucionales conforme a la siguiente secuencia de ac- tividades:

- * Se elabora un Programa Operativo Anual por cada Programa Sectorial de - Mediano Plazo, a través del respectivo Comité Técnico para la Instrumenta- ción del Plan Nacional de Desarrollo, que proyecta anualmente las varia- bles de corto plazo para definir con la mayor precisión posible las metas y recursos asignados;
- * A partir de los requerimientos señalados, se procede a definir lineamien- tos programáticos presupuestales que especifican los niveles de Gasto que- corresponderían a cada programa, se ajustan los programas operativos y se formulan los anteproyectos de presupuesto sectoriales; y
- * Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, las depen- dencias coordinadoras de sector y las entidades paraestatales elaboran su respectivo Programa de Trabajo, que señala el orden y la relación que de- be existir entre los programas, subprogramas y proyectos prioritarios de- la Administración Pública Federal.

La programación presupuestaria implica también la identificación uniforme y generalizada de unidades de medida que permiten el regis- tro, control, seguimiento y evaluación de las metas de los programas- y subprogramas que lleva a cabo el Gobierno de la República. Existen- además diversos niveles o categorías programáticas a través de los -- cuáles se expresan, en forma desagregada y jerarquizada, las acciones

que realiza el Sector en el desarrollo de sus funciones; básicamente- estas categorías son:

- * Función, que agrupa las actividades tendientes a cumplir con los fines- y atribuciones encomendados al Estado;
- * Subfunción, que especifica y concreta las funciones en acciones y servi- cios afines a la misma;
- * Programa, a través del cual se definen objetivos y metas y se asignan - recursos y responsabilidades en su ejecución;
- * Subprograma, que detalla el contenido de los programas a fin de facilit- ar la ejecución y control de acciones homogéneas;
- * Proyecto, referente al conjunto de obras necesarias para alcanzar los - objetivos y metas de un programa o subprograma de inversión; y
- * Actividad, que es la ejecución de ciertos procesos o tareas específicas para la consecución de una meta.

A través de la programación presupuestación se cuantifican los - objetivos de programas y subprogramas que se esperan alcanzar "porque la escasez de recursos, que impiden atender todo al mismo tiempo, requi- ere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del Gasto Públi- co" (López Portillo) ⁴⁸ La aparición del presupuesto por programas en- 1976 como un cambio significativo en las finanzas gubernamentales, fa- cilitó el control y evaluación de estas actividades. La presupuesta- ción cuantifica entonces los recursos humanos, materiales y financie- ros necesarios para cumplir con lo programado para un determinado pe- ríodo atendiendo a lineamientos generales, criterios y procedimientos autorizados.

En este sentido, el monto de las asignaciones que contienen los- presupuestos públicos marcan el límite de Gasto que puede erogarse -- conforme a los propósitos que se persiguen y los resultados que se es- peran de la actividad estatal: "con la orientación de los planes y ha- bida cuenta de la disponibilidad de recursos, que es el elemento lími- tante de la acción, se estudian diversas combinaciones factibles de - medios y objetivos concretos en un proceso de optimización que obliga a replanteos iterativos de las prioridades, hasta llegar a definir la serie óptima de combinaciones de los medios disponibles y de los dis- tintos objetivos susceptibles de lograrse con el empleo más racional- posible de aquellos" (Ortiz Reyes) ⁴⁹ Es decir, el Presupuesto consti- tuye la estimación financiera anticipada de los recursos necesarios - para cumplir con los propósitos de un programa determinado, y es el - instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones pla-

neadas de política económica y social.

Respecto a la Ley de Ingresos de la Federación, contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, financiera, crediticia, de estímulos fiscales, de precios y tarifas del Sector Público, de deuda pública; así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación. Si se entiende por ingreso cualquier percepción que incrementa el capital o patrimonio, representada en dinero u otros beneficios económicos generados por el crédito o la producción, se distinguen entonces dos tipos básicos de ingresos para el Gobierno federal: los tributarios, imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija el estado a personas físicas y morales conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación; y no tributarios, obtenidos por la contraprestación de un servicio público, el pago por uso o explotación de los bienes de dominio público o privado, la aplicación de multas o recargos, y otros ingresos que señala la Ley. Estos ingresos federales representan la fuente normal de recursos fiscales que obtiene la Administración Pública como base de su financiamiento y se les denomina también ingresos presupuestales u ordinarios; los ingresos extraordinarios corresponden a los recursos de carácter excepcional adquiridos por la enajenación de bienes nacionales, por la concertación de créditos internos y externos o por la emisión de moneda.

La Ley de Ingresos presentada anualmente al Congreso de la Unión contiene además diversas directrices y lineamientos destinados principalmente a dirigir el crédito a los sectores económicos prioritarios para el desarrollo del país; a regular los niveles de distribución -- del Ingreso y Gasto públicos; y a determinar y regular los ingresos fiscales que garanticen el financiamiento de la actividad estatal así como lo relativo a la deuda pública, la emisión de valores, formas valoradas y no valoradas, y la supervisión del destino de los fondos -- del mismo. Es decir, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos -- representan en conjunto los principales instrumentos de política económica que tiene el Gobierno de la República.

Por último, se incluye en esta primera etapa -- valdría decir --

"doble etapa" ya que se refiere a las actividades de formulación e -- instrumentación del Plan, o de programación y de presupuestación -- a los Convenios Unicos de Desarrollo y a los contratos y convenios de concertación. Según hemos expuesto en el anterior inciso, el CUD es - un acuerdo entre la Federación y los gobiernos estatales realizado -- con objeto de impulsar y fomentar el desarrollo integral del país mediante acciones y programas que promueven la planeación nacional para el desarrollo; por su parte, los convenios de concertación se involucran a los sectores social y privado en la ejecución de los objetivos planeados, con el propósito de definir acciones comunes y establecer mecanismos operativos permanentes.

La segunda etapa del proceso de planeación, o tercera si se atiende a la salvedad señalada, es la del control de las actividades y presupuestos de la Administración Pública Federal; a través de él se asegura la efectividad del Gasto, el cumplimiento de los fines a que se destina y las operaciones realizadas en este sentido. Se le define como un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas presupuesto de dependencias y entidades. Es decir, "es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas" (SPP);⁵⁰ un "sistema que permite conocer las realizaciones comparadas con las metas y planes, establecer normas de autoevaluación y tomar la acción correctiva que se considera más adecuada" (Jiménez Castro) ⁵¹ Con lo anterior, se distinguen dos tipos básicos de control: el normativo administrativo y el económico social.

El control normativo administrativo se refiere a "la medición de los resultados actuales y pasados en relación a los esperados ya sea total o parcialmente con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes" (Martínez Silva) ⁵² Mediante este control se realizan autoevaluaciones parciales para aportar elementos de juicio sobre los ---

efectos de las acciones ejecutadas a fin de promover la eficacia, -- transparencia y racionalidad de las actividades administrativas; en -- él se involucra principalmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación. Este tipo de control incluye, además de la verificación de los programas y normas, un control presupuestario relativo a la correcta utilización de los -- recursos en relación al cumplimiento de metas y objetivos a través de comparaciones entre el registro de las operaciones presupuestarias -- realizadas durante un ejercicio fiscal, y las acciones emprendidas a fin de determinar las medidas correctivas procedentes. Por último, -- también se ha integrado un sistema de Control y Seguimiento Físico F*in*anciero del Gasto Público, que permite captar y proporcionar una serie de datos a las diversas instancias de decisión sobre el ejercicio de los recursos financieros y el avance de las metas programadas.

Como un mecanismo para asegurar la coordinación, comunicación y efectividad de las acciones durante el proceso de programación y ejercicio del Gasto Público, se creó la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento integrada por las Secretarías de Hacienda, de Desarrollo Social, del Trabajo, de la Contraloría General y por el Banco de México.⁵³ Esta Comisión informa mensualmente al Presidente de la República del estado y nivel que guarda el Gasto, los mecanismos para -- su financiamiento así como de los problemas y perspectivas de su desarrollo. Además de este Informe, la Secretaría de Hacienda presenta -- trimestralmente al Congreso de la Unión un informe de la situación -- económica y de las finanzas públicas del periodo correspondiente; y -- la Secretaría de la Contraloría practica auditorías a las dependencias y entidades públicas, e informa anualmente de estas revisiones al titular del Ejecutivo Federal. A su vez, el Poder Legislativo ejerce un control por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de -- Egresos de la Federación, el respectivo análisis de la Cuenta de la -- Hacienda Pública Federal.

El control económico social, por otra parte, se refiere a la calificación cualitativa del proceso de planeación al medir la eficiencia de la acción gubernamental y otorgar coherencia a los programas --

respecto del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, se lleva a cabo - un seguimiento permanente de los efectos económicos y sociales, globales y sectoriales, de la ejecución de los programas y presupuestos a través de Informes mensuales que presentan los diversos gabinetes especializados; y se determina su incidencia en la consecución de los - objetivos y metas del Plan.

Respecto a la última etapa del proceso de planeación, la evaluación consiste en el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y de los programas derivados de él; es decir, es el "análisis crítico - de los resultados obtenidos con respecto a las metas o normas establecidas, con el fin de determinar las causas de las variaciones o definir las posibles medidas correctivas" (SEP) ⁵⁴. Las actividades fundamentales de la evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del período correspondiente; verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas - de corto y mediano plazo, a efecto de comprobar la forma en que se -- van cumpliendo los objetivos planeados y analizar el impacto que tienen en la economía y en la sociedad; analizar las causas de las posibles desviaciones que hayan impedido el cumplimiento de las metas programadas o que hayan provocado que éstas fueran sobrepasadas; y contribuir al diseño, a partir de lo anterior, de propuestas de acciones tendientes a modificar o mantener las estrategias de los programas -- anuales, las políticas e instrumentos aplicados y los recursos empleados, a fin de que las metas del siguiente ciclo sean cumplidas conforme al esquema de planeación.

En la Administración Pública Federal se distinguen cuatro tipos-básicos de evaluación:

- * Evaluación programática presupuestal, relativa a la comparación de los recursos y metas programadas y el resultado real de las operaciones durante su ejecución a fin de recomendar o cambiar las estrategias adoptadas.- El Presupuesto de Egresos determina las aperturas programáticas y montos-presupuestales asignados, define objetivos e identifica responsables en la ejecución de las acciones, e incluye las metas presupuestales y de operación. Esta evaluación analiza los avances y obstáculos en el cumplimiento de los objetivos propios de los programas presupuestales; el comportamiento de los componentes del Gasto y sus formas de financiamiento; y la incidencia del Gasto Público y dichas formas de financiamiento en la problemática

tica económica y social;

* Evaluación de la gestión, relativa al grado de cumplimiento de las normas y propósitos administrativos y al buen uso y manejo eficiente de los recursos y fondos públicos. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la responsable de revisar y analizar los sistemas y mecanismos de la Administración Pública, así como de las operaciones efectuadas para el logro de sus objetivos;

* Evaluación contable, sobre el uso y destino de los recursos presupuestales y su respectivo registro contable. Es decir, analiza los métodos, procedimientos e instrumentos aplicables para el registro, clasificación y resumen de los efectos financieros derivados de la operación que realizan dependencias y entidades paraestatales, con referencia a los ingresos y la forma en que ejercen su presupuesto; y

* Evaluación económico social, sobre el análisis de los recursos obtenidos con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el estado que guarda la sociedad y sus actividades productivas, así como la situación política del país.

Los principales instrumentos de la última etapa del proceso de planeación son los Informes de gobierno, los Informes de ejecución -- del Plan Nacional de Desarrollo, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y los diversos Informes sectoriales e institucionales. El Informe de Gobierno lo presenta anualmente el Presidente de la República -- en la apertura de sesiones del primer período legislativo del Congreso de la Unión, por mandato constitucional, e incluye el estado general que guarda la Nación y la Administración Pública, las decisiones adoptadas en materia programática y diversos apartados referentes al grado de avance de las acciones emprendidas durante el período así como diversos anexos sectoriales. Por su parte, el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo es un documento que el Ejecutivo Federal remite cada mes de marzo al Poder Legislativo, sobre las acciones y resultados de la ejecución del Plan y Programas de Mediano Plazo, -- enfatizando los logros y avances reales y las insuficiencias detectadas durante el proceso de planeación. La información es consolidada -- por la Secretaría de hacienda en el ámbito nacional; por el COTEIP correspondiente al nivel sectorial; o por la dependencia coordinadora -- de sector para el nivel institucional.

Por último, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal es un informe sobre el Gasto Público que anualmente presenta el Primer Mandatario a la Cámara de Diputados, elaborando por separado la que corresponde al Departamento del Distrito Federal; la Cuenta Pública está --

Integrada con los estados contable y financiero del sector público -- que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos con base en programas, subprogramas y metas. Además, indica la incidencia que tienen dichas operaciones y otras cuentas en los activos y pasivos totales de la Hacienda Pública, detallando el patrimonio neto, -- origen y aplicación de recursos, resultado de las operaciones y la situación de la Deuda Pública. La Cuenta Pública es revisada y dictaminada por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, la cual tiene atribuciones para auditar a las dependencias y entidades sobre la información proporcionada.

Con lo anterior, el proceso de planeación se cierra para convertirse en un mecanismo cíclico de administración en el que cada etapa alimenta a la siguiente y, a su vez, recibe información de la precedente. Así, durante la formulación se recogen aspectos relativos a -- factores económicos y sociales que permitirán elaborar e instrumentar los programas presupuesto del Gobierno; durante la ejecución de las actividades y el ejercicio presupuestal, se aplica un estricto control para evitar desvío de recursos o erogaciones innecesarias y establecer responsabilidades al respecto; una vez realizados los cometidos administrativos, se procede a evaluarlos para asegurar su correcto cumplimiento e impacto respecto de los objetivos inicialmente planeados o, en su caso, se adecúan las actividades gubernamentales. Si por una -- parte el largo y mediano plazos garantizan cierta continuidad en los fines, metas y programas, el corto plazo permite también responder en forma inmediata a las contingencias que pudieran ocurrir en el entorno programado; el ciclo se reinicia al cabo de seis años reorientando programas, redefiniendo estrategias y reestructurando presupuestos -- con base en la experiencia de los logros alcanzados y los errores cometidos durante el período pasado, lo que además otorga vigencia al -- proceso de PLANEACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO.

C A P I T U L O I
INDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 ACOSTA ROMERO Miguel, "Teoría General de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México 1987, pág. 58.
- 2 Cfr. RAMIREZ Carlos. "Indicador político". Periódico El Financiero, México 10 de febrero de 1992, pág. 45.
- 3 ENGELS Friederich, "Esbozo de crítica de la economía política". Editores Martínez Roca, Barcelona 1970, pág. 125.
- 4 UNAM, "Estudios de Derecho Económico". Universidad Nacional Autónoma de México, México 1976, Tomo I pág. 8.
- 5 JIMENEZ CASTRO Wilburg, "Administración Pública para el desarrollo Integral". -- Fondo de Cultura Económica, México 1971, pág. 148.
- 6 Cfr. GUERRERO OROZCO Omar, "El Estado y la Administración Pública en México". - Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989.
Cfr. TENA RAMIREZ Felipe, "Leyes fundamentales de México 1808-1978". Editorial - Porrúa, México 1978.
- 7 UNAM, "Estudios de Derecho Público contemporáneo". Fondo de Cultura Económica, - México 1972, pág. 112.
- 8 Idem, pág. 113.
- 9 PRI, "Plutarco Elías Calles: obra revolucionaria". Partido Revolucionario Institucional, México 1988, pág. 40.
- 10 MANJARREZ Froylan C., "La Jornada institucional". Partido Revolucionario Institucional, México 1987, Volumen 1 pág. 43.
- 11 PRI, "Memoria del consejo Nacional Extraordinario". Partido Revolucionario Institucional, México 1987, pág. 68.
- 12 WITKER Jorge, "Antología de estudios sobre Derecho Económico". Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978, pág. 83.
- 13 PRI, "Historia documental del Partido de la Revolución". Partido Revolucionario Institucional, México 1986, Tomo 1 pág. 234.
- 14 Idem, Tomo 2 pág. 338.
- 15 Idem, pág. 340 y ss.
- 16 Cfr. GUERRERO OROZCO Omar, "El Estado y la..." op cit, pág. 235.
- 17 Cfr. LOMBARDO TOLEDANO Vicente, "Valoración del Plan Sexenal de Gobierno". Fondo de Cultura Económica (El Trimestre Económico No. 3), México 1934.
- 18 PRI, "Historia documental..." op cit, Tomo 4 pág. 306.

- 19 Cfr. Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Planificación Económica.- Diario Oficial de la Federación, México 9 de julio de 1942.
- 20 Cfr. CARRILLO CASTRO Alejandro y GARCIA RAMIREZ Sergio, "Las empresas públicas - en México". Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1983.
- 21 Cfr. LOPEZ PORTILLO José, "La administración del Gasto en México". Revista Inter nacional de Ciencias Administrativas, México 1974.
- 22 Cfr. COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA, "Informe sobre la reforma de la Adminis tración Pública mexicana". Presidencia de la República, México 1977.
- 23 PRI, "Historia documental..." op cit, Tomo 10 pp. 88, 200 y 201.
- 24 Cfr. ACOSTA Carlos, "Programación y Presupuesto, centro de pugnas intersecretar iales". Revista Proceso No. 793, México 13 de enero de 1992, pp. 14 a 17.
- 25 Cfr. SPP, "Antecedentes históricos de la planeación en México". Revista de Pla neación Democrática No. 1, México 1983, pp. 6 a 11.
- 26 PRI, "Historia documental..." op cit, Tomo 11 pág. 88.
- 27 SALINAS DE GORTARI Carlos, Mensaje pronunciado durante su tercer Informe de Go bierno. México 19 de noviembre de 1991.
- 28 Cfr. Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Or gánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, Mé xico 21 de febrero de 1992.
Cfr. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación, México 24 de febrero de 1992.
- 29 Cfr. SPP, "Antología de la planeación en México 1917-1988". Fondo de Cultura Eco nómica, México 1988, Tomos 1-3-9-10-18-21.
- 30 RANGEL COUTO Hugo, "La teoría económica y el Derecho". Editorial Porrúa, México- 1979, pág. 257.
- 31 VAZQUEZ ARROYO Francisco, "Presupuestos por programas para el Sector Público de México". Universidad Nacional Autónoma de México, México 1982, pág. 55.
- 32 LOPEZ PORTILLO José, Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administra ción Pública Federal. México diciembre de 1976.
- 33 PRI, "Discursos sobre la Revolución Mexicana". Partido Revolucionario Institucio nal, México 1987, pág. 632.
- 34 PRI, "Historia documental..." op cit, Tomo 11 pp. 739 a 774.
- 35 SPP, "Sistema Nacional de Planeación Democrática". Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1985, pág. 31.
- 36 SPP, "Antología de la planeación..." op cit, Tomo 17 pág. 101.
- 37 Idem, pág. 209 y ss.
- 38 Idem, pág. 259.

- 39 SPP, "Antología de la planeación..." op cit, Tomo 17 pág. 101.
- 40 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3º fracción II-- inciso 'a' (vigente).
- 41 SPP, "Sistema Nacional..." op cit, pág. 95.
- 42 Cfr. SPP, "Glosario para el proceso de planeación". Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1988.
- 43 UNAM, "Introducción al Derecho mexicano". Universidad Nacional Autónoma de México, México 1981, pág. 956.
- 44 AGUILAR MONTEVERDE Alonso, "Problemas del capitalismo mexicano. Capital monopo-- lista y empresas estatales". Revista Estrategia No. 14, México 1977, pág. 44.
- 45 S/autor, "La marcha de la economía nacional en 1971". Revista de Comercio Exte-- rior, México enero de 1972, pp. 558 y 559.
- 46 Cfr. SPP, "Glosario para el..." op cit.
- 47 SPP, "Antología de la planeación..." op cit, Tomo 10 pág. 145.
- 48 Cfr. LOPEZ PORTILLO José, Exposición de motivos de la Ley Orgánica... op cit.
- 49 ORTIZ REYES Gabriel, "El control y la disciplina en la Administración Pública Fe-- deral". Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1988, pág. 28 y 29.
- 50 SPP, "Antología de la planeación..." op cit, Tomo 17 pág. 40 y ss.
- 51 Cfr. JIMENEZ CASTRO Wilburg, "Introducción al estudio de la teoría administrati-- va". Fondo de Cultura Económica, México 1954.
- 52 Cfr. MARTINEZ SILVA Mario, "Diccionario de política y Administración Pública". -- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México -- s/fecha.
- 53 Cfr. Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecreta-- rial de Gasto-Financiamiento. Diario Oficial de la Federación, México 29 de ago-- sto de 1979.
- 54 Cfr. SEP, "Glosario de términos administrativos". Secretaría de Educación Públi-- ca, México s/fecha.

CAPITULO II
MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION

Lo que produce la dificultad es que lo equitativo es en verdad justo, pero no según la Ley sino que es un enderezamiento de lo justo legal. La causa de esto - está en que toda Ley es general, pero tocante a ciertos casos no es posible promulgar correctamente una disposición general...

En consecuencia, cuando la Ley hablare en general y sucediere algo en una circunstancia fuera de lo general, se procederá correctamente corrigiendo la omisión en aquella parte en que el legislador faltó y - erró por haber hablado en términos absolutos...

Por tanto, lo equitativo es justo, y aún es mejor -- que cierta especie de lo justo, no mejor que lo justo en absoluto sino mejor que el error resultante de los términos absolutos empleados por la Ley. Y estas es la naturaleza de lo equitativo: ser una rectificación de la Ley en la parte en que ésta es deficiente por su carácter general.

Aristóteles
"Ética Nicomaquea"
Libro V: De la Justicia

2.1 Disposiciones constitucionales

Además del elemental concepto de CONSTITUCION — que "abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado" (Jellinek)¹ —, la Carta Magna de nuestro país es un proyecto de Nación que otorga garantías a los individuos, fomenta la participación de los ciudadanos en asuntos políticos y económicos, organiza al Estado y su forma de Gobierno, vincula los niveles — federal, estatal y municipal para el desarrollo integral, atiende los requerimientos formulados constantemente por la sociedad, y aplica garantías sociales para los grupos mayoritarios más necesitados; es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa en su texto la voluntad y soberanía populares, armonizando garantías individuales y colectivas y circunscribiendo los órganos estatales en un sistema de competencias. Se le puede definir entonces como "el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que establece su forma y la de su Gobierno; crea y estructura sus órganos primarios; proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales; regula sustantivamente y controla adjetivamente el Poder Público del Estado en beneficio de los gobernados" (Burgoa)².

Promulgada en 1917 por el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, y derivada de la Revolución Mexicana, nuestra Ley Fundamental señala el inicio de una nueva etapa en la elaboración de textos constitucionales y se le considera la base de un Estado social de Derecho que se propone responder a las necesidades y aspiraciones del país en un momento crucial de su historia contemporánea; sin embargo, la Constitución no es un documento perfecto ni es agotable su contenido: si el Estado y la sociedad evolucionan, el propio texto constitucional debe a su vez transformarse para mantener su vigencia, por lo que lleva implícito la posibilidad de ser modificado y adecuado a los diferentes períodos y situaciones que se han presentado en México durante los últimos 76 años.³

Recordemos que "una Constitución no es tal por ser Ley, sino por lograr informar la realidad como sistema de soluciones efectivamente-establecidas en la realidad social...es un específico querer concreto el que funda y da sentido al Estado y al Derecho Constitucional" (Fernández Miranda)⁴; la Constitución nacional indica los supuestos a que debe sujetarse tanto el Estado como los integrantes de la sociedad, - basándose además en las características y aspiraciones de la propia - colectividad, un debe ser sujeto al querer ser popular: "no es que la Constitución sea contradictoria al consignar derechos individuales y sociales; economía pública, social y privada; derechos políticos a -- los mexicanos de las más diversas opiniones; libertades económicas y planeación del desarrollo; no es que haya contradicción entre la seguridad jurídica y la reforma de las leyes, o entre la fijeza de éstas y la posibilidad de impugnarlas cuando son inconstitucionales; ni tiene por que haberla entre democracia y eficacia o entre Estado y sociedad... No hay contradicción en la Constitución, sino expresión de pluralidad y libertades; hay un proyecto nacional y finalidades comunes, pero variados caminos, múltiples autonomías y numerosas vías de justicia" (Zorrilla Martínez)⁵.

Desde el punto de vista material, la Carta Magna se divide básicamente en dos grandes partes; una dogmática, que enumera ciertos derechos fundamentales para las personas cuyo ejercicio es garantizado por el Estado mexicano, por lo que se le llama también de las "garantías individuales"; y otra orgánica, que circunscribe al Poder Público en un sistema de competencias y responsabilidades, organizando a los diferentes niveles de Gobierno. El presente inciso se refiere a las disposiciones constitucionales que forman parte del MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION; los artículos que comentaremos se ubican tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica de la Ley Fundamental, es decir, abarcan aspectos que garantizan a los individuos y a los -- grupos sociales el desarrollo del país fomentando la actividad económica y protegiendo los intereses estratégicos de la Nación y, además, indican la forma en que el Estado se organiza y participa en la planeación y rectoría de ese desarrollo, particularmente a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del país⁶

La reforma económica de la Constitución Política, aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1982, incorporó a nuestra Norma Suprema una estrategia de transformación en cuanto a la rectoría del Estado en el sistema de economía mixta, la promoción del desarrollo integral del país y la planeación de las actividades administrativas en función de ambos objetivos. Al respecto, el artículo 25 constitucional señala lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

El sistema de economía mixta señalado en este precepto constitucional, que limita la función del Estado a ser rector y establece la corresponsabilidad y aliento para los sectores social y privado, define además las características que presenta el nuevo esquema del desarrollo nacional aplicado durante los pasados diez años: el sector público coordina todo el proceso fomentando la actividad de los particulares en varias ramas de la economía mexicana, procurando además la protección de los grupos sociales y asegurando un nivel de vida básico

para los habitantes del país.

El artículo 26 constitucional, por otra parte, se refiere específicamente a la obligación del Estado en cuanto a la planeación del desarrollo:

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

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

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

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

En el capítulo anterior hemos ya señalado ampliamente el proceso de planeación: una serie de actividades y vertientes que el Estado propicia y conduce, en las que participan tanto las dependencias y entidades públicas, el Poder Legislativo y los gobiernos estatales y municipales, como diversas organizaciones obreras, campesinas, empresariales, profesionales y de la comunidad en general. El Plan Nacional de Desarrollo y los diversos programas derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática son sujetos a revisión, control y evaluación para vigilar el eficaz desenvolvimiento y el oportuno cumplimiento de las metas previstas, o promover su corrección y adecuación a las nuevas circunstancias.

El artículo 27 constitucional señala los lineamientos básicos para el Estado y la sociedad en materia de desarrollo rural y propiedad privada, en los siguientes términos:

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, constituyen-

do la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural; y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...

VII. Se reconoce la personalidad de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La Ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para el nivel de vida de sus pobladores.

La Ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas, se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley...

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asistencia técnica.

Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El mencionado artículo abarca básicamente tres aspectos sobre la propiedad en México: primero, corresponde originalmente a la Nación y en función del interés público se reserva una zona económica exclusiva en el mar, los recursos naturales y minerales, los combustibles nu

cleares y el espacio aéreo; segundo, se regula en beneficio social el correcto aprovechamiento de la tierra, promoviendo el desarrollo del campo y la generación de empleo productivo en los ejidos, comunidades y grupos indígenas, procurando además la asociación entre sí, con el Estado o con terceros para lograr tales objetivos; y tercero, se establecen las modalidades y limitaciones para la propiedad privada y la pequeña propiedad rural, en congruencia con lo señalado anteriormente.

Respecto a las áreas estratégicas y exclusivas del Estado, el artículo 28 constitucional indica:

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión...

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado...

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

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a los dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante Ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

Las garantías contenidas en los anteriores preceptos constitucionales, enmarcan la relación que existe entre Estado y sociedad en el proceso de planeación, desde la definición de los objetivos básicos del desarrollo nacional y los lineamientos a seguir por parte del sector público, hasta las metas propuestas y las demandas presentadas por los grupos sociales involucrados: reservan áreas estratégicas, fo

mentan actividades y protegen el interés general. Los artículos que - analizaremos a continuación se refieren a la estructura orgánica del Poder Público y la actitud de sus integrantes respecto de la planeación nacional para el desarrollo.

El artículo 73 constitucional señala, del Poder Legislativo, que:

El Congreso tiene facultad: (...)

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

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción eficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios...

El artículo 74 constitucional complementa lo anterior, en cuanto a la Representación Popular:

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

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

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

Respecto del Poder Ejecutivo y en referencia a lo establecido en el artículo 28 constitucional, el artículo 90 de la Carta Magna señala la división básica de la Administración Pública Federal:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal; o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El artículo 93 constitucional agrega, sobre el Poder Ejecutivo, la obligación de los servidores públicos de comparecer ante el Poder Legislativo para informar de su gestión, y la facultad de éste para vigilar y conocer directamente de la operación y resultados de los or

rganismos paraestatales:

Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, - luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores - de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación- estatal mayoritaria, para que infomen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las - investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Estas disposiciones se relacionan con los preceptos señalados - en el capítulo de garantías individuales: se precisan las facultades del Congreso para legislar en materia de planeación y promoción del desarrollo y para solicitar la presencia de servidores públicos; se establecen las atribuciones de la Cámara de Diputados respecto de la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; y se define la clasificación básica de la Administración Pública Federal.

Respecto a las responsabilidades administrativas y penales de -- los servidores públicos, el artículo 108 constitucional indica que:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...

Las Constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

El artículo 109 constitucional complementa lo anterior:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones: (...)

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y efi

ciencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones... Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos -- que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decamislo y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En cuanto a la coordinación de la Federación con los niveles estatal y municipal de Gobierno, y las bases administrativas de éstos -- últimos, el artículo 115 constitucional establece:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: (...)

III. Los Municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,
- d) Mercados y centrales de abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastro,
- g) Calles, parques y jardines,
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

IV. Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- Los Municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados.
- c) Los Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en-

relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de es la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios...

En cuanto al manejo de los recursos económicos que establece el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Carta de Querétaro señala las siguientes condiciones en su articulado:

Artículo 126

No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior.

Artículo 127

El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

Artículo 134

Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados...

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Con lo anterior, concluimos las disposiciones constitucionales - que forman parte del marco jurídico de la planeación nacional para el desarrollo. La reforma económica aplicada al Estado mexicano durante los últimos diez años, con serias perspectivas en el mediano plazo -- que permitan consolidar y continuar los cambios, tiene su fundamento en los artículos mencionados, ya que a través de éstos se cumplen los

lineamientos básicos de la Ley Suprema del país: "modernizan las finanzas públicas para hacer del Presupuesto un instrumento que pueda, en la práctica, fijar las prioridades de nuestro desarrollo; modifican la distribución de atribuciones entre los distintos niveles de gobierno para abrir nuevas posibilidades de participación a la comunidad y consolidar el proyecto de descentralización, contenido en el artículo 115; y adecúan los Instrumentos jurídicos para regular con eficiencia el uso de los recursos públicos y para precisar la responsabilidad -- que ante la Nación tienen los servidores públicos" (Camacho Solís)⁷.

A manera de resumen, la planeación nacional para el desarrollo, como un proceso integral de actividades que involucra a los diversos sectores nacionales, se fundamenta en los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente: 25; 26; 27 fracciones VII y XX; 28; 73 fracciones VII, VIII, XXIX-D y XXIX-E; 74 fracción IV; 90; 93; 108; 109; 115 fracciones III, IV y V; 126; 127; y 134.

2.2 Disposiciones legislativas

Desde siempre la Ley fue concebida como el principal instrumento del Derecho para sancionar el comportamiento humano, fijar las bases-generales de la organización estatal y regular el contexto internacional; esa distinción fundamental entre lícito e ilícito le ha permitido a la humanidad desarrollarse en una forma relativamente pacífica, preservando su concepción de la justicia como norma de vida y la seguridad como elemento esencial de su supervivencia. Derivado de lo anterior, en nuestro país puede afirmarse que existe "un auténtico Estado de Derecho, con un sistema jurídico institucional, sólido y permanente; la legalidad no siempre es respetada — un antiguo proverbio dice que toda ley se hizo para ser violada —, pero es la fuente indiscutible de la institucionalidad del sistema político y de las decisiones de Gobierno" (Arnaldo Córdoba)⁸.

Las bases para el desarrollo económico y social han sido, invariablemente, disposiciones legislativas que pretenden responder a las características propias de un momento de la historia; una vez agotado un modelo de desarrollo, se procede a las reformas y modificaciones —necesarias para continuar vigente el proyecto original señalado en la Carta Magna del país. Respecto de la planeación nacional para el desarrollo, hemos expuesto que "la organización de conjunto no habría despojar al ciudadano de la responsabilidad de edificar su propia vida, ni privarlo de la confianza en sí mismo al cubrir sus necesidades desde el poder. La organización gubernamental debe limitarse a evitar los desajustes principales, cuyos efectos tienden a acumularse si no se toman las medidas que los contrarresten" (Karl Mannheim)⁹.

En este sentido, la premisa de racionalizar los recursos y procedimientos de la Administración Pública adquirió mayor presencia a partir de 1970; de hecho, "al cerrarse las fronteras productivas se hizo patente que buena parte de la tarea política de los gobernantes recaería en las tareas administrativas, y en especial en las que tienen — que ver directa o indirectamente con la consignación de recursos. El sexenio de López Portillo, de 1976 a 1982, se caracterizó por haber —

realizado grandes cambios en estos renglones, desde la promulgación de las leyes que crearon la Secretaría de Programación y Presupuesto y las referentes al gasto público y los sectores administrativos, hasta la renovación y en algunos casos aún la inversión de prácticas administrativas que se venían presentando como inmovibles desde hacía varios decenios" (Arturo Cantú)¹⁰. Las disposiciones no detuvieron la crisis que se agudizó en la década de 1980, pero permitieron reorganizar a la administración gubernamental e introducir principios básicos en la coordinación sectorial, el presupuesto por programas, la contabilidad gubernamental, el Gasto Público, las obras y servicios del Sector que incidían notablemente en el desarrollo nacional y el comportamiento de diversas variables económicas. La estrategia se consolidó durante el período de Miguel de la Madrid, de 1982 a 1988, al emitirse leyes sobre planeación, responsabilidades de servidores públicos y entidades paraestatales; se adecuó el marco jurídico para otorgar mayor coherencia y cohesión al aparato administrativo; y se introdujeron diversos criterios en el manejo de los recursos públicos.

La LEY DE PLANEACION constituye el ordenamiento legal básico del proceso de planeación, y define tanto la participación de la Administración Pública en las diversas etapas como la estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática. El primer capítulo de la Ley señala las disposiciones generales referentes a los objetivos e instrumentos de la planeación, definida "como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen" (artículo 3º). Asimismo, señala la obligación del Primer Mandatario de planear y conducir la actividad administrativa conforme a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo; de informar el avance y grado de cumplimiento de las metas fijadas a las dependencias y entidades públicas; y de propiciar la participación democrática de los grupos sociales durante el proceso.

El segundo capítulo de la Ley se refiere al Sistema Nacional de

Planeación Democrática, las atribuciones de las Secretarías de Hacienda y de la Contraloría, las obligaciones del sector público respecto de la programación y evaluación tanto sectorial como institucional. - El tercer capítulo indica la participación social en la planeación -- "con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley" (artículo 20), y lo correspondiente a la participación del Poder Legislativo. El cuarto capítulo define al Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en cuya elaboración se involucra a las diversas dependencias y entidades paraestatales bajo los lineamientos emitidos por las Secretarías de Desarrollo Social y de Hacienda.

El capítulo quinto de la Ley se refiere a la coordinación que se promueve entre los diferentes niveles de Gobierno, a través de los respectivos Convenios Unicos de Desarrollo para lograr congruencia entre los objetivos y metas nacionales con las acciones y necesidades de cada entidad federativa. El sexto capítulo, relativo a las vertientes de concertación e inducción, indica las bases para la coordinación entre el Poder Público y los sectores social y privado, así como la relación entre los instrumentos de política económica y social con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Por último, el capítulo séptimo se refiere a las responsabilidades que pueden aplicarse a los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones que señala la propia Ley de Planeación.

La reforma administrativa propuesta por el titular del Ejecutivo Federal en 1976, y que tiene sus antecedentes dos décadas atrás una vez anunciado el propósito de planear y programar las actividades públicas, derivó en una LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL como instrumento para inducir orden y coherencia en el aparato gubernamental definiendo atribuciones y competencias específicas, acciones sectoriales o multiselectoriales en gabinete. Durante sus quince años de vigencia, la Ley Orgánica ha sido modificada y reformada en varias ocasiones para adecuar la estructura administrativa a las prioridades del régimen en turno: en principio, de 1976 a 1982, los ejes de la Administración Pública fueron las Secretarías de Hacienda y Cré

dito Público y de Programación y Presupuesto; en 1983 se incluye a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; y en 1992 desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto al fusionarse con la de Hacienda, y se crea una Secretaría de Desarrollo Social. Al respecto, además de señalar las bases de la Administración Pública Federal y señalar diversas disposiciones generales, la Ley Orgánica define la competencia de las Secretarías mencionadas en el proceso de planeación y su coordinación respecto de las demás dependencias.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho de los siguientes asuntos en materia de planeación, además de los que le son inherentes en políticas monetaria, fiscal y crediticia:

- * Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan correspondiente;
- * Proyectar y calcular los ingresos y egresos de la Federación, haciéndolos compatibles entre sí en atención a las necesidades del desarrollo del país;
- * Formular, vigilar y evaluar el programa del Gasto Público Federal así como los programas de inversión pública, de administración de personal, obras públicas y adquisiciones en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social;
- * Formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y coordinar los sistemas de información y estadística, además de vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia de planeación, contabilidad y evaluación; y
- * Proyectar la planeación regional conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos de las entidades federativas.

La Secretaría de Desarrollo Social es la responsable de elaborar los programas regionales y especiales que señale el Presidente de la República, así como de autorizar las inversiones correspondientes y orientar a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo; es decir, compete a la dependencia el "formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología" (artículo 32 fracción I). Entre otras, tiene a su cargo los siguientes asuntos y órganos desconcentrados:

- * Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que le presenten las dependencias y entidades y los gobiernos locales;
- * Autorizar las acciones e inversiones en el marco de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- * Elaborar los programas de aprovechamiento de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de centros de población, así como promover y concertar programas de vivienda y desarrollo -

urbano;

- * Regular la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Pública Federal, así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y realización de avalúos;
- * Operar el Registro Público de la Propiedad Federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes inmuebles de la Federación;
- * Respecto del Programa Nacional de Solidaridad, en complemento a la Comisión encargada del PRONASOL se crea el Instituto Nacional de Solidaridad;
- * En materia ecológica de protección, conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales, ecosistemas fundamentales y medio ambiente, se crea el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; y
- * Por último, se adscribe a la SEDESOL la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales con las atribuciones ya establecidas en materia de avalúos, justipreciaciones e indemnización de los bienes inmuebles propiedad de la Administración Pública.

Respecto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Ley Orgánica le asigna las siguientes atribuciones:

- * Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental e inspeccionar el ejercicio del Gasto Público y su congruencia con el Presupuesto de Egresos;
- * Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los Instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal;
- * Vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;
- * Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para establecer los procedimientos necesarios que les permiten cumplir sus respectivas responsabilidades; e
- * Informar al Presidente de la República y a las autoridades competentes, sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades públicas objeto de fiscalización.

La LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES desarrolla el título --tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal referente al conjunto de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos que integran el sector paraestatal de la administración gubernamental. Respecto a los organismos descentralizados, éstos realizan actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias de la economía nacional conforme a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, tales como la prestación de servicios públicos o sociales y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social; dichos organismos son creados mediante Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o del Ejecutivo Federal si así corresponde, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, y son administrados por una junta de gobierno y un director general. En cuanto a los fideicomisos públicos, de estructura

análoga a los organismos descentralizados, son aquellos constituidos - por la Administración Pública Federal con el propósito de auxiliar al Primer Mandatario en las atribuciones que el Estado tiene para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo nacional.

Por último, la Ley Federal define a las empresas de participación estatal mayoritaria como aquellas sociedades de cualquier naturaleza - en las que: el Gobierno Federal aporte o sea propietario de más del 50 por ciento del capital social; se hagan figurar títulos representativos de capital social, de serie especial que sólo pueden ser suscritos por el Gobierno Federal; y/o corresponda a éste la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, de designar al -- presidente o director general de la empresa, o de vetar los acuerdos - del propio órgano de gobierno.

Para su desarrollo y operación, las entidades paraestatales deberán "sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de Gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos" (artículo 47). El Programa Institucional elaborado a indicación expresa del Presidente de la República contiene las metas, responsabilidades, objetivos y resultados que la entidad debe asumir - en cumplimiento de las políticas sectoriales; en base a él se integra el presupuesto y se asignan los recursos necesarios para lograr lo programado, de conformidad con los lineamientos y disposiciones elaborados por la Secretaría de Hacienda para tal efecto. El órgano de gobierno de la entidad es responsable de: aprobar los programas y presupuestos; fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad; aprobar la concertación de préstamos para el financiamiento de la paraestatal; observar lo dispuesto en materia de manejo de disponibilidades financieras, estructuras organizacionales, compras, arrendamientos y obra pública; y aprobar los estados financieros de la entidad. En cuanto al director general, éste se encarga básicamente de la administración de la paraestatal: formula los programas -- institucionales y presupuestos respectivos; establece los sistemas de control y evaluación necesarios para destacar la eficacia y eficiencia

en el alcance de las metas y objetivos propuestos; e informa sobre la relación de lo ejecutado con lo programado y lo referente tanto al --- ejercicio presupuestal como a los ingresos obtenidos.

Cada entidad paraestatal cuenta con un órgano Interno de control para revisar, auditar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos para el manejo y aplicación de los recursos públicos conforme a lo dispuesto por la Secretaría de la Contraloría General. También existen comisarios públicos que evalúan el desempeño general y por funciones de las entidades, e incluso algunos despachos privados fungen como auditores externos de las paraestatales. Lo anterior permite incorporarlas al proceso de planeación y ejercer un seguimiento físico, financiero y presupuestal de sus actividades.

La LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO es el ordenamiento legal que regula todas las erogaciones de todo el Sector Público, incluidos los Poderes Legislativo y Judicial, y estrecha la relación entre las actividades del proceso de planeación. Según la Ley, -- "el Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto de -- gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública" (artículo 2º), que efectúan los tres Poderes de la Unión con base "en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas, unidades responsables de su ejecución" (artículo 13); la contabilidad incluye "las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas del propio presupuesto" (artículo 39).

El Gasto Público se expresa en el Presupuesto de Egresos de la Federación --- aprobado anualmente por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo "para expensar, durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen" (artículo 15) --- cuyo proyecto describe los programas a realizar, la estimación de los ingresos, los gastos propuestos, el tipo y fuente de recursos para su financiamiento, los ingresos y gastos-

reales del último ejercicio fiscal, e incluye comentarios sobre las -- condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las pre-- vistas en el corto y mediano plazos. Una vez aprobado el Presupuesto - de Egresos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procede a la - asignación de recursos conforme a los montos autorizados para los pro-- gramas y partidas presupuestales, tanto para la Federación como para - los gobiernos estatales y municipales, y efectúa los pagos correspon-- dientes a través de la Tesorería de la Federación; el ejercicio presu-- puestal es vigilado y evaluado por los diferentes órganos internos de-- control, la propia Secretaría de Hacienda y la Contaduría Mayor de Ha-- cienda de la Cámara de Diputados.

Además de estas disposiciones y de aquellas contenidas en el Re-- glamento de la Ley, existen algunos ordenamientos legales que comple-- mentan los procedimientos y mecanismos establecidos en la Ley de Presu-- puesto, así como lo referente a las responsabilidades administrativas-- de los servidores públicos.

Al respecto, la LEY DE OBRAS PUBLICAS "tiene por objeto regular - el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presu-- puestación, ejecución, conservación y mantenimiento, demolición y con-- trol de la obra pública" (artículo 1º) que realicen las dependencias y entidades públicas de acuerdo a los objetivos y prioridades del Plan - Nacional de Desarrollo y dentro de los montos establecidos en el Presu-- puesto de Egresos de la Federación, empleando los avances tecnológicos y los recursos humanos y materiales de cada región. Según la Ley de -- Obras, los programas presupuesto deberán basarse en las políticas, es-- timaciones y recursos de la planeación nacional para su ejecución, por lo que las dependencias y entidades no pueden contratar o realizar --- obras no consideradas en su programa de inversiones autorizado, que no cumplan las disposiciones correspondientes ni especificaciones de cons-- trucción, o que no cuenten con un programa de ejecución y suministro; - asimismo, los presupuestos de obra pública deben incluir los costos re-- lativos a:

- Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran;
- Los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios;
- La regularización y adquisición de la tierra;
- La ejecución de la obra, con los costos estimados del contrato o de los recur--

tos necesarios, las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de -- equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con la obra, los cargos adicionales para prueba y funcionamiento, así como los costos indirectos de la obra;

- Las obras de infraestructura complementaria que se requieran;
- Las obras relativas a la preservación, restauración, mejoramiento de las condiciones ambientales;
- Los trabajos de conservación y mantenimiento ordinario, preventivo y correctivo de los bienes inmuebles a su cargo; y
- Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de la obra pública.

Los contratos de obra pública se adjudican mediante el proceso de licitación que señala la Carta Magna, y las dependencias y entidades - deben supervisar la ejecución y el avance de la obra contratada y vigil ar la correcta aplicación de los anticipos o recursos otorgados; por tanto, tienen facultades para rescindir administrativamente los contra tos por razones de interés general o por contravención de los términos pactados o de las disposiciones legales correspondientes. La Secretaría de Hacienda determina las infracciones y sanciones para los contratistas que no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley; mientras que en el Presupuesto se relacionan los montos máximos y mínimos a que debe sujetarse el procedimiento de licitación o de contratación directa.

Por otra parte, la LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES regula estas actividades de la Administración Pública de acuerdo a los objetivos, prioridades y políticas señalados en el Plan Nacional de Desarrollo y los di versos programas derivados de él, así como en el Presupuesto de Egre-- sos de la Federación. El procedimiento que establece esta Ley respecto de los pedidos y contratos es similar al señalado anteriormente; es de cir, se realiza la licitación pública para asignar el pedido o contrato a quien presente las mejores condiciones y cumpla con los requisitos legales salvo determinadas modalidades en que se autoriza la com pra o contratación directa, dentro de los montos presupuestales autor zados. En el caso de estos procedimientos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial otorga las autorizaciones o señala los precios y es pecificaciones que den reunir los bienes adquiridos; en todo caso, cada dependencia o entidad establece un Comité de Adquisiciones, Arrenda-- mientos y Contrataciones con objeto de asegurar las mejores condiciones

para el Sector Público en cada operación. Asimismo, la Ley señala la obligación de estimar y proyectar en el presupuesto de cada entidad pública "los recursos correspondientes a sus programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones, así como aquellos relativos a las adquisiciones de bienes para su posterior comercialización, incluyendo aquellos que habrán de sujetarse a procesos productivos" (artículo 14). Las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, y las prestaciones de servicios relacionados con los mismos, son comercialmente una de las actividades que mayores ingresos proporciona al sector privado, particularmente en nuestro sistema económico donde el Gobierno Federal es el más grande consumidor de bienes y servicios por sí solo; por ello, es también uno de los rubros donde más directamente se han aplicado las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales.

Por último, la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS desarrolla el Título Cuarto de la Constitución Política en lo relativo a las responsabilidades política y administrativa; la responsabilidad penal se encuentra tipificada en los respectivos Códigos Penales, tanto federal como estatal, al señalar los delitos de servidores públicos. Lo anterior permite definir claramente los criterios establecidos para evitar que los recursos de la Administración Pública Federal sean objeto de uso indebido; al respecto, la Ley de Responsabilidades dispone lo siguiente en su artículo 47 vigente:

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas a la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebi

das de aquellas; ...

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba;

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que impliquen intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX. Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos a que se refieren las normas que al efecto se expidan;

XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;

XXII... y

XXIII. Las demás que les impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico ante la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

La Ley indica también los procedimientos a seguir y las sanciones a aplicar, tanto en juicio político como en responsabilidad administrativa, a todos los servidores públicos así como los términos para proceder a la denuncia o aplicación respectiva, ya que "en un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley, y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia" (De la Madrid Hurtado).¹¹

Además de los ordenamientos legales expuestos anteriormente, la mayoría de las leyes relativas a la Administración Pública Federal señalan diversas obligaciones respecto al proceso de planeación tanto si se debe programar las actividades a realizar en cualquier materia, como si deben presupuestar los recursos necesarios para llevarlas a cabo y por tanto controlar y evaluar su desarrollo. A manera de resumen, mencionaremos los artículos de las Leyes comentadas que directamente se relacionan con el tema de la presente investigación:¹²

LEY DE PLANEACION

Arts. 1º a 4º, 7, 9, 12, 14 a 18, 20 a 27, 32 a 34, 37, 40, 42 y 43.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Arts. 1º a 5º, 20, 22, 23, 26, 31, 32, 32-Bis, 45 a 47.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL

Arts. 2º, 4º, 5º, 7, 13 a 15, 17, 19, 21, 22, 25, 30, 37 a 40, 43 a 45 y 50.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Arts. 1º, 8, 11, 14, 28, 40, 46 a 53, 59 a 62.

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Arts. 1º, 2º, 8 a 11, 34, 37, 43, 93 a 95.

LEY DE OBRAS PUBLICAS

Arts. 1º, 2º, 4º, 7, 12 a 14, 16 a 19, 26 a 30, 41, 56, 59, 61, 73 y 74.

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES

Arts. 1º, 3º, 10, 12 a 15, 18, 20, 26, 30, 31, 37, 39, 41, 49 a 51, 66.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Arts. 1º, 2º, 7, 9, 47, 49, 53 a 57, 61, 74, 78, 80, 88 y 90.

2.3 Disposiciones normativas

"A lo largo de los años setenta fue tomando cuerpo en la conciencia pública de México la necesidad de llevar a cabo modificaciones importantes en la economía y la política nacional, con el fin de dar lugar a un nuevo modelo o estilo de desarrollo socioeconómico" (Rolando Cordera)¹³; de hecho, la necesidad de modificar instrumentos y actividades administrativas se materializó en reformas constitucionales y en la publicación de diversas leyes y reglamentos que reorientaron la organización y esquema normativo de la Administración Pública Federal bajo las directrices de reordenación económica, eficiencia, productividad, reestructuración del aparato gubernamental y saneamiento de la situación financiera pública, conforme en los objetivos y metas que se derivaron de los respectivos Planes de Desarrollo.

Además de disposiciones constitucionales y legislativas, el marco jurídico del Gasto Público incluye disposiciones técnico normativas que especifican lo señalado inicialmente a través de reglamentos, acuerdos, decretos, oficios, criterios y manuales. La responsabilidad de determinar los lineamientos a seguir durante el proceso de planeación fue asignada a la Dirección General de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto; en la actualidad, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social definen tales criterios y disposiciones, con la participación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en cuanto al control de las operaciones administrativas.

El PLAN NACIONAL DE DESARROLLO es el primer instrumento técnico-normativo del proceso de planeación para los niveles global, sectorial y regional en el mediano y largo plazo. Del Plan se derivan diversos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que definen las metas y estrategias a seguir por las dependencias y entidades públicas, así como la respectiva coordinación con los estados y municipios y la concertación con los sectores social y privado del país. Además, el PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION es el instrumento financiero operativo básico para la ejecución de las decisiones previamente planeadas conforme a las políticas señaladas por -

el Presidente de la República, mientras que los programas presupuesto de cada entidad vinculan los objetivos y metas propuestos con los recursos necesarios para conseguirlos, de conformidad con lo que ya hemos comentado en los anteriores incisos.

El REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO indica los lineamientos para la programación presupuestación, -ejercicio, contabilidad y control de los egresos públicos.¹⁴ El proceso de programación presupuestación comprende tanto las acciones que realizan las dependencias y entidades en cumplimiento a los criterios de política económica y social emitidos por el Ejecutivo Federal, como - las previsiones de gasto corriente, inversión física y financiera, y - pagos de pasivo o deuda pública requeridos para cubrir los recursos - humanos, materiales y financieros estimados necesarios. Para tal efecto, los programas institucionales deben: formularse conforme a la estructura programática, unidades de medida y denominación de metas establecido por la Secretaría de Hacienda; e incluir las previsiones señaladas y sus fuentes de financiamiento, la cuantificación de metas, - su duración y unidades responsables, así como su impacto regional, -- económico y social. En este sentido, los proyectos de presupuesto elaborados por cada dependencia o entidad se sujetan a los criterios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo por el Primer Mandatario y en el Presupuesto de Egresos de la Federación respecto de las disposiciones de racionalidad, austeridad, disciplina, eficiencia y honradez en el manejo de los recursos públicos.

Respecto al ejercicio del Gasto Público, el Reglamento indica -- que se efectuará con base en los calendarios financieros y de metas, - congruentes y compatibles entre sí, elaborados anualmente por las propias dependencias y entidades. Asimismo, "comprenderá el manejo y --- aplicación que de los recursos realicen las entidades (públicas) para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados" (artículo 39), de acuerdo a los compromisos celebrados, pago de obligaciones y ministración de fondos previamente calendarizados. Además, las entidades deben llevar registro de todas las afectaciones presupuestales con cargo a sus programas -- institucionales según los capítulos y conceptos del Clasificador por-

Objeto del Gasto emitido y autorizado por la Secretaría de Hacienda; mediante este listado ordenado, homogéneo y coherente, se permite --- identificar los bienes y servicios que el Gobierno adquiere para desarrollar sus actividades normalmente. El Reglamento incluye también -- los requisitos de autorización y comprobación del Gasto que deben observar las unidades responsables en materia de erogaciones por concepto de servicios personales, adquisiciones, arrendamientos, obra pública, transferencias, servicios generales, etc.

En cuanto a la contabilidad gubernamental, el sistema reglamentado señala "la captación y registro de las operaciones financieras, -- presupuestales y de consecución de metas de las entidades, a efecto de suministrar información que coadyuve a la toma de decisiones y a la evaluación de las actividades realizadas" (artículo 81) . El Sistema de Contabilidad Gubernamental incluye cuentas de activo, pasivo, patrimonio, resultados, orden y presupuesto en los Libros de Diario, Mayor y de Inventarios y Balances; se establece además la obligación de incluir "registros auxiliares para los programas presupuestarios -- que muestren de manera sistemática avances financieros y de consecución de metas, con objeto de facilitar la evaluación en el ejercicio del Gasto Público" (artículo 100). Para efecto de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que anualmente se presenta a revisión de la Cámara de Diputados, las dependencias y entidades elaboran diversos Informes que entregan periódicamente a la Secretaría de Hacienda para su análisis y consolidación.

Por último, para el control y evaluación del Gasto Público el Reglamento señala "la fiscalización permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y erogaciones; el seguimiento de las realizaciones financieras y de metas durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados; y la medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de dichos programas" (artículo 130). Derivado de las visitas y auditorías practicadas por los órganos de control a las dependencias y entidades, puede proceder: la --- aplicación de medidas correctivas a los instrumentos utilizados en el manejo del Gasto; adecuaciones a la estructura programática y financiera de los presupuestos autorizados; adecuaciones a los calendarios

financieros y de metas autorizados; fincamiento de responsabilidades que procedan por irregularidades, actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública o el patrimonio institucional; y la determinación de provisiones para la programación presupuestación del ejercicio siguiente.

Para complementar lo relativo a la contabilidad de las entidades públicas, haremos referencia a dos documentos: un Boletín emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1982, denominado PRINCIPIOS BÁSICOS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL¹⁵ y el ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE QUE EL CONJUNTO DE LA DOCUMENTACION CONTABLE DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CONSTITUYEN EL ARCHIVO CONTABLE GUBERNAMENTAL QUE DEBERA GUARDARSE, CONSERVARSE Y CUSTODIARSE. Los Principios Básicos representan un marco de referencia para uniformar los métodos, procedimientos y prácticas contables en el registro de las operaciones y en la preparación de los estados financieros, presupuestales y patrimoniales a fin de obtener información veraz en forma clara y precisa; es decir, "se definen como los fundamentos esenciales para sustentar el registro correcto de las operaciones, la elaboración y presentación oportuna de estados financieros, basados en su razonamiento, eficiencia demostrada, respaldo de legislaciones especializadas y aplicación general en la contaduría gubernamental" (SPP). Dichos Principios Básicos son los siguientes: ente, existencia permanente, cuantificación en términos monetarios, período contable, costo histórico, importancia relativa, consistencia, base de registro, revelación suficiente, cumplimiento de disposiciones legales, control presupuestario e integración de la información; en base a estos principios el sistema contable muestra ampliamente la situación financiera, presupuestal y patrimonial del ente público así como su vinculación con el avance físico financiero de los proyectos de obra pública programados.

En cuanto al Acuerdo del Archivo Contable Gubernamental¹⁶ se indica la obligación de conservar durante doce años los libros de contabilidad, registros contables, documentación comprobatoria o justificatoria del Ingreso y del Gasto Público, a fin de disponer de dicha información tanto para la operación normal de las dependencias y entidades

como para la revisión y fiscalización por parte de las Secretarías de Hacienda y de la Contraloría General. Cabe mencionar que el incumplimiento de tal Acuerdo, implica responsabilidad para el infractor.

Respecto al ejercicio del Gasto Público, en 1979 se publicó un ACUERDO POR EL QUE SE CREA CON CARACTER PERMANENTE LA COMISION INTER-SECRETARIAL DE GASTO FINANCIAMIENTO⁷ — cuyos antecedentes se ubican en la Subcomisión de Inversión Financiamiento de 1965 — que actúa como órgano permanente durante todo el proceso de planeación. La Comisión Intersecretarial tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- * Cuidar que las decisiones que se tomen en materia de Gasto Público y su financiamiento mantengan congruencia en su contenido y con la planeación nacional del desarrollo, formulando las recomendaciones necesarias para asegurar su compatibilidad;
- * Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;
- * Analizar la incidencia del Gasto Público y su financiamiento sobre el comportamiento de la actividad económica y social, resaltando las áreas estratégicas cuya problemática demande atención prioritaria;
- * Proponer un calendario de ingresos y gastos para prever las necesidades de financiamiento con la oportunidad requerida y que permita contar con los recursos suficientes para lograr el debido cumplimiento de las obligaciones de pago, cuidando que armonice el ejercicio presupuestal con los recursos provenientes de los ingresos federales y del financiamiento del sector público;
- * Analizar el comportamiento del Gasto Público y de su financiamiento, para detectar las desviaciones respecto a lo programado, y sugerir las medidas correctivas de aquellas que no se justifiquen y, en los casos que lo considere conveniente, recomendar los ajustes a los programas anuales de Gasto y Financiamiento de la Administración Pública Federal;
- * Examinar la situación financiera de las empresas y organismos públicos — más importantes y de aquellos que presenten condiciones críticas, en colaboración con la respectiva dependencia coordinadora de sector y, en su caso, con las propias entidades para proponer las medidas conducentes; y
- * Proponer mecanismos de comunicación permanente entre las Secretarías de Hacienda y de la Contraloría General, que permitan conocer con oportunidad y confiabilidad el ejercicio del Gasto Público y su financiamiento.

En el marco de la Comisión Intersecretarial operan los sistemas de: Información y Seguimiento del Gasto; de Seguimiento de la Inversión Pública; y de Información de Finanzas Públicas que permiten conocer y evaluar el ejercicio presupuestal. Incluso se estableció en 1988 un ACUERDO DE AUSTERIDAD con las bases administrativas de austeridad y racionalidad que aseguran el manejo sano de los bienes, recursos y servicios de que dispone la Administración Pública Federal.

Respecto a las normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación publicó el BOLETIN "B": NORMAS GENERALES DE AUDITORIA INTERNA GUBERNAMENTAL con objeto de precisar los propósitos y alcance de estas revisiones, así como de establecer los criterios y requisitos para evaluar la gestión pública. En apoyo a la función directiva, la auditoría interna gubernamental permite:¹⁸

- * Revisar y evaluar los sistemas de operación, registro, control e información, con el fin de determinar su adecuado funcionamiento en los términos de las disposiciones aplicables, y si contribuyen a alcanzar las metas y objetivos previstos, así como proponer recomendaciones que propicien mejoras en las áreas, operaciones, sistemas y programas auditados; y
- * Evaluar la economía, eficiencia y eficacia con que se logran las metas en relación con los presupuestos asignados, como un concepto absoluto que indica el grado en que se consiguieron los fines y objetivos previstos.

Los conceptos de economía y eficacia requieren asegurar criterios de racionalidad en la obtención y manejo de los recursos en términos de calidad, cantidad, oportunidad, utilidad y precio; de aprovechamiento pleno de esfuerzos evitando duplicidades o tareas innecesarias; y que garanticen la suficiencia de personal asignado a las labores, evitando cualquier exceso en este rubro. En este sentido, la eficiencia es un concepto relativo que indica la productividad obtenida en proporción a lo previsto presupuestalmente. Para lo anterior, la auditoría interna gubernamental informa acerca de:

- * La propiedad y debido funcionamiento de los sistemas de operación, registro, control e información de las operaciones:
 - Si se han adoptado sistemas de control para el cumplimiento oportuno de las obligaciones legales y disposiciones administrativas;
 - Si los sistemas de contabilidad en uso operan satisfactoriamente y proporcionan una clasificación suficiente de la naturaleza y destino de las partidas a que se refieren, sujetándose a los principios básicos de contabilidad generalmente aplicables al caso;
 - Si los sistemas de información de la dependencia o entidad se rigen por los preceptos aplicables, y aportan datos útiles para la toma de decisiones y para la rendición de cuentas;
 - Si los criterios elegidos por la dependencia o entidad para reconocer, clasificar y medir los objetivos, metas y realizaciones, son idóneos y permiten precisar la dimensión correcta de esos elementos; y
 - Si existen parámetros razonables para juzgar la suficiencia, insuficiencia o exceso de los recursos asignados al logro de metas y objetivos.
- * El cumplimiento de las condiciones previstas en el presupuesto:
 - Los informes de auditoría indican de manera explícita si, en la ejecución de los programas o actividades revisadas, la unidad administrativa responsable dió cumplimiento a las previsiones presupuestarias referentes

al destino y monto de los recursos; y señalan claramente las desviaciones advertidas en cuanto al destino, cantidad, calidad y precio de los recursos empleados, indicando las razones esgrimidas por dicha unidad administrativa responsable, así como en su caso los elementos de juicio que tenga el auditor para apoyar o cuestionar esas razones.

* Sujeción a las Normas Generales de Auditoría Interna Gubernamental y a los procedimientos de auditoría de aplicación general:

- Las observaciones del auditor deberán caracterizarse por su relevancia, claridad, concisión y objetividad y cuantificarse cuando sea posible. Las conclusiones deberán ser objetivas e indubitables hasta donde lo permita la evidencia que las apoye, y las recomendaciones deberán ser precisas, prácticas y orientadas a la eliminación de las irregularidades y deficiencias, y evitar su recurrencia con el fin de mejorar el desempeño de la dependencia o entidad auditada;
- Cuando como resultado de las observaciones y recomendaciones contenidas en el informe de auditoría sea necesario tomar medidas correctivas, el auditor se cerciorará de que éstas se han puesto en vigor oportunamente, y que permiten alcanzar los resultados deseados; y
- Cuando no se hayan tomado las medidas sugeridas en asuntos que, a juicio del auditor, sean importantes para el logro de los objetivos o de la eficiencia en las operaciones de las áreas auditadas, hará constar este hecho en los informes que presente posteriormente ante los niveles decisivos o autoridades competentes.

Además de la auditoría interna practicada por el órgano de control de cada dependencia o entidad, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación revisa periódicamente las actividades de la Administración Pública para proponer programas conjuntos de simplificación administrativa, vigilar las erogaciones presupuestales, reade-cuar estructuras orgánicas y mejorar los propios sistemas de control y de evaluación de la gestión gubernamental. Asimismo, se encomienda a despachos privados la función de AUDITORES EXTERNOS para asegurar mayor objetividad e imparcialidad en las revisiones al aparato administrativo; dichos informes son remitidos al titular de la dependencia o entidad con recomendaciones para corregir o subsanar las deficiencias, errores y desviaciones presentadas. Por último, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cámara de Diputados como representante legislativo popular es quien revisa, vigila, controla y evalúa las actividades de la Administración Pública Federal con base en los Informes de Ejecución, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y los Informes que trimestralmente le envía la Secretaría de Hacienda sobre la situación económico financiera del país.

CAPITULO I I

INDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 JELLINEK Georg, "Teoría general del Estado". Editorial Albatros, Buenos Aires -- 1943, pág. 413.
- 2 BURGOA Ignacio, "Derecho constitucional mexicano". Editorial Porrúa, México 1989, pág. 328.
- 3 Cfr. CARPIZO Jorge, "La constitución mexicana de 1917". Editorial Porrúa, México 1990.
- 4 FERNANDEZ-MIRANDA Torcuato, "Estado y Constitución". Editorial Espasa-Calpe, Madrid 1975, pág. 277.
- 5 ZORRILLA MARTINEZ Pedro, "Estado de Derecho como instrumento de desarrollo y modernización". Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos (PEMEX-LEX), México mayo - junio 1991, Num. 35-36 pp. 9 y 10.
- 6 Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25, 26, 27, 28, 73, 74, 90, 93, 108, 109, 115, 126, 127 y 134 (texto vigente).
- 7 RUIZ MASSIEU José Francisco, "Nuevo Derecho Constitucional mexicano". Editorial-Porrúa, México 1983, pp. 7 y 8.
- 8 VARIOS, "México mañana". Ediciones Océano, México 1986, pág. 113.
- 9 MANNHEIM Karl, "Libertad, poder y planeación democrática". Fondo de Cultura Económica, México 1974, pág. 150.
- 10 VARIOS, "El desafío mexicano". Ediciones Océano, México 1985, pág. 52.
- 11 Cfr. DE LA MADRID HURTADO Miguel, Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, diciembre de 1982.
- 12 Cfr. Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.
Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.
Cfr. Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 1992.
Cfr. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1992.
Cfr. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 1986.
Cfr. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976.
Cfr. Ley de Obras Públicas. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1980.
Cfr. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982.
Cfr. decreto que redoma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Fe-

deral de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1992.

Cfr. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles. Diario Oficial de la Federación, 8 de febrero de 1985.

- 13 CALDERON José María (Coord.), "Economía y política en el México actual". Editorial Terra Nova, México 1980, pág. 145.
- 14 Cfr. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.- Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 1981.
- 15 Cfr. SPP, Boletín 198201 "Principios básicos de contabilidad gubernamental". Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1982.
- 16 Cfr. Acuerdo por el que se dispone que el conjunto de la documentación contable-consistente en libros de contabilidad, registros contables y documentación comprobatoria del ingreso y del gasto público de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal constituyen el Archivo Contable Gubernamental que deberá conservarse, guardarse y custodiarse. Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 1982.
- 17 Cfr. Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento. Diario Oficial de la Federación, 29 de agosto de 1979.
- 18 Cfr. SECOGEF, Boletín B 'Normas generales de Auditoría Interna Gubernamental'. - Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México s.f.

C A P I T U L O I I I

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Primeramente ¡oh hijo! has de temer a Dios; porque en el temerle está la sabiduría, y siendo sabio no podrás errar en nada.

Lo segundo, has de poner los ojos en quién eres, procurando conocerte a tí mismo, que es el más difícil - conocimiento que puede imaginarse. Del conocerte saldrá el no hincharte como la rana que quiso igualarse con el buey; que si esto haces vendrá a ser feos pies de la rueda de tu locura la consideración de haber -- guardado puercos en tu tierra.

Nunca te gules por la ley del encaje, que suele tener mucha cabida con los ignorantes que presumen de agudos.

Hallen en tí más compasión las lágrimas del pobre, pero no más justicia, que las informaciones del rico. Procura descubrir la verdad por entre las promesas y dádivas del rico como por entre los sollozos e importunidades del pobre.

Si acaso doblares la vara de la justicia, no sea por el peso de la dádiva, sino con el de la misericordia.

Miguel de Cervantes Saavedra

"El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha"
Segunda Parte, Capítulo XLII

3.1 Antecedentes y evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación

Hemos señalado anteriormente que al planear cualquier actividad humana se requiere presupuestar o preveer los recursos necesarios para su realización, es decir, hacer un inventario de los medios disponibles y presuponer con cuáles se contará para materializar los objetivos y metas planeados inicialmente, así como vincular programas y recursos para evitar esfuerzos infructuosos o erogaciones innecesarias, otorgándole a nuestro cálculo estimado la suficiente flexibilidad para ajustar los recursos correspondientes sin dejar de controlar y evaluar las acciones desarrolladas. En este sentido, se define al presupuesto como la "estimación previa de actividades cuantificadas que, una vez elaborado, constituye una medida de eficiencia en función de la cual se determinan y asignan los recursos humanos, materiales y financieros para su realización" (Fernández Arena)¹.

El Estado es un ente que como cualquier otro requiere hacer diversas erogaciones para el cumplimiento de sus fines y cometidos: adquirir bienes, construir obras o prestar servicios son actividades de la Administración Pública que implican tanto la obtención de los recursos necesarios como su adecuada aplicación, a través de supuestos financieros. De esta forma, el presupuesto público constituye una "estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del Gobierno necesarios para cumplir con los propósitos de un programa determinado" (SPP)²; con el presupuesto público, el Estado pre-supone o pretende señalar los medios e instrumentos de que podrá disponer durante un año para realizar sus cometidos en cumplimiento a objetivos previamente definidos. Por lo anterior, el presupuesto público no se reduce a un mero documento financiero que regula y determina los recursos económicos a utilizar: en realidad, durante las últimas décadas se ha convertido en un complejo programa de acción -- que afecta además la economía privada -- ya que, mediante disposiciones impositivas o programas de inversión, puede fomentar o desalentar la iniciativa y el patrimonio de los particulares, tanto nacionales como extranjeros. De hecho, "el cambio más revolucionario y esencial que sufrió la concepción y práctica financiera del presupuesto, se dió --

precisamente en el momento en que el presupuesto dejó de ser el espejo de la vida económica para convertirse en el más poderoso instrumento de política económica y financiera, de administración" (Faya Viesca)³.

El proceso formal a través del cual el Poder Legislativo aprueba el presupuesto que anualmente presenta el Primer Mandatario, confirmado por la mayoría de las Constituciones del Siglo XIX, obedece fundamentalmente a causas históricas: la pugna popular para que se le reconociera el derecho a ser considerado en la fijación de tributos que originalmente correspondía al monarca, así como en su asignación justificada. De hecho, el presupuesto público tiene su origen en la Gran Bretaña con la "Carta Magna que los nobles ingleses hicieron firmar y promulgar al Rey Juan Sin Tierra en 1215 (que luego confirmó su hijo - Enrique III en 1264) en la cual, entre otras disposiciones, se estableció la obligación del soberano de recabar la previa autorización de sus súbditos para imponer gabelas con qué hacer frente a las necesidades de la Corona...posteriormente se agregó el capítulo de gastos" (René Bach)⁴; el término 'budget' que denomina al presupuesto anglosajón, se derivó de la valija en la que se presentaba el documento financiero a consideración del Parlamento.

Durante el reinado de Guillermo III de Orange, la revolución inglesa de 1668 convirtió al monarca en un funcionario de Estado distinguiendo los gastos de la Corona de los del Gobierno, y reservando a la Cámara de los Comunes la supremacía absoluta en materia de presupuesto; incluso, en 1713 se decidió que dicha Cámara "no tomará en cuenta ninguna proposición de gastos que conciernen a la administración del Estado y no dará curso a ningún proyecto relativo a bonos o subsidios con cargo al estado, a los fondos consolidados o a los fondos previstos por el Parlamento, a menos de que exista recomendación de la Corona" - (Standing Order Num. 66), es decir, se reservó a la Corona el derecho de iniciar los presupuestos de gastos y a la Cámara Baja el concederlos. Hasta 1911 se permitió la participación de la Cámara de los Lores aunque sólo para dar su consentimiento a los proyectos de Leyes financieras, sin concederles derecho de enmienda.

En México, la previsión de los recursos que obtendrá el Estado du

rante un ejercicio fiscal se define a través de la Ley de Ingresos que anualmente aprueba el Congreso de la Unión, por lo que el término de 'presupuesto' se entiende sólo al Presupuesto de Egresos de la Federación que el Presidente de la República somete a la consideración, discusión y aprobación de la Cámara de Diputados. Esta obligación se inicia en los primeros años del movimiento independentista con los ELEMENTOS CONSTITUCIONALES presentados por Ignacio López Rayón en 1813; el documento indicaba que la Suprema Junta de Representantes debía "acordar determinaciones con el Consejo (de Gobierno) en el caso de establecer gastos extraordinarios, obligar los bienes nacionales o cuando se trate de aumentos inherentes pertenezcan a la causa común de la Nación, debiéndose antes tener muy en consideración lo expuesto por los representantes" (artículo 15). Asimismo, el DECRETO CONSTITUCIONAL de 1814 promulgado en Apatzingán facultaba al Congreso, integrado por una Cámara de Diputados, para "arreglar los gastos del Gobierno; establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y, en los casos de necesidad, tomar caudales a préstamo sobre los fondos y créditos de la Nación" -- (artículo 113; además de "examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública" (artículo 114).

Concluida la lucha independentista, la CONSTITUCION FEDERAL de -- 1824 señalaba facultades al Congreso General, integrado por dos Cámaras, para "fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno" (artículo 50 fracción VIII); mientras que el Presidente debía "cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las Leyes" (artículo 110 fracción V). Cabe señalar que "todos los proyectos de Ley o Decreto, sin excepción alguna, se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo se proceder en las discusiones y votaciones" (artículo 53), lo que se aplicaba también al Presupuesto de Egresos. Las LEYES CONSTITUCIONALES de 1836 preservaron la integración bicameral del Poder Legislativo, ratificándole facultades para "decretar anualmente los gastos que se han de ha-

cer en el siguiente año y las contribuciones con que deben cubrirse"-- (Tercera Ley artículo 444fracción III) y para "examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales" (fracción IV).

En 1856 el ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA agregaba: "los gastos se harán conforme al Presupuesto, y la tesorería General presentará su cuenta a la Contaduría Mayor para su glosa y purificación de las que le sirva de comprobantes" (artículo 105), por lo que ni "el Gobierno Federal ni los de los estados o territorios, ni -- las corporaciones municipales, harán ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos; toda infracción Importará responsabilidad" - (artículo 110); incluso, "ningún gasto extraordinario se hará por el Gobierno General, ni por los estados y territorios, sin acuerdo del -- Consejo de Ministros" (artículo 111). El PROYECTO CONSTITUCIONAL de - 1856 y la posterior CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA promulgada en 1857, confirmaron la facultad del Poder Legislativo integrada por Diputados "para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo" (artículo 72 fracción VII). En - 1874 se volvió a la modalidad de Congreso bicameral al reformar el artículo 51 de la Carta Magna vigente, pero se mantuvo como facultad exclusiva de los Diputados el "examinar la cuenta que anualmente debe -- presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir -- aquél" (artículo 72 apartado A fracción VI).

El PROYECTO CONSTITUCIONAL de 1916, presentado por Venustiano -- Carranza en Querétaro, señalaba como facultad del Congreso de la Unión el "examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho exámen no sólo la conformidad de las - partidas gastadas en el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas" (artículo 73 fracción XXX). Sin embargo, el texto definitivo de la actual CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS incluyó como atribución del Congreso el "imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto" (artículo 73 fracción VIII), reservándole a la Cámara de Diputados la facultad de "aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribu-

ciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquéel" (artículo 74 fracción IV TEXTO ORIGINAL). La Carta Constitucional vigente indica aún como facultad exclusiva de la Representación Popular, en materia financiera, el "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto - de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, - discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior" (artículo 74 fracción IV). De hecho, el texto en materia presupuestal ha sido constante durante los pasados 76 años; es decir que, mientras la iniciativa de ingresos cumple anualmente el proceso legislativo al ser aprobada por el Congreso de la Unión, los egresos públicos sólo son sometidos a consideración de la Cámara de diputados y se aprueban mediante Decreto.

Si bien las atribuciones del Poder Legislativo en materia presupuestal no han variado significativamente, la integración administrativa del Presupuesto y la presentación que de él hace el Ejecutivo Federal ha propiciado modificaciones legales y técnicas normativas que le hicieron evolucionar, de la presupuestación tradicional a los presupuestos con orientación programática. Respecto a la primera, la LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION publicada en 1935 utilizó al Presupuesto como un mero instrumento administrativo y contable interesado en las adquisiciones gubernamentales, consignado sólo el volumen de gasto asignado por partida presupuestaria, y que era ajeno a su influencia sobre la economía nacional; es decir, la principal preocupación en el presupuesto tradicional es el control de la cantidad de Gasto para cada entidad autorizada, sin preocuparse de los resultados obtenidos, aunque durante el año se realizaran constantes modificaciones a transferencias presupuestales. Según dicha Ley, el Presupuesto de Egresos de definía como "la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para pensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero" (artículo 28).

Además de su orientación básica hacia el destino de los recursos económicos más que hacia el impacto e influencia de su adecuada aplicación, el modelo de presupuesto tradicional tiene estas características:

- * Resultado de un proceso histórico, empírico o mecánico, es inorgánico y carente de información y documentos de apoyo;
- * Estructurado con el monto asignado a cada entidad y, en cada una, se divide por partidas especificando por su costo los recursos a utilizar durante un año. Sin embargo, la clasificación institucional y por objeto del gasto no se presta a un análisis de la política fiscal;
- * Calcula los ingresos y ajusta las erogaciones en base a los recursos disponibles, por lo que deja implícitos los elementos programáticos sin relacionarlos con decisiones gubernamentales y descuida el análisis de los fines y objetivos;
- * Los recursos materiales están especificados, pero no se aplican a la realización de cometidos o tareas concretas. Los recursos humanos se incluyen bajo el concepto de remuneraciones, sin detallar sus funciones. Los recursos financieros son definidos en forma global sin precisar su origen, tipo y destino en función de objetivos y metas;
- * No asigna responsabilidades específicas, propiciando duplicidad de atribuciones. Diluye la responsabilidad por los resultados de la gestión administrativa, ya que considera solamente su eficiencia y vinculación al uso honesto de los recursos, por lo que acentúa la responsabilidad formal;
- * Impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones en el corto plazo, obstaculizando la planeación de actividades;
- * Permite la fácil administración, contabilización y auditoría de las cuentas gubernamentales, pero exclusivamente en términos formales. Enfatiza el control financiero, contable y legal en cuanto a la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos; y
- * No permite evaluar ni medir la eficiencia por falta de control las realizaciones y resultados; éstos sancionan los ingresos y los egresos sin medir sus efectos políticos, económicos o sociales, ya que la evaluación se realiza en términos financieros.

A pesar de los estudios realizados en el sentido de otorgar un ejercicio programado a los fondos públicos, principalmente en el régimen de Adolfo López Mateos⁷, el modelo de presupuestación tradicional siguió vigente debido a la dispersión de criterios respecto de la programación administrativa y su nula vinculación: la clasificación del Presupuesto en ramos, capítulos y partidas era un desglose del Gasto por dependencias, que no abarcaba la totalidad de las entidades públicas; el control de los egresos descansaba en la simple comprobación del Gasto, por lo que se utilizaban apresuradamente los recursos asignados a fin de justificar el siguiente anteproyecto presupuestal; impedía la programación de propósitos definidos y cuantificados de mejoramiento de la productividad; y, al presentarse con cifras globales, no contenía ni permitía establecer un sistema de normas y coeficientes de medida para evaluar tal productividad.

3.2 Presupuesto por programas

Se define al presupuesto por programas como un "instrumento de administración financiera que presupone la interpretación de los lineamientos que fluyen de la planeación; contiene un conjunto armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo y que permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas; asimismo, permite identificar responsables del programa y establecer las acciones concretas para obtener los fines deseados" (SPP)⁸. Es decir, el presupuesto por programas enfatiza el destino e impacto de los recursos aplicados en función de intereses y necesidades económicas, sociales e incluso políticas; en este contexto presupuestario, los programas se desagregan de forma tal que permiten valorar en términos reales su propio alcance y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas planeados, cuantitativa y cualitativamente; por último, y ésta es la principal diferencia respecto del presupuesto tradicional, le importa más el modo y fin de ejercer el Gasto Público que los objetos adquiridos, y aún para estas adquisiciones o contrataciones y pedidos señala nuevos criterios.

En este sentido, "el presupuesto por programas y actividades clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y muestra las tareas o trabajos que se van a realizar dentro de ellos... obliga al funcionario administrativo a formular un programa de su acción, y le compromete a cumplir metas de trabajo. Estos programas de acción son propuestos por el Ejecutivo al Congreso y, cuando éste les da su aprobación, se formula un verdadero contrato en virtud del cual el Ejecutivo se compromete a prestar un cierto volumen de servicios" (Martner)⁹. Con la orientación programática, el presupuesto resulta un plan operativo para la realización de las funciones del sector público que tiende a disciplinar las actividades de la Administración en el marco de la planeación nacional; en el proceso de programación presupuestación, los objetivos se desprenden de las metas y se identifican las relaciones de funcionamiento entre ellos y los medios de conseguirlos, deduciendo las distintas combinaciones de recursos que permiten alcanzar un objetivo e integrando las actividades en un conjunto coherente que hace explícitos sus propósitos.

El presupuesto por programas no sólo asigna recursos humanos, financieros o materiales a las actividades comprometidas por la Administración Pública, sino que además procura que los programas propuestos respondan efectivamente a las necesidades de la sociedad y sean elaborados en función de metas coherentes con los fines generales planeados; que los objetivos definan explícitamente la secuencia de las metas a lograr y se tomen en cuenta todos los recursos disponibles; que las políticas y estrategias adoptadas orienten la acción de dependencias y entidades hacia los objetivos señalados; y que tanto los objetivos como los hechos concretos se expresen en términos cuantitativos, ya que serán evaluados en base a resultados y no a esfuerzos. Es decir, el presupuesto por programas permite evaluar el grado de aprovechamiento de los recursos de que dispone el Gobierno Federal para el cumplimiento de sus cometidos, así como preparar programas de trabajo que vinculen las acciones institucionales y verificar su relación con los problemas sociales y económicos que se pretende atender o solucionar con las estrategias planteadas originalmente.

El presupuesto por programas es resultado de la introducción de criterios de economía y eficiencia en los presupuestos públicos, y particularmente de la necesidad de otorgarles a éstos un contenido más accesible vinculado con las políticas socioeconómicas que aplica todo Estado moderno; puede afirmar que en la misma medida en que el Estado contemporáneo fue reorientando sus fines y su acción frente a la sociedad, en la misma medida ha ido transformando el contenido de sus programas de Gobierno y la relación con los recursos que obtiene y aplica.

El sistema de presupuestos con orientación programática tiene sus orígenes en los presupuestos públicos de Estados Unidos hacia los años 40's, si bien desde 1910 el Presidente William H. Taft anunció la aparición de los conceptos de economía y eficiencia de la economía privada en la economía pública, de acuerdo con la importancia de las obras que deberían realizarse. En 1939 se asignaron a la Oficina del Presupuesto, adscrita a la Oficina Ejecutiva del Presidente, funciones para ayudar al Primer Mandatario en la preparación del Presupuesto y del programa fiscal del Gobierno; para supervisar y controlar la administración presupuestal; para efectuar investigaciones tendientes a prepa

rar planes de administración perfeccionados; para asesorar a las dependencias norteamericanas sobre el mejoramiento en la organización y funciones administrativas; y para coordinar los servicios estadísticos federales y las actividades gubernamentales. El presupuesto por programas fue utilizado por primera vez en 1946 por el Departamento de Marina, al presentar una clasificación por objeto del gasto y otra por programas que redujo a 21 partidas e los renglones de Gasto, y posteriormente se extendió a todo el Ministerio de Defensa; al mismo tiempo, la Oficina del Presupuesto introdujo un inventario de actividades como complemento a la clasificación por objeto.¹⁰

Creada por resolución del Congreso de Estados Unidos en 1947, la Comisión Hoover — Comisión de Organización de la rama Ejecutiva del Gobierno — recomendó para toda la Administración el presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos que presentara los gastos del Gobierno Federal en términos de servicios y trabajos y no sólo sobre los bienes adquiridos; en 1950 fue aprobada una Resolución sobre Procedimientos Presupuestarios y Contables que permitió incorporar definitivamente el nuevo método gubernamental. Seis años después se estableció el Cost Based Budget que enfatiza la medición de los costos de las actividades que se realizan para cumplir los programas, y en 1965 se anunció la creación del PLANNING PROGRAMMING BUDGET SYSTEM basado en la aplicación de los siguientes conceptos en la Administración americana:

- * El desarrollo en cada entidad pública de una capacidad de análisis para examinar los problemas y objetivos, precisar la relación costo beneficio de los programas estatales e identificar oportunamente la elección adecuada dentro de las alternativas posibles;
- * La creación de un mecanismo presupuestal o "un método para ligar los fondos obtenidos con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos financieros y reales con objetivos seleccionados... (lo que) — posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación técnica de los programas" (Lyden); y
- * La formulación de un proceso de planeación y programación a cinco años, basado en un permanente sistema de información administrativa.

El PPBS representa un proceso a través del cual la relación de objetivos y recursos se determina para obtener un programa de acción gubernamental coherente y comprensible. A partir de dichas premisas, el Sistema propició avances significativos en el cumplimiento de las funciones y cometidos administrativos lo que, al mismo tiempo, le permite

al Presidente y al Congreso conocer claramente tanto los recursos erogados como las acciones realizadas. Según hemos señalado, la ejecución del Presupuesto comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras tendientes a hacer posible la ejecución de los programas y actividades; por lo anterior, en reiteradas ocasiones desde 1960 la Organización de las Naciones Unidas señaló la conveniencia de que el presupuesto por programas y actividades fuera instrumentado en todos los países del orbe.¹²

En México, los antecedentes del presupuesto como un programa gubernamental se remontan a los años posteriores al término del movimiento revolucionario de principios de siglo. A partir de 1929, el Presupuesto de Egresos fue considerado como la "expresión económica del programa del Gobierno Federal", por lo que su preparación se realizaría conforme al "conocimiento preciso del costo de los servicios públicos y demás actividades oficiales" y contribuiría "al desarrollo normal de las funciones públicas y del cumplimiento exacto de las obligaciones contraídas" (PNR)¹³. El Plan Sexenal 1934-1940 afirmó que los presupuestos públicos "no serán un simple cálculo contable, sino la expresión genuina del desarrollo del programa que el Gobierno revolucionario se propone realizar en materia social y económica. Se dará especial atención financiera a las erogaciones destinadas a resolver los problemas preferentes en el orden económico y social... que merecerán el máximo impulso asignándoles las mayores cantidades posibles. Los demás servicios serán atendidos dentro de la capacidad de las finanzas del Estado"; en el aspecto hacendario, el Plan señaló una aplicación más estricta del sistema de recaudación a fin de obtener los recursos indispensables para el funcionamiento de la Administración; en materia de deuda gubernamental, se consolidaron todas las obligaciones en una sola de características comunes, y se procuró evitar la creación de nuevos adeudos mediante la ejecución estricta del Presupuesto y la sujeción de todas las erogaciones a lo autorizado; por último, el Plan propuso revisar las leyes relativas a responsabilidades de quienes manejan fondos públicos con el propósito de establecer sanciones precisas y procedimientos expeditos que garantizaran el honesto manejo del erario federal.¹⁴

Sin embargo, el Plan Sexenal no derivó en la aplicación efectiva del presupuesto por programas como un instrumento de control, sino que ajustó los recursos a las necesidades y a la estrategia política del régimen presidencial vigente; de hecho, durante las siguientes dos décadas se siguió el modelo de presupuestación tradicional desarticulado de la realidad social y económica del país en momentos en que necesitaba alentar la inversión nacional. El estudio para la modificación del sistema presupuestario se inició formalmente en 1954, al establecerse la conveniencia de un presupuesto programático considerándolo como un instrumento de ajuste de la economía y como un mecanismo de redistribución del ingreso; al margen de reformas legales, en ese año la Secretaría de Hacienda emitió una nueva clasificación funcional por actividades del presupuesto, paralela a la clasificación tradicional por ramos similar al aplicado en Estados Unidos en 1948. En 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia en un intento de controlar adecuadamente y otorgar coherencia y dirección unitaria a las acciones de la Administración Pública; además, a partir de 1959 las dependencias y entidades quedaron obligadas a presentarle las modificaciones que se introducían en los subsiguientes ejercicios fiscales, a más tardar el 31 de agosto del año anterior correspondiente.¹⁵

En 1965 se integró una Comisión Intersecretarial para formular -- Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, que también elaboraría el Presupuesto de Egresos y vigilaría tanto el uso del crédito público como la forma del financiamiento del Gasto e Inversión. La Comisión Intersecretarial reconoció que "se ha ido perfeccionando gradualmente la elaboración de los presupuestos de la Nación, particularmente del Gobierno Federal, y la utilización de técnicas presupuestarias como controles en la ejecución de los programas previstos", señalando sin embargo falta de coordinación entre las entidades públicas que afectaba gravemente el ejercicio final del Presupuesto.¹⁶ La situación se -- mantuvo durante la década, aunque en 1968 la Secretaría de la Presidencia había anunciado la vinculación de los procesos de programación y presupuestación que superaban al presupuesto tradicional, pero no logró entendimiento efectivo con la Secretaría de Hacienda ni con la del Patrimonio Nacional al respecto.

En 1970 se establecieron Unidades de Organización, Programación y Presupuestación en todas las dependencias públicas; un año después se crea la COMISION DE COORDINACION Y CONTROL DEL GASTO PUBLICO para vincular la asignación de los recursos con la política económica del Gobierno y "avanzar hacia la elaboración de verdaderos presupuestos por -- programas que permitan conocer y evaluar oportunamente el resultado de las decisiones de Gasto adoptadas previamente" . Durante 1974 la Secretaría de Hacienda continuó las investigaciones y estudios para aplicar definitivamente los presupuestos con orientación programática; en 1975 se ensayó el nuevo sistema en la Secretaría de Obras Públicas, el Departamento de Agricultura, el Instituto Mexicano del Petróleo y la Universidad Nacional Autónoma de México e, incluso se llegó a preparar una Ley del Presupuesto Federal de Egresos que entraría en vigor en 1976 - para difundir el presupuesto por programas en toda la Administración Pública. Sin embargo, durante ese sexenio comenzó la descomposición seria de los factores económicos que se habían mantenido 'milagrosamente' en equilibrio durante los treinta años anteriores; siguiendo la experiencia norteamericana, se recurrió desde un principio al Gasto Público y al endeudamiento externo como herramientas para animar la economía nacional, lo que provocó un rápido desgaste y problemas financieros -- graves para el Estado mexicano.

Con los antecedentes mencionados, y la propia experiencia como -- miembro de diversas Comisiones Intersecretariales sobre diferentes aspectos administrativos, el Presidente López Portillo publicó en diciembre de 1976 la nueva LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO que define al Presupuesto de Egresos de la Federación como "el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio Presupuesto se señalen" (artículo 15) ; el Presupuesto aprobado para el Ejercicio de 1977 fue de hecho el primero en presentarse por programas eliminando el excesivo grado de detalle y centrando el análisis dentro de los objetivos generales para el desarrollo socioeconómico del país.

A partir de entonces, se encomendó a la Secretaría de Programación

y Presupuesto elaborar los proyectos del Presupuesto de Egresos considerando los criterios generales de política económica que fijara el -- Ejecutivo Federal; la evaluación de las realizaciones físico financieras del ejercicio inmediato anterior; el programa de financiamiento -- preparado por la Secretaría de Hacienda; los acuerdos de concertación con los sectores social y privado; y los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y municipales. En este sentido, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 situó las acciones gubernamentales como apoyo para combinar y utilizar los instrumentos de política económica en base a las siguientes premisas:¹⁷

- * Perfeccionar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información, evitando que prácticas anteriores prevalecieran en la definición de montos, estructuras, destino y plazos;
- * Aumentar la eficiencia del gasto corriente e incrementar la disponibilidad de recursos;
- * Racionalizar las adquisiciones del sector público y coordinar los proyectos prioritarios de obra pública, conforme a los programas establecidos y en atención a las necesidades sociales; y
- * Vincular las metas de cada dependencia con los egresos respectivos, desde su asignación hasta su ejecución, fortaleciendo el seguimiento y la evaluación administrativa.

En 1983 se publicó la LEY DE PLANEACION y se crea el SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA que confirma el carácter fundamental del presupuesto por programas en el marco del proceso de planeación, - que se ha reiterado durante la década de los 80's y 90's. A partir de dicho enfoque, el Presupuesto de Egresos cumple con la función de expresar financieramente los programas a realizar por dependencias y entidades públicas, especificando metas y responsables de su ejecución, - por lo que constituye una medida de eficiencia en función de la cual - se determinan y asignan los recursos humanos, materiales y financieros para su realización. Además, el Presidente de la República informa --- anualmente al Congreso de la Unión de la correlación existente entre - las erogaciones y los programas que se elaboran para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que se denomina 'vínculo programático presupuestal' en el ejercicio del Gasto. En la actualidad el Presupuesto de Egresos de la Federación es elaborado por la Secretaría de - Hacienda, considerando:

- * Las políticas de Gasto Público y las directrices contenidas en el Programa Anual Global del Sector, conforme a lo señalado por el Ejecutivo Federal y la interrelación con los diversos instrumentos de política económica

y social;

- * La descripción detallada de los programas en que se basan los proyectos de cada dependencia o sector, con objetivos, metas, unidades responsables, y la evaluación estimada por programa;
- * La explicación de los principales programas, en especial de aquellos que comprenden dos o más ejercicios fiscales;
- * La estimación de Ingresos y propuestas del ejercicio fiscal de que se trate, incluyendo consideraciones sobre los empleos que se generarán y las estimaciones de los ingresos y gastos reales del ejercicio en turno;
- * La situación de la deuda pública de la Tesorería de la Federación al fin del último ejercicio fiscal y la estimación de la que se prevee al fin de los ejercicios en curso e inmediato siguiente; y
- * los análisis sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro, y en general la información específica, sectorial e institucional, requerida para integrar el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Presupuesto federal resulta un esfuerzo de coherencia y congruencia entre metas y recursos, para elaborar y cumplir con los diversos programas gubernamentales; un documento en el que el monto de las asignaciones que contiene marca el límite del Gasto que puede realizarse a cargo de ellas, con flexibilidad para ajustarse a los cambios imprevistos en las condiciones originales pero únicamente en situaciones justificables para rectificar los objetivos planeados. Es decir, "el contexto presupuestario supone siempre la racionalización del Gasto para mejorar la eficiencia en las operaciones y en la ejecución de los programas, dentro de las limitaciones que constriñen las posibilidades del erario" (Ortiz Reyes)⁸.

A manera de resumen, señalaremos las principales características y ventajas del presupuesto por programas⁹

- * Diseñado en base de un proceso analítico, facilita el cumplimiento de las funciones y cometidos del Gobierno en cuanto a los sistemas de planeación. Además, mejora la administración interna por medio de la organización de responsabilidades y la evaluación de resultados y costos de cada actividad;
- * Otorga coherencia a las decisiones presupuestarias y asegura un mejor control del Gasto, a través de las relaciones establecidas entre objetivos y medios que son evaluados con indicadores o metas específicas;
- * Concebido como un auxiliar útil en el proceso de planeación, el presupuesto se integra a base de programas de actividades e incluye la explicación cuantitativa y cualitativa de funciones, subprogramas, tareas, etc.;
- * Su preparación exige una coordinación efectiva de acciones en el corto y mediano plazo y hace indispensable la revisión de los instrumentos y recursos que otorga para el cumplimiento de lo programado;
- * Se asignan responsabilidades específicas en cuanto a la ejecución de actividades y el manejo de recursos, además del control legal y formal del -

Gasto Público. Asimismo, permite un mayor aprovechamiento de los recursos humanos en base a metas de eficiencia, y aplica un seguimiento físico financiero a la realización de las tareas y a la radicación de fondos, definiendo los recursos materiales en función de metas y los recursos económicos en cuanto a su origen, monto y destino;

- * Ofrece mejor explicación de las actividades y resultados y una consideración explícita de las alternativas, por lo que otorga flexibilidad a lo -- presupuestado y claridad a la evaluación conforme a criterios socioeconómicos de su impacto; y
- * Realiza el control por resultados, metas, tareas y uso de recursos, además de los controles contable, legal y financiero del presupuesto tradicional, ya que la clasificación por funciones y actividades complementa a la clasificación por objeto del gasto y facilita la administración gubernamental en todos los niveles.

3.3 Clasificación y principios del Presupuesto de Egresos de la Federación

Con las modificaciones aprobadas en 1982 a nuestra Constitución Política, el Gasto Público se incluyó en el Sistema Nacional de Planeación Democrática como uno de los principales instrumentos de política-económica para materializar las orientaciones generales del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos particulares de los programas derivados de él; de hecho, a partir de entonces el Presupuesto de Egresos de la Federación adquirió una nueva dimensión como resultado de su reestructuración y del concurso equilibrado de los demás instrumentos gubernamentales en materia económica, a fin de garantizar la eficiente rectoría del Estado bajo este nuevo esquema. Si por una parte los presupuestos públicos expresan financieramente las actividades y cometencias y sectores nacionales, por la otra se requiere que dicha expresión sea ordenada y coherente permitiendo además conocer las erogaciones que el Gobierno Federal realiza por los diferentes conceptos de Gasto; según hemos analizado, la importancia del marco presupuestario radica en la vinculación que establece entre los objetivos y metas planeados y las estimaciones y recursos aplicados.

En este sentido, las clasificaciones presupuestales "permiten -- identificar y ordenar las transacciones del Gobierno Federal que tienen una incidencia directa en los presupuestos de Ingreso y Gasto y facilitan el análisis económico, administrativo y contable de la acción gubernamental" (SPP)²⁰; es decir, las diversas clasificaciones que pueden aplicarse al Presupuesto ordenan la información sobre las operaciones públicas fijando sus características y su utilidad para el análisis, formulación y ejecución de la política económica y social. En términos generales, las clasificaciones presupuestarias de uso más frecuente son las siguientes:²¹

* ECONOMICA, según la cual se identifican los renglones de Gasto de acuerdo a su naturaleza económica, corriente o de capital, lo que permite medir la influencia que ejerce el Gasto en la economía y adoptar decisiones sobre el nivel futuro de estos rubros. Los gastos corrientes no aumentan los activos del Estado por referirse a aspectos operativos o de administración, mientras que los de capital incrementan la capacidad de producción a través

de inversiones financieras o la propia inversión física directa;

* **FUNCIONAL**, que expresa las actividades y funciones básicas del Estado. - Se presenta a nivel de función y subfunción, que representan los tipos de bienes y servicios que proporciona el sector público;

* **INSTITUCIONAL**, que señala las dependencias y entidades que tienen a su cargo la ejecución de las actividades y el logro de las metas programadas. Se le denomina también como clasificación **ADMINISTRATIVA**, porque refleja - las asignaciones de Gasto por cada unidad, organismo o empresa del Gobierno Federal;

* **SECTORIAL**, que agrupa a la Administración Pública bajo criterios económicos administrativos conforme a la orientación de las acciones del Estado, y contempla la magnitud del Gasto de acuerdo con todos los sectores de la economía;

* En **CUENTA DOBLE**, que refleja el resultado de la comparación entre los ingresos y egresos de una misma naturaleza económica, corriente o de capital y además permite analizar su influencia en la economía nacional;

* **POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES**, que vincula los gastos con los resultados - que se esperan lograr expresados en unidades específicas, y agrupa los egresos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para su ejecución;

* **POR OBJETO DEL GASTO**, que permite identificar los bienes y servicios que el Gobierno adquiere para desarrollar sus funciones mediante un listado ordenado, homogéneo y coherente de los mismos; y

* **POR MONEDA**, la cual presenta los gastos e ingresos públicos divididos, - entre los que se ejecutan con moneda nacional y los que se realizan con divisas extranjeras.

Mientras que el Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación se presenta en base a una clasificación administrativa, las entidades utilizan también un presupuesto clasificado por programas y por objeto del Gasto, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal - prefiere las clasificaciones económicas, funcional y en cuenta doble - para facilitar el análisis de las erogaciones públicas; es decir, las clasificaciones presupuestarias expuestas se aplican conforme a las necesidades del lector para permitir su fácil comprensión e identificación, y del emisor para su correcta aplicación.

La clasificación **ECONOMICA** analiza los volúmenes de gasto corriente e inversiones, así como las transferencias, que realiza el Gobierno Federal conforme a los siguientes rubros:

* **Gasto corriente**; se refiere a las erogaciones en bienes, servicios y - otros gastos diversos que realiza la Administración Pública para atender - la operación permanente y regular de sus unidades. Incluye los gastos de - administración por concepto de servicios personales, servicios generales, - materiales y suministros, además de aquellas erogaciones extraordinarias - que no es posible clasificar por desconocer su destino específico;

* **Gasto de capital**; indica los recursos destinados a incrementar la capacidad administrativa o productiva de las entidades públicas, mediante el in-

cremento de los activos fijos patrimoniales o de capital. Incluye la inversión física en bienes muebles e inmuebles y obra pública, la inversión financiera y las correspondientes erogaciones extraordinarias; y

* Transferencias; se refiere a las asignaciones que otorga el Gobierno a las entidades públicas o empresas de los sectores social y privado, a estados y municipios, para estimular las actividades que realizan. Significan movimientos compensados dentro de las asignaciones del Presupuesto, que afectan conceptos y partidas del mismo, originados por exigencias de los programas de obras y por necesidades de orden administrativo. Las transferencias corrientes se destinan a actividades que incrementan el bienestar social de la población, en tanto que las transferencias de capital se refieren a inversiones físicas y financieras, pago de intereses, pago de pasivos, deuda pública y adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

La clasificación FUNCIONAL se refiere a las acciones económicas, sociales y administrativas encomendadas al Gobierno para cumplir con sus atribuciones como ente rector y orientador de la actividad económica y social. Las funciones se definen como aquellos objetivos institucionales a través de los cuáles el sector público produce o presta un determinado bien o servicio en relación a las atribuciones gubernamentales; en tanto que las subfunciones son desagregaciones específicas y concretas que identifican las acciones y servicios afines a la función correspondiente, expresadas en unidades de funcionamiento o medición congruente. A continuación se enuncian las principales funciones presupuestales, y las correspondientes subfunciones:

* Administración gubernamental; incluye los egresos por dirección y apoyo administrativo;

* Política y planeación económica y social; se derivan las políticas económica, social y ecológica;

* Fomento y regulación; abarca servicios comunales, sociales y personales, así como las políticas de gobierno, justicia, defensa y seguridad nacional, además de las económica, social y ecológica;

* Desarrollo social; especifica los gastos por servicios educativos, de salud, culturales, de recreación y deporte, y de asistencia y seguridad social;

* Inversión en infraestructura; incluye la inversión hidráulica y de saneamiento, agropecuaria, silvícola y pesquera, transporte y comunicaciones, electricidad, industrial, petróleo y petroquímica, comercio y almacenamiento, turística, urbanización y vivienda, educación, cultura, deporte, salud y seguridad social, edificios públicos, ecología e infraestructura de la reserva territorial; y

* Producción de bienes y servicios; se refiere a aspectos tales como extracción de petróleo y minería, agropecuaria, silvícola y pesquera, petroquímica y manufacturas, servicios de transporte y telecomunicaciones, comercio, almacenamiento, servicios financieros, seguros y bienes inmuebles, servicios comunales, sociales y personales.

La clasificación ADMINISTRATIVA, a través de los ramos presupues-

tarlos que la integran, representa un conjunto de elementos que clasifican e identifican el Gasto Público por entidades administrativas así como rubros generales de Gasto. Un código de cinco dígitos, útil al estructurar la clave presupuestaria de las dependencias y entidades, distingue los ramos señalados en el Presupuesto de Egresos federal :

00001 Poder Legislativo	00018 Energía, Minas e Industria - Paraestatal
00002 Presidencia de la República	00019 Aportaciones de seguridad social
00003 Poder Judicial	00020 Desarrollo social
00004 Gobernación	00021 Turismo
00005 Relaciones Exteriores	00022 Organismos electorales
00006 Hacienda y Crédito Público	00023 Erogaciones no sectorizables
00007 Defensa Nacional	00024 Deuda pública
00008 Agricultura y Recursos Hídricos	00025 Aportaciones para educación básica en los estados
00009 Comunicaciones y Transportes	00026 Solidaridad y Desarrollo regional
00010 Comercio y Fomento Industrial	00027 Contraloría General de la Federación
00011 Educación Pública	00028 Participaciones a entidades federativas y municipios
00012 Salud	00029 Erogaciones para saneamiento financiero.
00013 Marina	
00014 Trabajo y Previsión Social	
00015 Reforma Agraria	
00016 Pesca	
00017 Procuraduría General de la República	

La clasificación SECTORIAL que se utiliza para ordenar el contexto presupuestario difiere de la utilizada para dividir a la Administración Pública; mientras que los sectores administrativos agrupan a las dependencias con aquellas entidades paraestatales que tienen una relación estrecha con su ámbito de competencia, los sectores presupuestarios o programáticos representan un conjunto de entidades con funciones homogéneas, cuyos objetivos y metas son afines, que pueden pertenecer a diversos sectores administrativos del Gobierno Federal. Para su análisis, el Gasto Público incluye los siguientes sectores :

- * Desarrollo social; los recursos de este rubro se destinan principalmente a atender la demanda de servicios educativos, de salud, de servicios básicos como electricidad, agua y drenaje, la protección del medio ambiente, grupos indígenas, y a atender la política laboral, de desarrollo urbano, cultural y de desarrollo regional que emprende el Ejecutivo Federal;
- * Desarrollo rural; se refiere al apoyo económico que se dedica a la agricultura, obras de infraestructura, desarrollo ejidal, comunal, recursos hídricos, proyectos agroindustriales, silvicultura, sistemas de comercialización y política forestal;
- * Comunicaciones y transportes; apoya la inversión en carreteras, red ferroviaria, caminos rurales, sistemas de telecomunicaciones, sistemas marítimo portuario y aeroportuario, transportes y servicio postal;
- * Energético; incluye el gasto asignado para apoyar la producción de hidro

carburos, su transformación, proyectos termoelectrónicos, obras de infraestructura, plantas de almacenamiento, comercialización y exportación de petróleo;

* Comercio; en términos generales, se aplica a la estructuración de los sistemas de organización comercial y abasto de productos básicos, así como la investigación de la planta productiva nacional;

* Industria; se refiere a la modernización de la industria paraestatal y -destina recursos al fomento de exportaciones y a los subsectores de minería y fertilizantes;

* Turismo; apoya los proyectos de infraestructura hotelera y la construcción de marinas y puertos de abrigo, así como promueve turísticamente al país en el extranjero;

* Pesca; el sector atiende los objetivos de fomento y promoción de la producción pesquera y acuicultura, desarrollo de pesquerías, mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura, y apoyo a la investigación científica y tecnológica en la materia; y

* Seguridad nacional y promoción de justicia; atiende las acciones dirigidas a proteger la integridad territorial, independencia y soberanía nacionales, sus recursos naturales y las instalaciones estratégicas del país, - además del combate al narcotráfico, adecuación del sistema de procuración e impartición de justicia, desarrollo político, reclusorios federales, editoriales, prensa, noticieros, radio, televisión, cinematografía y protección a los derechos humanos.

La clasificación POR OBJETO DEL GASTO se define como un listado - ordenado, homogéneo y coherente de rubros de Gasto que facilita la programación, presupuestación, asignación, ejecución, control y evaluación de las actividades de la Administración Pública Federal, y que - además permite la identificación y registro de los bienes y servicios - que ésta adquiere o de las operaciones financieras y presupuestarias - que realiza para el cumplimiento de los objetivos y metas programadas. De hecho, con base en los elementos presupuestarios de dicha clasificación, su uso resulta necesario e imprescindible tanto para la presupuestación tradicional como para el proceso de programación presupuestación, ya que especifica la composición de los gastos que es necesario hacer en cada programa y determina la estructura de la demanda gubernamental sobre ciertos bienes o servicios. Los elementos referidos integran los siguientes códigos de cuatro dígitos:

* Capítulo de Gasto; agrupa los rubros generales de erogaciones que realiza el Gobierno Federal en la división siguiente:

1000 SERVICIOS PERSONALES.- comprende las remuneraciones a que tienen derecho los trabajadores al servicio del Estado;

2000 MATERIALES Y SUMINISTROS.- Incluye los recursos destinados a la compra de los bienes que se consumen constantemente en las actividades;

3000 SERVICIOS GENERALES.- agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios que se contratan con el sector privado u otras instituciones del propio sector público;

4000 TRANSFERENCIAS.- Incluye los egresos en favor de entidades públicas o empresas para apoyar las actividades administrativas;
 5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES.- se refiere a los bienes inventariables, muebles e inmuebles, que adquiere la Administración para el desempeño de sus funciones, y que incrementan su capital, patrimonio o activo fijo;
 6000 OBRA PUBLICA.- clasifica a las erogaciones destinadas a la construcción de la infraestructura física que requiere o promueve el Gobierno, así como su conservación y mantenimiento;
 7000 INVERSIONES FINANCIERAS.- incluye la concesión de créditos, compra de valores fiduciarios, acciones, títulos y bonos;
 8000 EROGACIONES EXTRAORDINARIAS.- agrupa aquellos gastos específicos de cada dependencia o entidad, que no pueden ser incluidos en otros capítulos por desconocer su destino general; y
 9000 DEUDA PUBLICA.- se refiere al conjunto de obligaciones insolutas del sector público derivadas de la celebración de empréstitos internos y externos sobre el crédito de la Nación.

- * Concepto de Gasto; constituyen subconjuntos homogéneos específicos de la desagregación de los bienes y servicios contemplados en cada Capítulo, y - que se identifican con el segundo dígito del código mencionado (v.g. 2100-Materiales de administración); y
- * Partida; son elementos afines integrantes de cada concepto, que representen tan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere permitiendo la cuantificación monetaria de los mismos, la identifican los dos últimos dígitos de este código de Gasto (v.g. 2101 Material de oficina).

Por último, la clasificación POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES permite la identificación del conjunto de resultados a obtener dentro de cada sector de actividades del Gobierno Federal, del corto al largo plazo, - de acuerdo a las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo en base a las categorías programáticas siguientes:

- * Programa; conjunto de acciones afines entre sí, a través de las cuales - se pretende alcanzar los objetivos y metas predeterminados por el proceso de planeación, mediante la combinación de diversos recursos, especificando tiempos y unidades responsables;
- * Subprograma; subconjunto homogéneo que determina las acciones y circunstancias concretas en que se desarrollarán los programas, con metas parciales y unidades operativas;
- * Actividad; es la ejecución de ciertos procesos o tareas específicas para la consecución de una meta programada; y
- * Tarea; acciones homogéneas que constituyen una cantidad de trabajo y producen un resultado predeterminado, es decir, son las operaciones concretas de un proceso administrativo.

En términos generales, la clasificación por PROGRAMAS Y ACTIVIDADES detalla las actividades que la dependencia o entidad realizará durante un periodo determinado para cumplir con las funciones correspondientes y, basado en el cálculo del costo de cada instrumento a emplear, asigna los recursos económicos necesarios de acuerdo con la clasi-

ficación POR OBJETO DEL GASTO; por ejemplo, supongamos que el monto -- asignado al programa 0101AA "Administración" — los primeros dos dígitos corresponden a la Función 01 "Administración Gubernamental"; los siguientes dos dígitos a la Subfunción 01 "Dirección y Apoyo Administrativo"; los dos caracteres restantes al Programa y, en caso de que existieran otros dos dígitos, al Subprograma (v.g. 0101AA09 "Administración Paraestatal") — asciende a 1,000 millones de nuevos pesos y que éstos se distribuirán asignando 450 millones al Capítulo 1000 "Servicios Personales", 300 millones al Capítulo 2000 "Materiales y Suministros" y 250 millones al Capítulo 3000 "Servicios Generales". La combinación de ambas clasificaciones, por tanto, resulta fundamental para la operación, control y evaluación de la gestión administrativa gubernamental; las disposiciones presupuestales, que comentaremos en el capítulo siguiente de la investigación, permiten reducir selectivamente el monto de algunas erogaciones sin descuidar la oportuna y eficiente ejecución de los programas gubernamentales.

Por último, el Presupuesto de Egresos de la Federación incluye -- conceptos básicos de validez general a los que se circunscriben las acciones del proceso presupuestario en su conjunto; estos PRINCIPIOS se refieren tanto a la forma y contenido como a la preparación y ejecución del Presupuesto, y se pueden resumir en los siguientes:²²

- * Acuciosidad; muestra la relación precisa que debe existir entre la fijación de objetivos y metas, y el cálculo de los recursos necesarios para alcanzarlos;
- * Anticipación; necesariamente el Presupuesto debe ser aprobado por la Cámara de Diputados antes de que inicie el ejercicio fiscal;
- * Anualidad; de acuerdo a la Carta Magna, los Representantes aprueban cada año el Presupuesto y éste, según la Ley en la materia, sólo puede referirse a los recursos que se erogarán durante un año;
- * Claridad; debe ser claro, preciso y conciso a fin de facilitar la gestión gubernamental y la comprensión de la opinión pública;
- * Especificación; se relaciona con el aspecto financiero del Presupuesto, ya que los ingresos deben señalar su fuente y en los gastos las características de los bienes y servicios a adquirir;
- * Especialidad; los recursos deben invertirse precisamente en los fines -- predeterminados, sin exceder los gastos lo asignado originalmente;
- * Exactitud; exige que tanto los egresos como los ingresos se calculen mediante estudios socioeconómicos aproximados en cifras reales a lo que se recaudará o erogará;
- * Exclusividad; debe contener materias programáticas y financieras, y abstenerse de incluir cuestiones legales que dividan fondos en determinadas actividades al margen de los programas que no le son inherentes;

- * Integridad; establece que el Presupuesto debe contener, en forma íntegra y separada, la totalidad tanto de la previsión de gastos como de los ingresos que deban cubrirlos;
- * Periodicidad; se refiere a la adopción de períodos presupuestarios convencionales que permitan realizar las actividades administrativas, su interrelación con las circunstancias políticas y socioeconómicas del país, - así como la respectiva previsión en su ejecución;
- * Programación; debe considerar todos los elementos que permitan definir y adoptar los objetivos y metas prioritarias, las acciones e instrumentos a desarrollar para conseguirlos, y los recursos correspondientes;
- * Publicidad; todo presupuesto debe tener la difusión necesaria a efecto de informar, tanto al sector público como a los sectores social y privado, de las actividades que desarrolla el Gobierno Federal;
- * Unidad; el Presupuesto debe ser formulado, aprobado, ejecutado, controlado y evaluado con absoluta sujeción a la política económica única definida por el Presidente de la República, de acuerdo con la legislación respectiva en un sólo método y expresado uniformemente; y
- * Universalidad; debe abarcar toda la actividad financiera del Gobierno, - en el sentido de incluir todas las operaciones que permiten articular coherentemente a los programas entre sí.

3.4 Naturaleza jurídica y vigencia

En un sentido amplio, "el presupuesto es un acto público anual de previsión y autorización previa que contiene los Ingresos que debe percibir la Federación y los gastos que se deben realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas" (Serra Rojas)²³. Sin embargo, en sentido estricto se entiende por Presupuesto al documento jurídico administrativo que contiene las asignaciones de recursos financieros para el sector público, y que es aprobado anualmente por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal; lo anterior, debido a que las contribuciones que recibe la Federación son incluidas en la -- Ley de Ingresos que discute y aprueba el Congreso de la Unión. A partir de esta distinción, numerosos tratadistas han analizado la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación alrededor de tres controversias principales: como facultad exclusiva de la Representación Popular para aprobar los gastos, pero compartida al discutir la Ley de Ingresos; el carácter legal o administrativo del Decreto, en -- términos formales o materiales, por la participación del Poder Ejecutivo; y las características jurídicas que emanan de su aplicación en el Gobierno de la República. Aunque las reformas constitucionales aprobadas en 1982 subsanaron buena parte de la problemática referida, comentaremos a continuación los aspectos sobresalientes sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 74 fracción IV vigente la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados respecto de:

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de las leyes de Ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar -- el 15 de mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

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

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios se-

ñalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

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

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

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de Ingresos y de los proyectos de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

La redacción actual del mencionado artículo permitió solucionar - la controversia en el sentido de precisar el Poder encargado de iniciar los Presupuestos de Egresos, y de aumentar el período para el examen y discusión de la Iniciativa que necesariamente debe ser aprobada y publicada antes del 31 de diciembre respectivo. Sin embargo, queda pendiente la razón por la cual sólo la Representación Popular tiene facultades en materia presupuestaria y, en cambio, comparte atribuciones en cuanto a la aprobación de Impuestos con la Cámara de Senadores; algunos juristas opinan que este precepto es contradictorio pues equivale a "imponer al Senado la responsabilidad de decretar los Impuestos necesarios para cubrir los gastos, en cuya adopción no tiene injerencia; - lo que vale tomar parte en la acción legislativa que más lastima a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarlos; dar su aquiescencia - al Gasto sin poder hablar de economía" (Rabasa)²⁴. Esta contradicción - tiene su origen en las reformas realizadas en 1874 a la entonces CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, que devolvieron al Congreso su Integración bicameral sin modificar atribuciones otorgadas anteriormente a un Poder Legislativo formado únicamente por Diputados; es decir que, mientras el artículo 65 fracción II indicaba como facultad del Congreso General el examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, la reforma aprobada al artículo 51 que reinstaló al Senado de la República, cambió la expresión de 'Congreso General' - por la de 'Cámara de Diputados' y se ratificó la contradicción al promulgarse la Carta de Querétaro en 1917. Incluso, el artículo 126 de la Constitución vigente señala que "no podrá hacerse pago alguno que no -

esté comprendido en el Presupuesto o determinado por Ley posterior", - con lo que persiste la incongruencia ya que mientras el Presupuesto es aprobado por una Cámara, requiere la intervención del Congreso en pleno cuando se apruebe un pago no contemplado originalmente. "La incongruencia sólo puede explicarse como un resabio más del unicameralismo, - pues la disposición del actual artículo 126, que existía desde 57, estaba justificada entonces porque, si el presupuesto era expedido por el Congreso, su modificación sólo podía realizarse por el mismo órgano mediante una Ley" (Tena Ramírez)²⁵.

En los términos que actualmente define la facultad hacendaria exclusiva de la Cámara de Diputados, según el artículo 74 fracción IV de la Ley Suprema vigente, quedan definidas las siguientes conclusiones - respecto de la primer controversia planteada:

• Corresponde exclusivamente a los representantes populares la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y fungir como Cámara de origen respecto de la Ley de Ingresos;

• El período para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto - se extiende del 15 de noviembre (a más tardar) hasta el 31 de diciembre. - Durante ese lapso de 45 días, el Secretario de Hacienda y Crédito Público - habrá presentado la Iniciativa, mientras que la Comisión de Programación y Presupuesto procede al análisis detallado correspondiente que se someterá a la aprobación del pleno de la Cámara; y

• La contradicción jurídica expuesta es acertada, y tiene sus antecedentes en la Constitución de 1857 reformada en 1874.

Respecto al acto por el que se decreta el Presupuesto de Egresos - de la Federación, hemos señalado que se trata de un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo. Lo primero obedece a que, como indica el precepto constitucional transcrito, corresponde al Presidente de la República iniciar los proyectos de Presupuesto elaborados - con base a la estructura administrativa del Gobierno Federal que permite determinar efectivamente las necesidades financieras y los programas a que se destinarán los recursos del sector público; de esta manera, la aprobación del Presupuesto "que compete exclusivamente a la Cámara de Diputados no puede implicar un acto materialmente legislativo, ya que se manifiesta en la adhesión expresa que éste órgano emite respecto de cada uno de los renglones o partidas presupuestales y sin perjuicio de que en el desempeño de la consabida facultad los rechace o modifique. Por ende, la aprobación del presupuesto anual de gastos se-

traduce no en una Ley, sino en un Decreto, que es la forma de los actos administrativos" (Burgoa)²⁶. Respecto a lo segundo, la participación de la Cámara de Diputados implica que los representantes directos del pueblo revisen, discutan y aprueben las previsiones de egresos que elabora el Ejecutivo Federal y ejerzan además el control que históricamente han ganado; lo anterior, debido a que "la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la Administración, ya que si así se procediera vendría un desorden perjudicial a la eficaz atención de los servicios que aquella tiene encomendados. Para evitar estas consecuencias, debe sujetarse a un programa determinado que, partiendo de la base de los ingresos con que se cuenta, prevea todas las necesidades que reclaman satisfacción" (Fraga)²⁷; y dicho programa requiere la aprobación formal del Poder Legislativo.

La solución a esta segunda controversia puede resumirse en la siguiente afirmación: el Presupuesto es un documento aprobado por el Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones administrativas, y sometido a la consideración de la Cámara de Diputados para ejercer sus facultades legislativas — por razones técnicas, ésta no podría elaborar un instrumento con tales características — y aprobar los recursos que se aplicarán durante un año, con lo que se cumple la obligación tanto de preparar y someter a consideración de la Cámara Baja dicha previsión, como de revisar y aprobar legislativamente la operación ejecutiva.

Por último, analicemos la naturaleza de las disposiciones que se derivan del Presupuesto de Egresos de la Federación y la correspondiente vigencia. Si entendemos por DECRETO LEGISLATIVO aquella "disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atributivo de las leyes" (De Pina)²⁸, se entiende entonces la razón por la cual esta previsión de gastos es aprobada mediante Decreto en un acto jurídico administrativo; lo anterior, "es congruente con la naturaleza jurídica del mencionado acto estatal, en cuanto que no produce efectos de carácter general; esto es, que carece de uno de los atributos fundamentales de la norma jurídica o sea su abstracción o generalidad" (Ríos Elizondo)²⁹. El Presupuesto es resultado de un proceso preparado por órdenes de la Administración Pública Federal para regir los recursos eco

nómicos que erogarán los Poderes de la Unión durante un año; aunque es obvio que tal participación del sector público determina en buena medida el comportamiento de la economía nacional, sus disposiciones sólo implican cumplimiento por parte de los miembros del sector y, por tanto, no pueden considerarse de observancia general ni otorgárseles finalmente el carácter de Ley que se reserva a los Ingresos federales.

En este sentido, las LEYES CONSTITUCIONALES de 1836 precisan la distinción entre leyes y decretos: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas" (Tercera Ley artículo 43)³⁰. De ahí que deba considerarse al Presupuesto como un Decreto legislativo atendiendo al órgano encargado de emitirlo, pero de origen administrativo por ser elaborado e iniciado por el Poder Ejecutivo; en consecuencia, las disposiciones que se deriven de él asumirán ese doble carácter y su incumplimiento puede ser sancionado legal, administrativa y judicialmente.

Respecto a la vigencia del Presupuesto, nuestra Carta Magna y la LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO, señalan que anualmente deberá ser examinado, discutido y aprobado por la Cámara de Diputados, y que en él sólo se señalará el Gasto Público y los programas que erogará el Sector durante el término de un año; la Ley indica dos salvedades al respecto:

* "Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos de la Federación, sólo procederá hacer pagos con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y, en su caso, se hubiera presentado el Informe..." (artículo 29) sobre el monto y características de la deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior; y

* "En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que se celebren contratos de obra pública, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos-excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes" (artículo 30).

CAPITULO III

INDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 Cfr. FERNANDEZ ARENA José Antonio, "Introducción a la administración". Universidad Nacional Autónoma de México, México 1972.
- 2 Cfr. SPP, "Glosario para el proceso de planeación". Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1988.
- 3 FAYA VIESCA Jacinto, "Finanzas Públicas". Editorial Porrúa, México 1986, pág. 198.
- 4 OMEBA, Enciclopedia Jurídica. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires -- 1967, Tomo XXIII pág. 48.
- 5 Cfr. TENA RAMIREZ Felipe, "Leyes fundamentales de México 1808-1978". Editorial - Porrúa, México 1978.
- 6 Cfr. DE LA GARZA Sergio, "Derecho financiero mexicano". Editorial Porrúa, México 1990.
Cfr. SALDAÑA Adalberto, "Teoría y práctica del Presupuesto por programas en México". Instituto Nacional de Administración Pública, México 1977.
- 7 Cfr. VAZQUEZ ARROYO Francisco, "Presupuesto por programas para el sector público en México". Universidad Nacional Autónoma de México, México 1982.
- 8 Cfr. SPP, "Glosario para el..." op cit.
- 9 MARTNER Gonzalo, "Planificación y presupuesto por programas". Siglo XXI Editores, México 1984, pág. 289.
- 10 Cfr. SCHICK Allen, "The new systems budgeting". Revista de Administración Pública, Washington marzo-abril 1969.
Cfr. SCHICK Allen, "The road to PPB: the stages or budget reform". Revista de Administración Pública, Washington diciembre de 1966.
- 11 Cfr. LYDEN Fremont J., "Presupuesto público: planeación, evaluación y control de programas". Editorial Trillas, México 1983.
- 12 Cfr. ONU, "Presupuesto por programas y de ejecución de actividades". Subdirección Fiscal y Financiera, E/ON.12/BFW.1/L.5, Nueva York 1959.
Cfr. GROVES Harold, "Finanzas públicas". Editorial Trillas, México 1982.
- 13 Cfr. PRI, "Historia documental del Partido de la Revolución". Partido Revolucionario Institucional, México 1986, Tomo 1.
- 14 Idem, Tomo 2 pág. 340 y ss.
- 15 Cfr. MANCERA ORTIZ Rafael, "El presupuesto fiscal y la economía nacional". Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1961.
Cfr. Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán presentar las modificaciones presupuestales para el siguiente Ejercicio Fiscal. Diario Oficial de la Federación, 19 de noviembre de 1959.

- 16 Cfr. COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA, "Informe sobre la reforma de la Administración Pública mexicana". Presidencia de la República, México 1977.
- 17 Cfr. Decreto que aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Diario Oficial de la Federación, 17 de abril de 1980.
- 18 ORTIZ REYES Gabriel, "El control y la disciplina en la Administración Pública Federal". Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1988, pág. 29.
- 19 Cfr. DE LA GARZA Sergio, "Derecho financiero..." op cit.
Cfr. MARTNER Gonzalo, "Planificación y presupuesto..." op cit.
- 20 Cfr. SPP, "Glosario para el..." op cit.
- 21 Cfr. INFORME DE EJECUCION 1989. Presidencia de la República, México 1990.
Cfr. SPP, "Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Resultados generales". Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1991.
Cfr. SPP, "Manual de normas para el ejercicio del gasto en la Administración Pública Central". Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1990.
Cfr. Decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1993. Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 1992.
Cfr. SPP, "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1992". Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1991, Tomo I.
Cfr. SPP, "Clasificación por Objeto del Gasto". Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1990.
Cfr. SPP, "Identificación programática por Unidad Responsable 1991". Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1990.
- 22 Cfr. UNAM, "Estudios de Derecho Público contemporáneo". Fondo de Cultura Económica, México 1972.
- 23 SERRA ROJAS Andrés, "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México 1987, pp. 19 y 20.
- 24 RABASA Emilio, "La organización política de México". Editorial Porrúa, México -- 1977, pp. 236 y 237.
- 25 TENA RAMIREZ Felipe, "Derecho constitucional mexicano". Editorial Porrúa, México 1987, pág. 360.
Cfr. TENA RAMIREZ Felipe, "Leyes fundamentales..." op cit.
- 26 BURGOA Ignacio, "Derecho constitucional mexicano". Editorial Porrúa, México 1989, pág. 692.
- 27 FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México 1977, pág. 359.
- 28 Cfr. DE PINA Rafael, "Diccionario de derechos". Editorial Porrúa, México 1978.
- 29 UNAM, "Estudios de Derecho Público..." op cit, pág. 283.
- 30 Cfr. TENA RAMIREZ Felipe, "Leyes fundamentales..." op cit.

C A P I T U L O I V

DISPOSICIONES DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTALES

Nadie podría dudar de que, para que las economías crezcan, se necesitan bases financieras sanas, pero alcanzarlas puede representar en el corto plazo un agravamiento de los problemas sociales, por la pérdida de empleos o la insuficiencia de políticas sociales...

Las cosas no se pueden componer sólo con economía ni sólo con política. Tampoco dentro de un solo país ni únicamente con enfoque global. Lo que hay que lograr es caminar, simultáneamente, en la economía, la política, las relaciones exteriores y la cultura. En las cosas grandes que afectan las tendencias, y en las pequeñas que le importan a la gente.

Ni se puede uno cerrar al mundo sin costos, ni puede uno pensar en aperturas que rompan el tejido de una Nación. Ni se puede crecer en una economía sin sanear -- las finanzas públicas, ni se pueden pasar por alto los grandes problemas sociales. Ni la disponibilidad de recursos naturales es ilimitada, ni se puede detener el crecimiento a cualquier costo.

Manuel Camacho Solís
Texas Christian University
Fort Worth, 1992

4.1 Antecedentes y contenido de las disposiciones presupuestales

Al crearse las Comisiones Especiales de Eficiencia y el Departamento de Presupuesto, en los años siguientes al período presidencial - del Gral. Plutarco Elías Calles, se anunció el propósito de que la administración de los fondos públicos y la dirección de la política financiera del Gobierno Federal tuvieran como base indispensable los principios de probidad, eficiencia y disciplina mediante la introducción de sistemas organizacionales que redujeran personal, tiempo y gastos y que permitieran destinar montos mayores de recursos a las inversiones productivas y a la atención de las actividades económicas prioritarias del Estado; inicialmente, el equilibrio presupuestal se mantendría ajustando los gastos públicos estrictamente a las posibilidades del ingreso. Sin embargo, la Administración Pública Federal aumentó considerablemente sus inversiones, tanto físicas como financieras, y se expandió en su estructura particularmente a partir de 1970, mientras su capacidad de reunir ingresos disminuyó en igual proporción provocando un déficit en las finanzas públicas cada vez mayor; en diciembre de 1976 se prometió hacer importantes reducciones al Gasto Público y restablecer la estabilidad monetaria, creando la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero la creciente captación de ingresos por exportaciones petroleras volvió a detener la propuesta inicial: el resultado fue un gasto excesivo y deficitario, el Producto Interno Bruto alcanzó apenas un crecimiento de 0.5% anual y la inflación llegó hasta un 98.8% — de 1927 a 1982, el índice inflacionario más alto había sido registrado en 1947 con un 45% —, evidenciando la inviabilidad de las políticas económicas adoptadas hasta ese momento.

En 1982 el Primer Mandatario implementa un programa de reestructuración del Gasto Público a fin de disminuir las erogaciones corrientes en favor de la inversión productiva, mediante la aplicación de criterios de austeridad, racionalidad y eficiencia en los recursos; y la instrumentación de medidas que en el corto plazo contribuyeran a su definitiva reducción, tales como: eliminación de transferencias corrientes; compactación de las estructuras organizacionales; cancelación y congelación de plazas; supresión y restricción de gastos en materiales, suministros, servicios generales; y diversos ajustes a los recursos pú

blicos. Como resultado de lo anterior, el Gasto Público adquirió un -- nuevo papel en la estrategia financiera gubernamental: no se aplica--- rían montos considerables de fondos sin precisar prioridades, ni se - admitirían indisciplinas en la programación o ejercicio del Gasto.

Al presentar la Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos - de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1983¹, el Ejecutivo Federal - agregó un articulado especial referente a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales con lo que la estrategia para sanear las finanzas del Estado adquirió fuerza tanto legal como - administrativa; de hecho, ante la necesidad de profundizar las medidas y procesos iniciados, el nuevo capítulo se reiteró durante todo el se- xenio de Miguel de la Madrid Hurtado. En los primeros días de 1988 se- instrumentó un ACUERDO DE AUSTERIDAD para reducir en 9.2 billones de - pesos (9.2 miles de millones de nuevos pesos) el Gasto Público y con-- tribuir a reducir el ritmo inflacionario, de acuerdo al PACTO DE SOLI- DADIDAD ECONOMICA firmado por los sectores público, social y privado - en diciembre de 1987. El ajuste de los egresos federales derivado de - tal Acuerdo, posterior al Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputa- dos, afectó rubros del Gasto no prioritarios y eliminó erogaciones in- necesarias: unidades administrativas, cancelación de plazas, disminu- ción en recursos materiales y servicios generales relativos a artícu-- los y materiales de oficina, fotocopiado, papelería, material fotográ- fico, uniformes, equipo para informática, servicio telefónico y dismi- nución de parque vehicular rescindible, entre otros. Por primera vez - en la historia contemporánea del país, el Gobierno Federal tuvo que re ducir en casi 36 billones de pesos (36 mil millones de nuevos pesos) - el Gasto presupuestado para el último año de mandato, ya que la Repre- sentación Popular ajustó también el proyecto de Presupuesto de Egresos para 1988 de 235.7 a 208.9 billones de pesos (208.9 miles de millones- de nuevos pesos), y además pactar con la sociedad diversas acciones pa ra desacelerar la inflación e iniciar el crecimiento con estabilidad - financiera.

Al resultar electo como Presidente de la República para el perio- do de 1988 a 1994 Carlos Salinas de Gortari, se reiteró la propuesta - de limitar el monto de los recursos asignados a la disponibilidad de --

recursos existentes para obtener un financiamiento sano de la política económica y actividades administrativas. Después de haber sido titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta 1987, el Primer - Mandatario agregó a las disposiciones presupuestales otros criterios - importantes para el desarrollo de su nueva estrategia: contención del - gasto corriente para abrir espacios a la inversión productiva; selecti - vidad, condicionalidad, temporalidad y transparencia en el otorgamien - to de subsidios y transferencias; sustitución de importaciones; gene - ración de empleos productivos; ampliación de exportaciones no petrole - ras; conclusión de obras prioritarias y estratégicas en proceso; con - servación y mantenimiento de la infraestructura económica y social; -- contención y congelación de plazas en el sector público; apoyo a las - prioridades sociales en materia de educación, vivienda, alimentación, - procuración de justicia y seguridad nacional; y austeridad en gastos - de materiales, suministros y servicios generales. A partir de 1984 se - creó un Fondo de Contingencia que incorpora reservas especiales de re - cursos financieros para utilizarse sólo en caso necesario.

La estrategia económica en el esquema de modernización nacional - propuesto por el Ejecutivo Federal, sólo se entiende en la medida en - que complementa lo relativo al desarrollo social integral del país y - como elemento afianzador del desarrollo democrático de sus institucio - nes políticas; es decir, el Gobierno de la República no pretende tan - sólo la apertura de nuestro mercado a la inversión extranjera y al co - mercio internacional, la obtención de superavit financiero para el sec - tor público, la promoción del capital privado de los nacionales e In - cluso la ampliación de la reforma fiscal y tributaria que se ha inicia - do como parte del saneamiento económico, sino que además se pretenden - fines congruentes con las premisas de equidad y justicia social: aten - der las necesidades y reclamos en el campo, las ciudades, los obreros, las instituciones de educación, y promover el desarrollo de las entida - des federativas junto con el cuidado y preservación del medio ambiente - son parte del compromiso solidario que se ha establecido.

Las DISPOSICIONES DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESU - PUESTALES han permanecido como elemento constante durante la última de - cada en la política económica, por lo que reproduciremos su texto:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1993 ²CAPITULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. El ejercicio y control del gasto público federal y de las erogaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1993, se sujetarán a las disposiciones de este Decreto y a las demás aplicables a la materia...

CAPITULO SEGUNDO

DISPOSICIONES DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTALES.

Artículo 19. Sin perjuicio de lo que establece el presente Decreto y las demás disposiciones aplicables a la materia, los titulares de las dependencias, así como los órganos de gobierno y directores o sus equivalentes de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, serán responsables de la estricta observancia de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales contenidas en el presente capítulo. Su incumplimiento motivará el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar conforme a la ley.

Artículo 20. Las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal no podrán crear nuevas plazas, debiendo promover, en su caso, el traspaso interno de las mismas, sin perjuicio de los derechos laborales de los trabajadores. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud expresa del titular de la dependencia respectiva, podrá autorizar, conforme a los programas y recursos en este presupuesto, la creación de las plazas que sean indispensables para los programas de educación, salud, procuración de justicia y seguridad nacional.

Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales podrán autorizar la creación de plazas cuando ello contribuya a elevar el superávit de operación, se establezcan metas específicas a este respecto, cuenten con los recursos propios que se requieran y tales circunstancias hayan quedado previa y debidamente acreditadas para el propio órgano de gobierno, debiendo informar de lo anterior a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación.

La designación y contratación de personal para ocupar las plazas a que se refieren los párrafos anteriores surtirá efectos a partir de la fecha de la autorización correspondiente, sin que en ningún caso pueda dárseles efectos retroactivos.

Las dependencias y entidades podrán llevar a cabo conversiones de plazas, puestos y categorías, siempre y cuando se realicen mediante movimientos compensados. Para tal efecto deberán sujetarse a los lineamientos que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las dependencias y entidades no podrán modificar su estructura orgánica básica y ocupacional aprobada en el ejercicio de 1992, debiendo ser éstas acordes con las normas vigentes, por lo que cualquier adecuación sólo podrá hacerse las dependencias, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, las entidades paraestatales, por su órgano de gobierno, conforme a los lineamientos que se dicten para tal efecto, de acuerdo con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

Artículo 21. Las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus presupuestos por concepto de servicios personales, deberán:

I. En las acciones de descentralización, dar prioridad a los traspasos de plazas y de recursos asignados a sus presupuestos, entre sus unidades responsables y programas, sin que ello implique la creación de nuevas plazas;

II. En las asignaciones de las remuneraciones a los trabajadores, apegarse estrictamente a los niveles establecidos en los tabuladores de sueldos, cuotas, tarifas y demás asignaciones autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para las dependencias y, en el caso de las entidades, por el órgano de gobierno respectivo, conforme a los lineamientos que se emitan de acuerdo con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

Las remuneraciones adicionales por jornadas u horas extraordinarias, los estímulos por eficiencia en la actuación y otras prestaciones, se regularán por las disposiciones que establezcan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el órgano de gobierno respectivo, con base en los lineamientos a que se refiere el párrafo anterior.

Tratándose de remuneraciones adicionales por jornadas y por horas extraordinarias y otras prestaciones del personal que labora en las entidades paraestatales, que se rijan por contratos colectivos de trabajo, los pagos se efectuarán de acuerdo con las estipulaciones contractuales respectivas;

III. Abstenerse de cubrir gastos por concepto de honorarios que rebasen los montos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien que en cualquier forma supongan el incremento del número de los contratos relativos, celebrados en el ejercicio de 1992.

Estos contratos sólo podrán celebrarse para la prestación de servicios profesionales, por lo que no podrá incorporarse por esta vía, personal para el desempeño de labores iguales o similares a las que realiza el personal que forma la planta de la dependencia o entidad de que se trata.

La celebración de contratos por honorarios sólo procederá en casos debidamente justificados y siempre que la dependencia o entidad no pueda satisfacer las necesidades de estos servicios con el personal y los recursos técnicos con que cuenta. Invariablemente estos contratos deberán ser autorizados por el titular de la dependencia o por el órgano de gobierno de la entidad de que se trate.

IV. Observar la normatividad que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de remuneraciones, a miembros en órganos de gobierno o de vigilancia de entidades paraestatales.

V. Sujetarse a los lineamientos que se expidan para la autorización de los gastos de representación y de las erogaciones necesarias para el desempeño de comisiones oficiales, y

VI. Abstenerse de realizar cualquier transferencia de recursos de otros capítulos presupuestales al capítulo de Servicios Personales.

Artículo 22. Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades, serán responsables de reducir selectiva y eficientemente los gastos de administración, sin detrimento de la realización oportuna y eficiente de los programas a su cargo y de la adecuada prestación de los bienes y servicios de su competencia, así como de cubrir con la debida oportunidad sus compromisos reales de pago, con estricto apego a las demás disposiciones de este Decreto y las que resulten aplicables a la materia.

Las dependencias y entidades, en el ejercicio de sus presupuestos, sólo podrán efectuar erogaciones en el exterior, para las representaciones, delegaciones u oficinas autorizadas y aportar cuotas a organismos internacionales, cuando dichas erogaciones se encuentren expresamente previstas en sus presupuestos autorizados. Asimismo, continuarán en coordinación con las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, revisando dichas cuotas en relación con los fines de los organismos y sus propias atribuciones, a fin de avanzar en su disminución o cancelación cuando, en el contexto de las prioridades nacionales, no se justifiquen.

Durante el ejercicio fiscal de 1993, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la coordinadora de sector en función de las disponibilidades de recursos, adoptará medidas de racionalización de los presupuestos, calendarios autorizados, utilización de los bienes muebles e inmuebles, estructuras y tabuladores asignados a las representaciones, delegaciones u oficinas de las dependencias y entidades en el exterior.

Artículo 23. Las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus presupuestos para el año de 1993, no podrán efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de:

I. Bienes inmuebles para oficinas públicas y mobiliario, equipo, vehículos terrestres y marítimos, con excepción de las erogaciones estrictamente indispensables para el cumplimiento de sus objetivos. En consecuencia, se deberá optimizar la utilización de los espacios físicos disponibles y el aprovechamiento de los bienes y servicios de que dispongan.

II. Vehículos aéreos, con excepción de aquellos necesarios para salvaguardar la seguridad y la soberanía, así como la procuración de justicia.

En el caso de arrendamientos financieros de bienes muebles e inmuebles, las condiciones de pago deberán ofrecer ventajas con relación a otros medios de financiamiento. Asimismo, se deberá hacer efectiva la opción de compra, si menos que ello no resulte conveniente, lo que deberá ser acreditado debidamente ante las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y, en materia de bienes inmuebles, de Desarrollo Social, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Cualquier erogación que realicen las dependencias por los conceptos previstos en el presente artículo, requerirá de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la forma y términos que ésta determine.

Tratándose de entidades paraestatales, se requerirá de la autorización específica y previa de su órgano de gobierno, la cual deberá sujetarse a la normatividad vigente.

Artículo 24. Las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican deberán reducirse al mínimo indispensable, su uso se sujetará a los criterios de racionalidad y selectividad y se efectuarán siempre y cuando se cuente con la autorización expresa del titular de la dependencia o del órgano de gobierno de la entidad correspondiente:

I. Gastos menores, de ceremonial y de orden social; comisiones de personal al extranjero; congresos, convenciones, ferias, festivales y exposiciones; erogaciones por concepto de servicios bancarios, correos, telégrafos, teléfonos, energía eléctrica y agua potable; y donativos, en los términos del artículo 30 de este Decreto;

II. Contratación de asesorías, estudios e investigaciones, y

III. Publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y, en general, los relacionados con actividades de comunicación social. En estos casos las dependencias y entidades deberán utilizar preferentemente los medios de difusión del sector público y el tiempo que por ley otorgan al Gobierno Federal las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal.

Las erogaciones a que se refiere esta fracción, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1993, deberán ser autorizadas por las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público y, las que efectúen las entidades, se autorizarán por el órgano de gobierno con base en los lineamientos que establezcan dichas Secretarías.

Artículo 25. En el ejercicio del gasto de inversiones públicas para 1993

I. Se otorgará prioridad a la terminación de los proyectos y obras vinculadas a la prestación de los servicios de educación, salud, vivienda, protección del medio ambiente, equipamiento urbano, producción y abasto de alimentos, seguridad e impartición de justicia, con especial atención de aquellos que se orienten a satisfacer las necesidades de la población de bajos ingresos; así como para la modernización de la infraestructura básica de comunicaciones y transportes, hidráulica, energía eléctrica y abasto de combustibles, a los que estén orientados a incrementar la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y a los que presenten un mayor grado de avance físico.

Las dependencias y entidades sólo podrán iniciar proyectos nuevos, cuando tengan garantizada la disponibilidad de recursos para la conclusión de las etapas cuya ejecución se programe dentro del ejercicio fiscal de 1993.

Las citadas dependencias y entidades, deberán observar la normatividad que, respecto de la iniciación de los nuevos proyectos señalados en el párrafo anterior, emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II. Se deberá aprovechar al máximo la mano de obra e insumos locales y la capacidad instalada, para abatir costos. En igualdad de condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento oportuno y demás circunstancias pertinentes, se deberá dar prioridad a los contratistas y proveedores locales, en la adjudicación de contratos de obra pública y de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

III. Se considerará preferente la adquisición de productos y la utilización de tecnologías nacionales, con uso intensivo de mano de obra.

IV. Se deberán estimular los proyectos de conversión con los sectores social y privado y con los gobiernos locales para la ejecución de obras y proyectos de infraestructura y de producción, estratégicos y prioritarios, como parte de la modernización económica y social comprendidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas de mediano plazo y en los demás programas formulados con base en la Ley de Planeación.

En el caso de proyectos y obras de beneficio social se concertará, con arreglo a la ley, la participación activa de las comunidades locales.

V. Los proyectos de inversión financiados con créditos externos, deberán estar contemplados en los presupuestos de las dependencias y entidades y sujetarse a los términos de las autorizaciones que otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asimismo, los ejecutores de gasto y los agentes financieros del Gobierno Federal, informarán a la citada Secretaría, del ejercicio de los créditos con base en los recursos autorizados en sus respectivos presupuestos.

VI. Las inversiones financieras con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación para 1993, serán aquellas estrictamente necesarias y se realizarán previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se orientarán:

a) A fomentar y desarrollar selectivamente las actividades y ramas de producción consideradas como fundamentales para el desarrollo del país, y

b) Al financiamiento y capitalización de empresas públicas que promuevan la producción y comercialización de productos básicos, así como de bienes de capital.

Las inversiones financieras deberán estar vinculadas a programas de saneamiento financiero, productividad y eficiencia y responder a las orientaciones de los programas sectoriales de mediano plazo. Tratándose de erogaciones para saneamiento financiero, deberán sujetarse, además, a lo que dispone el artículo 29 de este Decreto, y

VII. Las entidades paraestatales deberán ajustar sus programas de expansión productiva a los programas de mediano plazo correspondientes, a las prioridades de la estrategia de modernización económica y social del Plan Nacional de Desarrollo y a las provisiones de recursos disponibles.

Artículo 26. Las erogaciones por concepto de transferencias con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, se sujetarán a las estrategias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas de mediano plazo y de los demás programas formulados conforme a la ley de la materia y se apegarán a los siguientes criterios:

I. El otorgamiento se hará con base en criterios de selectividad, temporalidad y transparencia en su asignación, considerando su contribución efectiva a la oferta de bienes, servicios e insumos estratégicos o prioritarios;

II. Los subsidios destinados a cubrir desequilibrios financieros en la operación se deberán ajustar en función de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos;

III. Los subsidios a los precios de los bienes se mantendrán en niveles que estimulen a los productores y que, al mismo tiempo, eviten el deterioro del poder adquisitivo de los consumidores;

IV. Los subsidios para las actividades productivas serán congruentes con los fines de la estrategia económica del Plan Nacional de Desarrollo, dando prioridad a las actividades del sector social, y estarán condicionados a procurar el mayor uso de la mano de obra, a incrementar el nivel de vida de la población de escasos recursos y a promover la capacidad de exportación y la generación de divisas;

V. Los subsidios a los bienes y servicios de consumo popular se circunscribirán a los productos e insumos agropecuarios ubicados dentro del régimen de precios de garantía y del paquete básico de consumo popular, regulándose conforme a las necesidades sociales y con el objeto de preservar el nivel de ingreso de los productores. Estos subsidios se orientarán a la protección del consumo y del poder adquisitivo de la población;

VI. Las transferencias destinadas al apoyo de entidades paraestatales se deberán orientar selectivamente hacia actividades estratégicas y prioritarias, a efecto de incrementar la oferta real de bienes y servicios, de insumos estratégicos para la producción y a generar empleo permanente y productivo.

VII. Se considerarán preferenciales las transferencias destinadas al desarrollo de la ciencia y la tecnología, a la investigación en Instituciones públicas, a la formación de capital en ramas y sectores básicos de la economía y al financiamiento de actividades definidas como estratégicas que en el mediano plazo propicien la generación de recursos propios.

VIII. Las entidades paraestatales beneficiarias de transferencias deberán buscar fuentes alternativas de financiamiento a fin de lograr, en el mediano plazo, una mayor autosuficiencia y una disminución correlativa de los apoyos con cargo a recursos presupuestales, y

IX. No se deberán otorgar transferencias cuando no se hallen claramente especificados los objetivos, metas, beneficiarios, destino, temporalidad y condiciones de los mismos.

Artículo 27. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizará las transferencias con cargo al Presupuesto de Egresos a las dependencias coordinadoras de sector, quienes procederán a la asignación de los recursos a las entidades paraestatales bajo su coordinación, verificando previamente

I. Que se justifique la necesidad de los recursos solicitados en función del estado de liquidez de la entidad beneficiaria, así como la aplicación de dichos recursos;

II. Que las entidades no cuenten con recursos ociosos o aplicados en operaciones que originen rendimientos de cualquier clase, y

III. El avance físico-financiero de sus programas y proyectos, con el propósito de regular el ritmo de la ejecución con base en el programado.

Las dependencias coordinadoras de sector podrán suspender las ministraciones de fondos, cuando las entidades beneficiarias no remitan la información físico-financiera en los términos y plazos establecidos en las disposiciones aplicables, informando de inmediato a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha información deberá ser proporcionada en los términos del artículo 37 de este Decreto.

Artículo 28. Cuando se deban diferir ministraciones de fondos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará el orden a que se sujetará la ministración de transferencias autorizadas por las dependencias coordinadoras de sector, a fin de asegurar la disposición oportuna de recursos para el desarrollo de los programas prioritarios.

Artículo 29. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contratoría General de la Federación, en el seno de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, así como la respectiva dependencia coordinadora de sector, celebrarán con las entidades paraestatales convenios para:

I. El establecimiento de metas de desempeño, de déficit o, en su caso, superávit financiero mensual y trimestral, a nivel devengado, y

II. El saneamiento financiero, mediante la asunción de pasivos de entidades paraestatales estratégicas o prioritarias, cuyas funciones estén asociadas a la prestación de servicios públicos o a la producción de bienes social y nacionalmente necesarios, de acuerdo a los fines para los que fueron creadas y siempre que la entidad de que se trate cuente con un programa de saneamiento financiero que se presente, a más tardar, el 31 de mayo de 1993 a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento y sea aprobado por ésta.

La Comisión evaluará periódicamente el cumplimiento de los convenios, respecto de las metas establecidas en dichos instrumentos. Si de las evaluaciones mencionadas se observan hechos que contravengan las estipulaciones concertadas, la Comisión, en los términos de las disposiciones legales aplicables, propondrá el que se hagan del conocimiento de la dependencia coordinadora de sector y de la entidad de que se trate, las medidas conducentes para corregir las desviaciones detectadas.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las evaluaciones de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, informará anualmente a la Cámara de Diputados sobre la ejecución de los convenios de saneamiento financiero, así como de las medidas adoptadas para su debido cumplimiento.

La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento establecerá los lineamientos con base en los cuales se llevará a cabo la formulación de los convenios a que se refiere este artículo y hará la determinación de las entidades paraestatales con las que habrán de celebrarse los mismos. Los órganos de gobierno serán responsables de vigilar que se cumpla con las metas de déficit o superávit de las entidades con las que no se celebren los correspondientes convenios.

Artículo 30. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no podrá autorizar subsidios, ni las dependencias y entidades otorgar donativos y ayudas, que no contribuyan a la consecución de los objetivos de los programas aprobados o que no se consideren de beneficio social. Tampoco se otorgarán a favor de beneficiarios que dependan económicamente del Presupuesto de Egresos de la Federación o cuyos principales ingresos provengan del mismo.

Artículo 31. Las dependencias y entidades proporcionarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información sobre las transferencias que hubieren otorgado durante el ejercicio presupuestal, a efecto de que dicha Secretaría la analice e integre al Registro Único de Transferencias. Dicha información deberá ser proporcionada en los términos del artículo 37 del presente Decreto.

Artículo 32. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá determinar reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto de las dependencias y entidades que no les resulten indispensables para su operación, cuando ello represente la posibilidad de obtener ahorros, en función de la productividad y eficiencia de las propias dependencias y entidades. En todo momento, se respetará el presupuesto destinado a los programas prioritarios y en especial, los destinados al bienestar social.

Para la aplicación de los remanentes que se generen con tal motivo, el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resolverá lo conducente, debiendo dar prioridad a las dependencias y entidades que hubiesen generado dichos ahorros, para estimular así la creatividad y productividad de las mismas.

Artículo 33. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará los inexistencias a que deberán sujetarse las dependencias y entidades previstas en el artículo 6 de este Decreto, respecto de las disponibilidades financieras con que cuenten durante el ejercicio presupuestal, las que no deberán invertirse a través de mecanismos bursátiles salvo en el caso de valores gubernamentales de renta fija. Para tal efecto, las dependencias y entidades proporcionarán la información financiera que requiera el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Públicos a que se refiere el artículo 37 de este Decreto.

A fin de identificar los niveles de liquidez, así como para operar la compensación de créditos o adeudos, las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal informarán de sus depósitos en dinero o valores u otro tipo de operaciones financieras y bancarias, en los términos que se establezcan con base en lo dispuesto por el artículo 37 del presente Decreto.

Las dependencias y entidades, sin exceder sus presupuestos autorizados, responderán de las cargas financieras que se causen por no cubrir oportunamente los adeudos contraídos entre sí, las que se calcularán a la tasa anual que resulte de sumar 5 puntos porcentuales al promedio de las tasas anuales de rendimiento de los Certificados de la Tesorería de la Federación a 28 días, en colocación primaria, emitidos durante el mes inmediato anterior a la fecha del corte compensatorio. La aplicación de esta tasa se efectuará sobre los adeudos reportados por el Sistema de Compensación de Adeudos del Sector Público, desde la fecha en que debieron liquidarse tales adeudos.

Artículo 34. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomando en cuenta los flujos reales de divisas y de moneda nacional, así como las variaciones que se produzcan por las diferencias en tipos de cambio en el financiamiento de los programas, efectuará las adecuaciones necesarias a los calendarios de gasto en función de los requerimientos, las disponibilidades presupuestales y de las alternativas de financiamiento que se presenten. En estos casos se cuidará no afectar los programas de inversiones prioritarios.

Artículo 35. Para los efectos del artículo 57 de la Ley de Obras Públicas, los montos máximos de contratación directa y los de adjudicación mediante convocatoria a cuando menos tres personas que reúnan los requisitos a que dicha disposición se refiere, de las obras que podrán realizar las dependencias y entidades durante el año de 1993, serán los siguientes:...

Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado.

Las dependencias y entidades se abstendrán de formalizar o modificar contratos de obras públicas y de servicios relacionados con ellas, cuando no hubiere saldo disponible en la correspondiente partida presupuestal para hacer frente a dichos contratos.

Artículo 36. Para los efectos del artículo 39 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación habiendo convocado por lo menos a tres proveedores, según el caso, de las adquisiciones, arrendamientos o servicios que podrán realizar las dependencias y entidades, durante el año de 1993, serán los siguientes:...

Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado.

Las dependencias y entidades se abstendrán de formalizar o modificar contratos y pedidos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, cuando no hubiere saldo disponible en la correspondiente partida presupuestal para hacer frente a dichos contratos.

Artículo 37. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación así como el Banco de México, operarán el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Públicos, y establecerán las normas y lineamientos relativos a la organización, funcionamiento y requerimientos de dicho Sistema, los cuales deberán ser del conocimiento de las dependencias y entidades, a más tardar dentro de los primeros 30 días del ejercicio.

Las dependencias y entidades deberán cumplir con los requerimientos de información que demande el Sistema. Para tal efecto, las dependencias a que se refiere el párrafo anterior, conjuntamente con la coordinadora de sector, harán compatibles los requerimientos de información que demande el Sistema, racionalizando los flujos de información.

Artículo 38. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará periódicamente la evaluación del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, en función de los objetivos y metas de los programas aprobados.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará trimestralmente a la Cámara de Diputados sobre los resultados de las verificaciones a que se refiere el artículo 10 de este Decreto, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, incluyendo las de las entidades paraestatales que celebren convenios de déficit o, en su caso, superávit financiero y hará asimismo, las aclaraciones que ésta le solicite, a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sobre la detección de irregularidades y el incumplimiento de las responsabilidades correspondientes.

Los informes trimestrales deberán ser presentados a más tardar 45 días después de terminado el trimestre de que se trate.

Artículo 39. Para la desincorporación de entidades paraestatales creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión se requerirá autorización previa del mismo.

En los términos de los artículos 15, 16 y 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y So. de su Reglamento, así como los respectivos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Ejecutivo podrá proceder a la desincorporación de entidades paraestatales, comprendidas en este Decreto, sujetándose a las siguientes bases:

a) Las propuestas que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para resolver, liquidar, extinguir, transferir a los estados y municipios; enajenar la participación estatal y fusionar entidades paraestatales, se basarán en dictámenes que al efecto deberá emitir la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, los cuales deberán considerar el efecto social y productivo de estas medidas incorporando los puntos de vista de los sectores interesados, y

b) Enviar previamente informe escrito, a la Cámara de Diputados, de las razones y criterios específicos para llevar a cabo el ejercicio de estas atribuciones.

La Cámara de Diputados vía la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, analizará la información a que se refiere el inciso b) anterior y en su caso dará su opinión.

El Ejecutivo Federal, dentro del contexto del proceso de cambio estructural, podrá proceder a la escisión de las entidades paraestatales, cuando esto permita mejorar sustancialmente la eficiencia y rentabilidad, o así convenga al interés público. La escisión de paraestatales deberá sujetarse al procedimiento previsto en los incisos anteriores.

Artículo 40. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará la exacta observancia de las normas contenidas en este Decreto, así como la estricta ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, para tales efectos, dictará las medidas pertinentes de acuerdo con las leyes que resulten aplicables y el presente Decreto, señalando los plazos y términos a que deberán ajustarse las dependencias y entidades coordinadas y no coordinadas, en el cumplimiento de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales y podrá requerir de las propias dependencias y entidades la información que resulte necesaria, comunicando a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las irregularidades y desviaciones de que tenga conocimiento con motivo del ejercicio de sus funciones para los efectos del artículo 41 de este Decreto.

Del cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, se dará cuenta a la Cámara de Diputados en los informes trimestrales a que se refiere el artículo 38 de este Decreto y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Artículo 41. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los órganos internos de control de las dependencias y entidades, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia les confiere la ley, comprobarán el cumplimiento, por parte de las propias dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de este Decreto.

Con tal fin, dispondrán lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan con motivo del incumplimiento de las mencionadas obligaciones. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación pondrá en conocimiento de tales hechos a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en los términos de la coordinación que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 42. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para interpretar las disposiciones del presente Decreto para efectos administrativos y establecer las medidas conducentes a su correcta aplicación.

El texto presentado corresponde al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1993, por lo que para los efectos del último inciso de la presente investigación servirá de base al integrar la redacción de la propuesta de modificaciones al marco jurídico del Gasto Público; cabe señalar que la redacción de las disposiciones ha permanecido constante desde su aparición en 1983, ya que las modificaciones en algunos Decretos sólo se han referido a procesos concretos que en los años subsiguientes fueron incorporados a los diversos lineamientos presupuestales emitidos por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

4.2 Vigencia e importancia de las disposiciones presupuestales

Durante la década pasada, el programa de "cambio estructural se - ha basado, primero, en el fortalecimiento de las finanzas públicas a - través de reducciones permanentes del Gasto y reformas de fondo del -- sistema tributario; segundo, en una política cambiaria ágil y realista que ha cuidado consistentemente la evolución del tipo de cambio real; - tercero, en una política comercial de apertura...que consiste fundamen- talmente en la sustitución de las restricciones cuantitativas por un - sistema moderno de aranceles; y, cuarto, en un proceso de reconversión ...que se ha traducido en una reorientación del patrón de industriali- zación" (Serra Puche)². En este sentido, las disposiciones presupuesta- les han contribuido a consolidar las estrategias de saneamiento de las finanzas públicas como elemento central e indispensable para alcanzar- los objetivos de reducción de la inflación y de crecimiento económico- sostenido para los próximos años; su naturaleza jurídica, formalmente- legislativa y materialmente administrativa, otorga a las disposiciones presupuestales una presencia preponderante en otros factores económi- cos que ha propiciado el Gobierno Federal, tales como: la rigurosa se- lectividad en la asignación de recursos, la desincorporación de empre- sas públicas no estratégicas ni prioritarias, una mejor administración presupuestal que permite eliminar gastos prescindibles, y la participa- ción del financiamiento privado en la ampliación de la estructura eco- nómica bajo los términos legales correspondientes.

A partir de la aplicación de estos criterios, se ha logrado combi- nar la reducción significativa en las erogaciones públicas totales con un aumento considerable en atención al desarrollo social y el mejora- miento productivo del nivel de vida de la población; de hecho, los --- principios de racionalidad, austeridad y disciplina sólo se dirigen ha- cia aquellos conceptos de gasto susceptibles de ser disminuidos sin de- satender los fines y cometidos del Poder Público, reorientando además- la participación de los inversionistas privados para recuperar el ni- vel de desarrollo alcanzado hasta la década de los 60's.

Al analizar la vigencia del Presupuesto de Egresos de la Federa- ción, determinamos que se trata de un documento jurídico económico pre-

parado por el Ejecutivo Federal para expresar los recursos con que contará el Estado en cumplimiento a programas previstos y que requiere necesariamente la aprobación anterior de la Cámara de Diputados para su ejercicio; la Iniciativa se presenta todos los años a más tardar el 15 de noviembre, y debe ser comentada, revisada, aprobada y publicada durante el mes de diciembre respectivo, por lo que la consigna de dichos recursos tiene vigencia por el término improrrogable de un año. Las disposiciones presupuestales están contenidas en el capítulo segundo - del Decreto por el que se publica el Presupuesto y, por tanto, adquieren la naturaleza jurídica y la vigencia anual del propio Presupuesto; esta frágil condición sugiere que, a pesar de haber sido reiteradas durante diez años y de que su aplicación ha significado importantes resultados financieros para el sector público, pudieran no ser contempladas en próximas Iniciativas e incluso que la política de saneamiento - del erario federal sufrirá importantes modificaciones.

El propósito de equilibrar los ingresos y egresos gubernamentales ha sido constante en la historia económica del país tanto como su propia postergada aplicación; el hecho de que se viviera un desarrollo estable casi treinta años permitió al Estado mexicano mantener un nivel inflacionario bajo y constante, una deuda pública alrededor del 1% al 5% del Producto Interno Bruto, y un déficit financiero sano y poco preocupante. Sin embargo, al inicio de 1970 aparecen los primeros indicios serios de una grave descompensación económica que culminó finalmente en la crisis de los 80's, uno de cuyos principales indicadores es el crecimiento en el gasto neto devengado por el sector público presupuestario a pesos corrientes: mientras que de 1965 a 1970 el Gasto aumentó apenas 1.6 veces, de 1970 a 1982 creció 49 veces pasando de 85.7 mil millones de pesos a 4.2 billones de pesos corrientes; en 1985 alcanzó los 17.7 billones y llega a 157.8 billones de pesos para 1988; al iniciar 1989, el gasto neto devengado es de 173.1 billones y para 1993 se estiman erogaciones presupuestales por un monto de 275.5 billones de pesos (275.5 mil millones de nuevos pesos), lo que implica que crece nuevamente a una tasa de 1.6 veces en esos tres años.

Las cifras proporcionadas revelaron, para el régimen de De la Madrid Hurtado, la necesidad de iniciar un proceso de reestructuración -

de la política de Gasto que permitiera "enfrentar sus desequilibrios, - modificar inercias y hábitos, y atender las demandas sociales prioritarias en un contexto de gran escasez de recursos" ⁴ a partir de una estricta disciplina presupuestal, la racionalización de estructuras administrativas, la desincorporación de entidades paraestatales y la austeridad en los egresos por servicios generales, materiales y suministros y la adquisición de bienes muebles e inmuebles. Además de las modificaciones al marco jurídico del proceso de planeación, el cambio fundamental fue incorporar las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales en el propio Presupuesto: "la racionalización y la disciplina presupuestal son condición necesaria para el redimensionamiento del Gasto Público, por lo que a fin de moderar su volumen, estructura, destino y ritmo de ejercicio se requirió desde un principio del establecimiento de directrices y orientaciones claras y precisas para determinar su formulación y ritmo de ejercicio, y de conformidad a la estrategia económica diseñada para enfrentar la crisis" (SPP); ⁵ e iniciar posteriormente el crecimiento estable. Las reducciones derivadas de su aplicación afectaron principalmente los gastos de administración y operación del sector, pero permitieron destinar mayores montos a los rubros de desarrollo rural, educación, vivienda, ecología, desarrollo urbano y regional, y a la atención de niveles de bienestar básico a través del COPLAMAR y del actual PRONASOL.

En el renglón de SERVICIOS PERSONALES han ocurrido los mayores -- ajustes al gasto corriente, resultado de moderados aumentos salariales y de la política de reestructuración del sector público, que provocaron un comportamiento sostenido hacia abajo de las erogaciones por este concepto; algunos ejemplos de lo anterior son:

* Durante 1985 se cancelaron 45,516 plazas de confianza y 7,080 contratos por honorarios; se congelaron 48,311 plazas de base, se inició el proceso de reestructuración de dependencias y entidades, y se redujeron además gastos por honorarios, congelaron sueldos y prestaciones de mandos superiores y restringieron gastos de viaje, representación y publicidad;

* En 1989 se decidió la reducción de 702 unidades administrativas en las dependencias; la reestructuración orgánica en 79 entidades paraestatales; y la cancelación de 1,879 plazas de confianza. A sugerencia del Presidente de la República, en 1992 se redujeron en 10% las plantillas de toda la Administración Pública Federal, lo que significó un ahorro de 4.8 billones -- de pesos (4.8 mil millones de nuevos pesos) aproximadamente; y

* A partir de la definición de las áreas estratégicas y prioritarias de -- participación exclusiva del Estado, se procedió a desincorporar entidades-

paraestatales por venta, transferencias a estados, liquidación, fusión o extinción; de las 1,155 entidades existentes en 1982, se redujeron a 147 para 1992 y se anunció la desincorporación de 80 unidades en 40 empresas más para 1993.

En materia de SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS, los criterios para su otorgamiento se replantearon atendiendo a tres elementos básicos: una política realista flexible en los precios y tarifas del sector público para la reducción gradual de los subsidios; la depuración de beneficios, para eliminar aquellos que no se justificaban y favorecer a las clases sociales más necesitadas; y el esfuerzo serio de productividad y eficiencia vinculadas a programas de rehabilitación y saneamiento financiero de empresas públicas prioritarias y estratégicas. A partir de estos criterios, se aplicaron a todas las entidades paraestatales las disposiciones presupuestales estableciendo condiciones y esquemas de selectividad, temporalidad y transparencia para el otorgamiento de subsidios; lo anterior permitió reducir en un 56% real las transferencias y subsidios otorgados entre 1982 y 1991. Continuar el proceso de desincorporación y eliminar los subsidios que no llegaban efectivamente a su destino. De hecho, "los recursos fiscales destinados a cubrir déficits de operación se ajustaron en función de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, con el propósito de racionalizar el monto de los apoyos de esta índole...se otorgó prioridad a la canalización de subsidios directos de los artículos de consumo popular de origen agropecuario, ubicados dentro del régimen de precios de garantía" (SPP)⁵, así como a la prestación de servicios básicos a los grupos marginados. El cambio estructural de las transferencias otorgadas por el sector público, se ha manifestado cualitativamente en los siguientes aspectos: una disminución importante de las transferencias destinadas a cubrir subsidios de operación de las empresas que producen bienes y servicios; la cancelación definitiva de subsidios que antes quedaban en intermediarios; la canalización selectiva de subsidios a las prioridades definidas en producción de alimentos y servicios básicos; el fortalecimiento de instituciones prestadoras de servicios -- prioritarios como educación, salud, vivienda, transporte, abasto y bienestar social en general; la eliminación gradual de subsidios a entidades que mejoran su estructura financiera por ajuste en el proceso de los bienes y servicios que producen; la atención a necesidades de la

población marginada; y la sujeción de las transferencias a mayores controles y criterios de eficiencia productiva, saneamiento financiero, - racionalidad, selectividad, condicionalidad, transparencia y temporalidad.

En materia de INVERSION PUBLICA, hasta 1989 se registraron reducciones reales de las erogaciones por este concepto en apoyo a la negociación de la deuda externa, por lo que se jerarquizaron los proyectos orientando el gasto de capital hacia aquellas áreas de mayor impacto - productivo o social, preferentemente para: proyectos que fortalecieran, ampliaran, rehabilitaran o conservaran la infraestructura y oferta de bienes y servicios básicos; la conclusión de obras con alto grado de - avance; la generación de empleos productivos; la sustitución eficiente de importaciones; la integración de cadenas productivas; la promoción de la modernización tecnológica para elevar la productividad y la reconversión industrial; la descentralización de la vida económica y - el impulso del desarrollo regional. A partir de 1990, la inversión pública presenta incrementos reales de 32% aproximado atendiendo principalmente los rubros de infraestructura y desarrollo regional; de hecho, más de la mitad de la inversión física realizada por el Gobierno Federal se destina al PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD y la inversión pública para atender los rubros de educación, salud, trabajo, desarrollo urbano, ecología, desarrollo regional, solidaridad y desarrollo rural equivale al 48% del total aplicado en el período y se estiman aumentos importantes para los próximos dos años hasta 1994. El incremento que - se ha promovido a la inversión privada en telecomunicaciones, transporte, puertos, aerolíneas, autopistas, industria y banca, permite al Estado mayores márgenes para atender sus rubros prioritarios sin elevar significativamente el monto total del Gasto Público y, sobre todo, sin recurrir al financiamiento inflacionario, además de reflejar el interés de la actual Administración por reorientar la corresponsabilidad - de los particulares.

Al respecto, la DEUDA PUBLICA ha evolucionado favorablemente e incluso se redujo tanto el capital como el pago de intereses por este -- concepto. El crédito externo era casi inexistente en 1940, representaba 1% del PIB en 1950, llegó al 25% en 1960 y al inicio de 1982 equiva

lía al valor total de la economía mexicana en su conjunto; en 1989 se inicia el proceso de renegociación del débito externo, que concluyó un año después, destinado a reducir el endeudamiento acumulado, disminuir la transferencia de recursos al exterior, obtener financiamiento multi-anual y aminorar la proporción del saldo de la deuda respecto al PIB: para 1993, la deuda pública externa se ubicará sobre los 80 mil millones de dólares y el pago de intereses equivaldrá al 3.1% del PIB, aproximadamente 34.4 billones de pesos (34.4 mil millones de nuevos pesos). En cuanto a la deuda interna, que representaba en 1970 alrededor del 1% del Producto Interno Bruto, se incrementó durante los tres lustros siguientes hasta llegar a equivaler un 25% de la misma variable en 1985, con el consiguiente aumento en las presiones inflacionarias y el desequilibrio en la balanza de pago; el proceso de desincorporación de entidades paraestatales permitió al Estado obtener ingresos por 20 billones de pesos (20 mil millones de nuevos pesos) que se canalizaron al pago de capital del débito interno, derivado de lo cual entre diciembre de 1989 y junio de 1992 el saldo real de la deuda pública interna ha disminuído un poco más del 15% y se modificó su estructura en favor de la colocación de valores gubernamentales entre el público ahorrador con plazos mayores de vencimiento.

Mediante la aplicación de las disposiciones presupuestales en los aspectos de SERVICIOS PERSONALES, MATERIALES Y SUMINISTROS, SERVICIOS-GENERALES y apoyos a empresas y organismos de control directo, se logró contener el ritmo de crecimiento de los GASTOS DE ADMINISTRACION del Gobierno Federal: mientras que de 1970 a 1980 las erogaciones por estos conceptos se multiplicaron 20 veces, entre 1980 y 1990 el incremento fue de 120 veces y pasó de 287.4 miles de millones de pesos a 35.8 billones de pesos (35.8 mil millones de nuevos pesos). El mayor ajuste se observa durante el período de 1985 a 1988 en el que los gastos de administración su duplicaban para el ejercicio siguiente; a partir de 1989 la proporción se reduce hasta una reducción en términos reales del 30%. Con lo anterior, el gasto neto devengado por el sector público presupuestario representa en 1992 casi una cuarta parte del Producto Interno Bruto, en contraste con el 40% que equivalía en 1988.

Aunque los datos y cifras expuestas revelan una importante presen

cia de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales aplicadas a las finanzas gubernamentales, que han propiciado el favorable desempeño económico de la Administración Pública, es necesario mencionar un segundo elemento provocado por las disposiciones presupuestales: las modificaciones y evolución del marco jurídico del Gasto Público y, en general, de todo el proceso de planeación. De hecho, podemos afirmar que la reforma económica del texto constitucional, así como los ordenamientos legales y sistemas normativos implementados durante el anterior decenio, adquieren sentido y ubicación en -- torno a los criterios dispuestos en el Presupuesto de Egresos de la Federación; además de los artículos de la Carta Magna que hemos comentado anteriormente, destacan los siguientes instrumentos en la nueva relación jurídico económica publicados en el período de referencia:

- * Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, que enmarcaron el proceso de racionalización y desincorporación del sector, y diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como parte del redimensionamiento estatal;
- * Ley de Planeación, que define y precisa las relaciones y productos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que sanciona en caso de incumplimiento de las obligaciones administrativas para funcionarios;
- * Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que ordena claramente la programación y ejercicio de los recursos gubernamentales, así como su control y evaluación;
- * Ley de Obras Públicas y su Reglamento, y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles y su Reglamento, los cuales regulan las principales operaciones de las finanzas públicas y que repercuten de manera directa en el desenvolvimiento de la economía nacional;
- * Plan Nacional de Desarrollo para los periodos 1983-1988 y 1989-1994, que definen los objetivos y políticas de Gasto Público aplicados para ambos sexenios, así como los programas sectoriales de mediano plazo derivados;
- * Acuerdos por los cuales se sectoriza a las entidades de la Administración Pública Federal, se crean la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios Públicos, los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles, y las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento;
- * Decretos que precisan las políticas de descentralización administrativa, de arrendamiento inmobiliario, de importaciones gubernamentales, de egresos, entre otras; y
- * Manuales, Oficios-circulares, Lineamientos, Normas técnicas y varios documentos emitidos por la fusionada Secretaría de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación en materia financiera.

Además, los sistemas de control y disciplina presupuestal fueron objeto de revisión y actualización: se fortaleció al Sistema Integral-

de Control y Evaluación, mediante el cual se da seguimiento y vigilancia periódica al manejo de los recursos públicos, a la actuación del personal federal y al cumplimiento de la normatividad vigente en materia de servicios personales, obra pública, adquisiciones, bienes muebles e inmuebles, fondos, valores, y disponibilidades financieras; se creó el Sistema Unificado de Control Presupuestal para mejorar el registro y seguimiento de las operaciones efectuadas en la ejecución de los egresos; se inició y consolidó el Programa de Simplificación Administrativa en los aspectos relativos a la agilitación, desconcentración, desreglamentación y modernización, así como el Programa de Mejoramiento de los Servicios Públicos Federales; y se implementaron Contralorías Sociales que permiten la participación de la comunidad en la vigilancia y control de los recursos públicos, y se reorientaron los Convenios Unicos de Desarrollo con las entidades federativas.

Es decir, ahora se legisla, se regula, se norma y se ordena al Gobierno para aplicar los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales en aquellos rubros que significan ahorros importantes para el sector público y, al mismo tiempo, para liberar mayores recursos en atención a los compromisos sociales del Estado mexicano y beneficiar a grupos crecientes de la población; ante la importancia jurídica, económica y social que han manifestado las disposiciones presupuestales, es válido entonces proponer la modificación de su naturaleza jurídica, ubicarlas en un contexto estable y permanente, y asegurar su sana presencia tanto en la vida económica de la Administración Pública como en el sistema de competencias señalado en nuestro Estado de Derecho.

4.3 Gasto Público y desarrollo socioeconómico

A partir de la crisis económica de 1929, el Estado inició un proceso de mayor intervención en algunas actividades que correspondían anteriormente al sector privado, hasta llegar a producir bienes y servicios de la más diversa índole y crear organismos y empresas públicas - como instrumentos operativos para orientar e impulsar el desarrollo nacional; de acuerdo a la teoría económica derivada de este nuevo concepto de Estado-Promotor, el Gasto Público debía aumentar en tiempos de crisis y disminuir en tiempos de prosperidad para conservar los niveles de empleo, estimular la propensión marginal al consumo y propiciar la inversión productiva del sector privado: "el Gasto Público es un -- instrumento de política económica que, usado con mesura, eficiencia y honradez puede ayudar a alcanzar estabilidad de precios, fomento de la infraestructura básica, incrementos en las coberturas de los servicios públicos y una mejor distribución del ingreso" (De la Madrid Hurtado)⁶. La importancia del Gasto Público en el desarrollo socioeconómico de -- cualquier Nación, radica en el monto de recursos que un solo ente ergo en un año y que dicha cantidad puede equivaler a la tercera parte - del valor total de la producción de todos los bienes y servicios finales del país.

"En la actualidad todos los países utilizan el Gasto Público no sólo como un instrumento de administración, sino de política económica estimulando o reduciendo la demanda, ajustando el nivel de los precios a través de los subsidios o ciertos tributos, redistribuyendo los ingresos mediante transferencias, constituyendo fondos para inversiones y desarrollo" (Ríos Elizondo)⁷. Los primeros efectos que produce el -- Gasto ejercido de tal manera, son aumentos en la demanda de los bienes y servicios que requiere el Gobierno Federal y el respectivo aumento - en la producción de dichos bienes y servicios; incide sobre el volumen de importaciones y exportaciones necesarios en los procesos de industrialización, con incentivos o subsidios a productos nacionales; y promueve la inversión de los particulares en torno a las principales obras de infraestructura. Además de lo anterior, los recursos que aplica el Estado provocan tres efectos destacables:⁸

* Respecto al consumo e inversión, al aumentar el ingreso nacional se pro-

voca una creciente propensión marginal al consumo y un efecto multiplicador del Gasto Público; es decir, mayores niveles de ingreso implican mayores niveles de consumo e inversión generando una cadena o espiral en la -- que todas las personas pagan por bienes y servicios que otro produce, hasta llegar a márgenes que ya no es posible destinar al consumo;

* En cuanto al ahorro interno, aunque aumentan con el ingreso nacional, su comportamiento es inversamente proporcional al consumo; es decir, a mayor consumo corresponde un menor ahorro y viceversa. El monto de recursos que se destina al ahorro es también importante, ya que permite a la Administración Pública financiamiento no inflacionario; en caso contrario, los recursos nacionales se agotan fácilmente y se recurre entonces al crédito extranjero; y

* Por último, el Gasto Público es un factor de distribución del ingreso y la riqueza cuando se orienta al desarrollo social; es decir, cuando los egresos se destinan a proporcionar los servicios básicos, desarrollo rural y urbano, ecología y desarrollo regional, que otorgan a la población marginada mejores condiciones reales de vida.

Sin embargo, el Gasto Público puede provocar un efecto inflacionario negativo para la economía nacional e inducir una recesión en las actividades productivas del país al no cumplirse los efectos positivos inicialmente previstos; lo anterior ocurre cuando a una mayor demanda de bienes y servicios no corresponde una mayor producción sino el aumento en precios y tarifas por una menor oferta, o cuando el volumen de importaciones desequilibra la balanza de pagos, no incluya inversión de capitales y provoque el endeudamiento del sector público, o cuando los programas de inversiones públicas desplazan innecesariamente la -- participación de los particulares e impliquen proyectos no solventes ni financiables, o cuando los niveles de ingreso destinados al consumo e inversión no permiten el ahorro interno, conlleven incrementos en el dinero circulante y obliguen a obtener financiamiento inflacionario. Lo anterior provoca a su vez un deterioro en el nivel de vida general, la concentración de la riqueza sin una distribución equitativa del ingreso, mayor pobreza, incertidumbre e inestabilidad política, económica y social; el Gasto Público debe entonces reestructurarse para evitar esta situación, estabilizar la economía y propiciar un crecimiento que, como hemos comentado, ha sido la estrategia aplicada por el Gobierno Federal a sus finanzas y el principal objetivo de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales.

Los regímenes posteriores a la Revolución Mexicana utilizaron al Gasto Público como su principal instrumento promotor del desarrollo --

que requería el país después de la lucha armada, a fin de cumplir los compromisos sociales anunciados durante esa etapa; las finanzas estatales mostraron un desenvolvimiento sano de la economía hasta el inicio de 1970: desde 1940 el país se inscribió en una etapa de desarrollo -- con un crecimiento anual promedio del 6%, sustentado en un proceso de acumulación de capital y el uso abundante de la mano de obra barata, - promovido por una política de industrialización y de sustitución de importaciones, e impulsado por la acción de políticas estatales que se combinaron con las actividades del sector privado. En el período de referencia se observaron los siguientes avances⁹:

- * En materia de educación, se logró reducir el porcentaje de la población analfabeta del 61.5% que significaba en 1930 al 23.7% en 1970, llegando la población alfabetizada a 24.6 millones de mexicanos;
- * En el rubro de vivienda, el rápido proceso de urbanización ocurrido desde 1940 aumentó visiblemente la acción del Estado en la materia; el total de unidades habitacionales creció de 3.9 millones en 1939 a 8.4 millones en 1970 pero el número promedio de personas por vivienda también aumentó - de 4.9 a 6.1 en ese lapso; el Gobierno Federal había construido 241 mil viviendas aproximadamente;
- * Se crearon el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, promoviendo servicios médicos similares en Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, las Secretarías de Defensa y de Marina, y el Departamento del Distrito Federal. En conjunto, el personal médico de estas instituciones ascendió a 25 mil en 1970;
- * En materia de empleo, a partir de 1940 la población económicamente activa creció a una tasa paralela del 3% similar al crecimiento poblacional, - particularmente en los sectores agropecuario, minero, industrial, comercial y de inversiones; y
- * La inflación se mantuvo baja y sostenida, menor al crecimiento del PIB, - lo que permitió fortalecer y estabilizar el poder adquisitivo de los salarios.

Aunque la década de los 70's señala el inicio del deterioro y descomposición de las finanzas públicas, el Estado mexicano procuró mantener los gastos sociales en una proporción equivalente a la tercera parte de los recursos consignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, la población creció a tasas superiores a las originalmente previstas y fue necesario aplicar una política demográfica efectiva, el endeudamiento externo aumentó significativamente al par de la inflación, la devaluación monetaria y el rezago de los servicios públicos prestados. La creciente participación de la Administración Pública en diversas ramas de la economía, hasta 1982, implicó mayores -- asignaciones financieras para atender los requerimientos de un Estado-

empresario e intervencionista que limitaron en cierta medida al gasto social; los obstáculos derivados de tal participación fueron: bajo volumen del Gasto Público en relación a las necesidades en materia de fomento, bienestar y seguridad social, la insuficiencia del ahorro del sector público que motivó un creciente endeudamiento interno y externo, la correspondiente presión sobre la inflación y la carencia de sistemas efectivos de control del Gasto que finalmente provocaron niveles de estancamiento productivo y un fenómeno hiperinflacionario que revirtió los efectos positivos de la inversión gubernamental.

La estrategia aplicada por la Presidencia de la República para de tener esta situación se tradujo en una mayor regulación de los factores productivos hacia fines congruentes con un desarrollo económico sostenido y mejor distribuido entre la comunidad; fortalecer la acción del Estado como elemento dinámico de dicho proceso, pero limitar a un tiempo el crecimiento del aparato administrativo; incrementar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles para el Gasto Público a fin de mejorar los niveles de bienestar de los grupos marginados y estimular el empleo; y disminuir el déficit del sector público controlando el endeudamiento externo sin llegar a contener la actividad económica. El Gasto destinado al sector de desarrollo social para atender aspectos laborales, de salud, educación, solidaridad, desarrollo urbano, ecología, y desarrollo rural, ha aumentado significativamente en el último trienio: mientras que en 1988 ascendía a 23.7 billones de pesos equivalentes al 31% del gasto sectorial ejercido, en 1991 llegó a los 65.1 billones de pesos (65.1 mil millones de nuevos pesos) que representaron el 45% del gasto programable en clasificación sectorial; de hecho, para 1992 y 1993 se estima que el Gasto Social equivaldrá a la mitad de los egresos que destina la Federación para atender las demandas nacionales. Con lo anterior, se lograron importantes avances en la consolidación del cambio estructural del Presupuesto, orientándolo hacia las áreas prioritarias para el bienestar social y a la provisión de una infraestructura pública indispensable para sustentar el crecimiento económico.

Las disposiciones presupuestales contribuyeron a reorientar el Gasto Público y promover, indirectamente, el desarrollo socioeconómico

del país: la reducción de la inflación permitió un incremento moderado en los salarios de los trabajadores en algunos sectores; la actividad-económica inició una recuperación gradual y sostenida, que para 1993 - se estima en un crecimiento del 2.5% en el PIB; las finanzas públicas han presentado resultados sin precedentes en la historia del país, con superavit financiero en 1992 y 1993 y un superavit económico desde --- 1990, producto de la reducción en la carga financiera de la deuda pú--blica, la consolidación de las reformas fiscales, los ingresos obtenidos por la desincorporación de entidades paraestatales, y la estricta-disciplina en el ejercicio presupuestal; los mercados financieros mues--tran una evolución favorable que se refleja en una mayor captación de-recursos canalizados a la actividad productiva; se redujo y controló - el deslizamiento a la baja del peso frente al dólar americano; y las - reservas internacionales en el Banco de México superan los 20 mil millo--nes de dólares. La estrategia y los hechos derivados de ella no han si--do, con todo, exentos de crítica: "para algunos, ubicados en la clase-gobernante y en algunas cúpulas gobernantes, el cambio en realidad de-bería consistir en reestablecer las ecuaciones económico financieras - fundamentales que dieron lugar al crecimiento con estabilidad, es de--cir, en lo esencial el cambio se identificaría con la restauración de--una forma de crecimiento que habría sido irracionalmente alterada por-la desesperación y ambición políticas y la miopía económica" (Rolando-Cordera)¹⁰.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el Gasto Públi--co es el principal instrumento financiero y de política económica que-puede ejercer el Gobierno Federal para promover e impulsar el desarro--llo nacional; sin embargo, el Gasto del sector público no debe aplicar-se en obras o inversiones innecesarias, riesgosas, poco productivas o--de escaso impacto económico, sino que su destino debe ser el campo, la educación, la industria, el desarrollo urbano, la ecología, la aten---ción de las necesidades más urgentes de la población marginada, sobre-bases financieras y estructurales sólidas: "una economía sana no puede ser fruto, cosecha o corona de un sexenio. Debe ser voluntad y deci---sión de montar el destino de la Nación sobre la vigencia del Derecho y la fuerza de las instituciones" (Hinojosa)¹¹ Por tanto, es necesario in-cluir las disposiciones presupuestales en el marco jurídico del Gasto.

4.4 Modificaciones al marco jurídico del Gasto Público (PROPUESTA)

En el presente capítulo hemos comentado diversos aspectos referentes a las disposiciones presupuestales en cuanto a sus antecedentes, naturaleza jurídica, vigencia, contenido e importancia; a lo largo de esta exposición, hemos mostrado los efectos jurídicos y económicos que han propiciado dichas disposiciones, así como su preponderante participación al sanear las finanzas públicas y reorientar la estructura de los gastos que realiza el Gobierno Federal para atender mejor los requerimientos de bienestar social de toda la población. Al analizar el marco jurídico de la planeación señalamos diversas disposiciones constitucionales, legislativas y técnico normativas que regulan los procesos de programación, presupuestación, control y evaluación de las actividades que realiza la Administración Pública; particularmente destacamos lo relativo al Gasto Público y a los lineamientos que norman concretamente el Presupuesto de Egresos de la Federación. Concluimos la exposición con que las disposiciones presupuestales son el elemento central de la política económica aplicada durante el último decenio y que, sin embargo, su vigencia está sujeta a la publicación del Decreto por el que se aprueban los egresos públicos, por lo que es necesario adecuar los ordenamientos de Derecho para otorgarles permanencia.

Durante la última década en nuestro país, el Gobierno Federal ha propiciado diversos cambios en el manejo financiero de sus recursos y en la economía nacional, que posibilitaron el logro de finanzas públicas sanas con un régimen fiscal competitivo, entre los que destacan: ampliación de la base de contribuyentes con reducción en el monto porcentual de los impuestos, estímulos fiscales para ciertos sectores económicos y productivos, mayor captación de ingresos ordinarios, renegociación de la deuda pública tanto interna como externa, actualización de precios y tarifas del sector público, fomento a la inversión extranjera y mayor participación del capital privado en obras de infraestructura y diversas actividades productivas, desregulación de las exportaciones con apertura al comercio internacional...desincorporación de entidades paraestatales, racionalización de las estructuras y nóminas administrativas, reducción de los gastos de administración y operación, aplicación de criterios de austeridad y disciplina en el ejercicio pre

supuestal, aumento en los recursos públicos destinados al Gasto Social, asignación selectiva de subsidios y transferencias a entidades o actividades indispensables, promoción de una gestión pública eficiente, -- oportuna y eficaz, etc.

Sin embargo, los rezagos en materia económica, política y social son aún grandes a pesar de que casi todos los aspectos de la vida nacional han sido "renovados" y "modernizados" a lo largo de dos periodos presidenciales: persiste una creciente dependencia del capital foráneo con un déficit comercial sostenido, la deuda externa privada creció desordenadamente, la reforma fiscal y tributaria llegó ya a su punto culminante, el superávit en las finanzas públicas no es confiable, -- continúan rezagos en materia agraria y laboral, todavía 18 millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza extrema e incluso la estructura política del país sufre serias contradicciones que le impiden acceder a una democracia plenamente ejercida. Para los efectos de la TESIS que se presenta a su consideración, sólo nos referiremos a las condiciones relativas al Gasto Público sin menospreciar la importante interacción que existe con los fenómenos políticos y sociales; en el frágil entorno que hemos señalado, las disposiciones presupuestales se encuentran sujetas a la decisión del Gobierno de la República de continuar o suprimir su política de finanzas públicas sanas, por lo que es conveniente establecer criterios definitivos al respecto.

Resultaría ideal para las políticas de desarrollo a aplicar por el próximo Presidente de la República se definieran en los siguientes términos: reorientadas las estrategias de ingresos y de egresos con sus respectivos mecanismos de control y de fomento, el Gobierno encauzaría todo su aparato administrativo hacia el objetivo de moderar opulencia e indigencia con criterios de equidad y de justicia social; como condición indispensable para mantener una situación financiera sana del sector público, sin mantener un superávit forzado no presionar a la economía en su conjunto, hemos señalado la conveniencia de reglamentar la aplicación de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales permitiendo un incremento gradual y controlado de los recursos asignados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación; a continuación, presento una propuesta de modificaciones al marco jurídico del Gasto Público.

P R O P U E S T A

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO 134

Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados...

El manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este Artículo, y su ejercicio a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina que determine la Ley.

Los servidores públicos serán responsables del estricto cumplimiento de estas bases y de las disposiciones presupuestales respectivas, en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

Artículo 17

Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deben quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos. Invariablemente los anteproyectos deberán sujetarse a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal que señala esta Ley y su Reglamento...

Artículo 25

El Ejecutivo Federal por conducto...

El Gasto Público Federal deberá ajustarse estrictamente al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible preveer, por lo que los titulares de las entidades serán responsables de adoptar las medidas correspondientes para el debido cumplimiento de las disposiciones relativas de disciplina presupuestal y de uso y asignación de recursos públicos de que dispongan los servidores públicos para el desempeño de sus funciones.

Los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina se aplicarán a los diferentes conceptos de Gasto sin afectar aquellos programas y partidas destinados al desarrollo social y regional.

REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

Artículo 2°

En el presente reglamento se entenderá por: (...)

SECRETARIA: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

* Nota: a partir de esta precisión, sería necesario adecuar el texto -- del articulado del Reglamento para substituir a la fusionada Secretaría de Programación y Presupuesto y homologar lo referente a la Secretaría de Hacienda.

Artículo 35

La Secretaría elaborará los calendarios financieros y de metas de aquellas entidades que no los envíen en el plazo señalado en el artículo 34 de este reglamento, a los que deberán ajustarse en la ejecución de sus presupuestos.

Artículo 36

Para la autorización de los calendarios financieros y de metas, la Secretaría podrá solicitar de las entidades la información adicional que considere necesaria. En todo caso, se verificará la congruencia entre las necesidades de egresos y los ingresos federales para proceder a la autorización correspondiente.

Las entidades se sujetarán estrictamente a los calendarios de gasto -- aprobados. Asimismo, los titulares de las entidades no deberán autorizar ni contraer compromisos fuera de los presupuestos y calendarios -- aprobados, ni acordar erogaciones que impliquen desviaciones de recursos para el ejercicio presupuestal correspondiente.

La Secretaría no reconocerá adeudos ni pagos por erogaciones efectuadas en los supuestos señalados en el párrafo anterior.

CAPITULO III**DE LAS DISPOSICIONES DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTALES.****Artículo 51**

Sin perjuicio de lo que establece el presente reglamento y las demás -- disposiciones aplicables a la materia, los titulares de las entidades -- señaladas en las fracciones III a VIII del artículo 2º de la Ley serán responsables de la estricta observancia de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales contenidas en el presente capítulo. Su incumplimiento motivará el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 52

Las entidades de la Administración Pública Federal no podrán crear nuevas plazas debiendo promover, en su caso, el traspaso interno de las mismas sin perjuicio de los derechos laborales de los trabajadores. La Secretaría, a solicitud expresa del titular de la entidad respectiva, podrá autorizar conforme a los programas y recursos en el Presupuesto la creación de las plazas que sean indispensables para los programas -- de educación, salud, procuración de justicia y seguridad nacional.

Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales podrán autorizar la creación de plazas cuando ello garantice el incremento de su productividad, se establezcan metas específicas a este respecto, cuenten con los recursos propios que se requieran y tales circunstancias hayan quedado previa y debidamente acreditadas para el propio órgano de gobierno debiendo informar de lo anterior a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación.

La designación y contratación de personal para ocupar las plazas a que se refieren los párrafos anteriores surtirá efectos a partir de la fecha de la autorización correspondiente, sin que en ningún caso pueda --

dárseles efectos retroactivos.

En el caso de las estructuras de las dependencias y entidades ya autorizadas, no podrán llevarse a cabo conversiones de plazas, puestos y categorías en ellas comprendidos, salvo cuando se trate de casos debidamente justificados y se realicen mediante movimientos compensados. Para tal efecto deberán sujetarse a los lineamientos que expida la Secretaría.

Las entidades no podrán modificar su estructura orgánica básica y ocupacional aprobada en el ejercicio inmediato anterior, debiendo ser éstas acordes con las normas emitidas por la Secretaría. Cualquier adecuación a la estructura orgánica requerirá de la autorización de la propia Secretaría o del Órgano de gobierno, según corresponda, y no podrá implicar traspaso o ampliación de las previsiones presupuestadas por concepto de servicios personales, ni incremento alguno en el número de plazas. A efecto de mejorar la eficiencia y productividad, las entidades deberán analizar sus estructuras orgánicas, para proponer su racionalización. En todo caso, deberá evitarse el crecimiento de dichas estructuras.

Artículo 53

Las entidades señaladas en las fracciones III a VIII del artículo 2º de la Ley, en el ejercicio de sus presupuestos por concepto de servicios personales deberán:

- I. Ajustarse al número de plazas o empleos consignados en sus presupuestos aprobados con apego a las necesidades de personal que requiera el desarrollo de sus programas;
- II. Llevar un registro de su personal con base en el nombramiento, filiación y las normas que dicte la Secretaría de conformidad con el artículo 35 de la Ley;
- III. En las acciones de descentralización, dar prioridad a los trasposos de plazas y de recursos asignados a sus presupuestos, entre sus unidades responsables y programas, sin que ello implique la creación de nuevas plazas;
- IV. En las asignaciones de las remuneraciones a los trabajadores, apegar se estrictamente a los niveles establecidos en los tabuladores de sueldos, cuotas, tarifas y demás asignaciones autorizadas por la Secretaría para las dependencias, y en el caso de las entidades por el órgano de gobierno respectivo conforme a los lineamientos que se emitan de acuerdo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Las remuneraciones adicionales por jornadas y horas extraordinarias, los estímulos por eficiencia en la actuación y otras prestaciones, se regularán por las disposiciones que establezcan la Secretaría y el órgano de gobierno respectivo, con base en los lineamientos a que se refiere el párrafo anterior. Tratándose de remuneraciones adicionales por jornadas y por horas extraordinarias y otras prestaciones del personal que labora en las entidades paraestatales, que se rijan por contratos colectivos de trabajo, los pagos se efectuarán de acuerdo con las estipulaciones contractuales respectivas;
- V. Abstenerse de cubrir gastos por concepto de honorarios que rebasen los montos autorizados por la Secretaría o que en cualquier forma su pongan el incremento del número de los contratos relativos, celebra-

dos en el ejercicio inmediato anterior.

Estos contratos solo podrán celebrarse para la prestación de servicios profesionales, por lo que no podrá incorporarse por esta vía, personal para el desempeño de labores iguales o similares a las que realiza el personal que forma la planta de la dependencia o entidad de que se trate.

La celebración de contratos por honorarios sólo procederá en casos debidamente justificados y siempre que la dependencia o entidad no pueda satisfacer las necesidades de estos servicios con el personal y los recursos técnicos con que cuente. Invariablemente estos contratos deberán ser autorizados por el titular de la dependencia o por el órgano de gobierno de la entidad de que se trate;

- VI. Observar la normatividad que emita la Secretaría en materia de remuneraciones a título de consejeros en órganos de gobierno, o sus equivalentes de entidades paraestatales;
- VII. Sujetarse a los lineamientos que se expidan para la autorización de los gastos de representación y de las erogaciones para el desempeño de comisiones oficiales; y
- VIII. Abstenerse de realizar cualquier transferencia de recursos de otros capítulos presupuestales al capítulo de Servicios Personales.

Artículo 54

El personal que ingrese a prestar sus servicios en alguna entidad deberá declarar, bajo protesta de decir verdad, si se encuentra o no desempeñando otro empleo o comisión dentro de cualquiera de las entidades y, en caso afirmativo, deberán abstenerse de designarlo o contratarlo, hasta en tanto se determine la compatibilidad correspondiente en la inteligencia que, de no acatarse esta disposición, se constituirá la responsabilidad que proceda.

El personal que ingrese a prestar sus servicios en alguna de las entidades y estuviere desempeñando otro empleo o comisión dentro de cualquier otra de ellas, será responsable en los términos del capítulo IV del título quinto de este reglamento, si no cuenta con la autorización de compatibilidad correspondiente.

Artículo 55

Para percibir remuneraciones con cargo al Presupuesto por el desempeño de dos o más empleos o comisiones en las entidades comprendidas en la fracción I a V del artículo 2° de la Ley se requerirá autorización de la compatibilidad correspondiente, emitida por la Secretaría.

La Secretaría determinará en el instructivo que para tal efecto expida, las reglas que deberán observarse para aceptar el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo al Presupuesto y será la competente para aclarar los casos de duda que al respecto se presentaren.

Será compatible el desempeño de dos o más empleos o comisiones en distintas entidades a las que se refiere el presente artículo, siempre y cuando el horario fijado para los mismos no interfiera entre sí y se ajuste a lo dispuesto por la Secretaría. No será compatible el desempeño de dos o más plazas en una misma entidad o unidad administrativa con excepción de los casos en que se trate de plazas educacionales.

Artículo 56

La Secretaría podrá verificar en todo tiempo que los interesados estén cumpliendo con las tareas encomendadas en los horarios y jornadas establecidos y, en su caso, procederá a cancelar alguna autorización ya emitida cuando verifique que el interesado no desempeña alguno o algunos de los empleos o comisiones señalados en su solicitud o que los horarios indicados en dicho documento no son correctos.

Artículo 57

El ejercicio y pago de las remuneraciones al personal civil se sujetará a los criterios y normas que expida la Secretaría. Las entidades deberán mantener actualizados sus registros internos de plazas y de los compromisos y pagos respectivos, así como de las personas que disfruten de becas otorgadas por ellas, y deberán informar a la Secretaría sobre el particular en los términos y plazos que determine.

Para el ejercicio y pago de las remuneraciones al personal militar, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina elaborarán las planillas orgánicas correspondientes y las remitirán a la Secretaría para su conformidad.

Los pagos de remuneraciones al personal federal que deban efectuarse en moneda extranjera, se cubrirán conforme a los lineamientos que expida la Secretaría en atención a los criterios que determine la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 58

Para el ejercicio y pago de viáticos, las entidades deberán sujetarse a lo siguiente:

- I. Aplicar en lo conducente, los instructivos que la Secretaría expida para la asignación de viáticos en el desempeño de comisiones tanto en territorio nacional como en el extranjero. La autorización para el desempeño de las comisiones se efectuará en función y para contribuir al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;
- II. Cuando se trate de las entidades comprendidas en las fracciones III a V del artículo 2° de la Ley, deberá existir acuerdo expreso del titular respectivo para las salidas del personal al extranjero; y
- III. Será improcedente el pago de viáticos cuando el personal desempeñe dos o más empleos compatibles, a menos que se obtenga licencia sin goce de sueldo en el empleo o empleos distintos del que origina la comisión.

Artículo 59

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, serán responsables de reducir selectiva y eficientemente los gastos de administración, sin detrimento de la realización oportuna y eficiente de los programas a su cargo y la adecuada prestación de los bienes y servicios de su competencia, así como de cubrir con la debida oportunidad sus compromisos reales de pago, con estricto apego a las demás disposiciones de este Reglamento y las que resulten aplicables a la materia.

Las entidades deberán contar con un programa de racionalización de espacios físicos para buscar la integración física de sus unidades, el abatimiento de rentas y la liberación de espacios. Asimismo, procurarán utilizar técnicas, materiales y equipos que permitan ahorro de energía, agua, combustibles y en general el uso y consumo de bienes y

servicios, e incluso que propicien el cuidado y mejoramiento del medio ambiente. En todo caso, las entidades deberán contar con programas específicos de ahorro de energía y de agua, así como de conservación y mantenimiento de sus bienes muebles e inmuebles.

Artículo 60

En el ejercicio de sus presupuestos, las entidades sólo podrán efectuar erogaciones en el exterior para las representaciones, delegaciones u oficinas autorizadas y aportar cuotas a organismos internacionales, cuando dichas erogaciones se encuentren expresamente previstas en sus presupuestos autorizados. Asimismo, continuarán revisando dichas cuotas en relación con los fines de los organismos y sus propias atribuciones, a fin de avanzar en su disminución cuando no se justifiquen en el contexto de las prioridades nacionales.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría y oyendo la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de las entidades coordinadas de sector, en función de las disponibilidades de recursos, adoptará medidas de racionalización de los presupuestos, calendarios autorizados, utilización de los bienes muebles e inmuebles, estructuras y tabuladores asignados a las representaciones, delegaciones y oficinas de las entidades en el exterior.

Artículo 61

Las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican deberán reducirse al mínimo indispensable, su uso se sujetará a los criterios de racionalidad y selectividad y se efectuarán siempre y cuando se encuentre con la autorización expresa del titular de la dependencia o del órgano de gobierno de la entidad paraestatal correspondiente:

- I. Gastos menores, de ceremonial y de orden social; comisiones de personal al extranjero; congresos, convenciones, ferias, festivales y exposiciones; erogaciones por concepto de servicios bancarios, correos, telégrafos, teléfono, energía eléctrica y agua potable;
- II. Ayudas y donativos que no contribuyan a la consecución de los objetivos de los programas aprobados, o que no se consideren de beneficio social. No se otorgarán subsidios, donativos ni ayudas a favor de beneficiarios que dependan económicamente del Presupuesto de Egresos de la Federación o cuyos principales ingresos provengan de éste.

Los administradores, directores, gerentes o los representantes responsables de las entidades deberán efectuar el registro contable anual de todos los subsidios, donativos, gratificaciones, obsequios y ayudas proporcionadas durante el ejercicio, anotando su objeto, monto y el nombre del beneficiario, así como remitir a la Secretaría, por conducto de la respectiva entidad coordinadora del sector, la información a que se refiere el inciso c) de la fracción II del artículo 113 de este Reglamento;

- III. Contratación de asesorías, estudios e investigaciones; y
- IV. Publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y, en general, los relacionados con actividades de comunicación social. En estos casos las dependencias y entidades deberán utilizar preferentemente los medios de difusión del sector público y el tiempo que por Ley otorgan al Gobierno Federal las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal.

Las erogaciones a que se refiere esta fracción, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación deberán ser autorizados previamente por las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, y las que efectúen las entidades, se autorizarán por el órgano de gobierno correspondiente.

Las entidades cuidarán que los recursos asignados a sus programas de información, propaganda y publicidad se ejerzan conforme a los lineamientos y reglas emitidos por la Secretaría de Gobernación.

Artículo 62

Para el ejercicio del gasto público federal por concepto de adquisiciones, servicios generales y obras, las entidades formalizarán los compromisos correspondientes mediante la adjudicación, expedición y autorización de contratos de obras públicas, pedidos para la adquisición de bienes y servicios, y convenios y presupuestos en general, así como la revalidación de éstos, los que deberán reunir los mismos requisitos que los pedidos y contratos para que tengan el carácter de justificante.

En el caso de adquisiciones y obras públicas las entidades deberán contar con los programas y presupuestos de adquisiciones y obras respectivos, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Para el ejercicio del gasto público que realicen las entidades comprendidas en las fracciones III a VIII del artículo 2º de la Ley, por los conceptos que a continuación se señalan se requerirá además el dictamen favorable de las entidades que en cada caso se precisan, de conformidad con las disposiciones legales aplicables:

- I. De la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para la adquisición y arrendamiento de bienes muebles y de servicios relacionados con dichos bienes;
- II. De la Secretaría de Desarrollo Social, para arrendar o adquirir bienes inmuebles destinados al servicio público;
- III. De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para todos los contratos relacionados con bienes, equipos y servicios en materia de informática; y
- IV. De las demás entidades que de acuerdo con las disposiciones legales aplicables deban intervenir.

Artículo 63

Para que los pedidos y contratos a que se refiere el artículo anterior tengan carácter de documentos justificantes, deberán sujetarse a lo siguiente:

- I. En ningún caso se aceptará la estipulación de penas convencionales ni intereses moratorios a cargo de las entidades. Tratándose de cargas fiscales, no deberá autorizarse el pago de ninguna de ellas a excepción de los impuestos de importación y de aquéllos que por disposición legal sean causantes o acepten su traslación;
- II. Todo contrato que deba cubrirse con recursos de crédito interno o externo requerirá la autorización previa y por escrito de la Secretaría. La tramitación del financiamiento de dichos créditos se hará por conducto o con la autorización de la Secretaría;

- III. Deberán señalar con precisión su vigencia, importe total, el plazo de terminación o entrega de los servicios o bienes contratados, -- así como la fecha y condiciones para su pago. En los casos que por la naturaleza del contrato no se pueda señalar un importe determinado, se deberán estipular las bases para fijarlo;
- IV. En los casos procedentes, que exista la garantía correspondiente; - y
- V. Observar lo dispuesto en el artículo 42 de este Reglamento.

Artículo 64

Las entidades no podrán efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de:

- I. Bienes inmuebles para oficinas públicas y mobiliario, equipo, vehículos terrestres y marítimo, con excepción de las erogaciones estrictamente indispensables para el cumplimiento de sus objetivos. En consecuencia, se deberá optimizar la utilización de los espacios físicos disponibles y el aprovechamiento de los bienes y servicios de que dispongan; y
- II. Vehículos aéreos, con excepción de aquellos necesarios para salvaguardar la seguridad y soberanía nacionales, así como la procuración de justicia.

En el caso de arrendamientos financieros de bienes muebles e inmuebles, las condiciones de pago deberán ofrecer ventajas con relación a otros medios de financiamiento. Asimismo, se deberá hacer efectiva la opción de compra, a menos que ello no resulte conveniente, lo que debe acreditarse debidamente ante la Secretaría y, en materia de bienes inmuebles, la Secretaría de Desarrollo Social en el ámbito de sus respectivas competencias.

Cualquier erogación que realicen las entidades por conceptos previstos en el presente artículo requerirá la autorización de la Secretaría, y en su caso del órgano de gobierno respectivo, en forma específica y -- previa al ejercicio correspondiente.

Artículo 65

Las garantías que deban constituirse a favor de las entidades por actos y contratos que celebren deberán sujetarse a lo siguiente:

- I. Salvo disposición expresa, la forma de garantizar el cumplimiento de las obligaciones a favor de las entidades, será mediante fianza otorgada por compañía en los términos de la Ley en la materia. En casos excepcionales y previa autorización de la Secretaría, se podrá admitir otra forma de garantía o eximirse de ésta;
- II. En los contratos que conforme a lo previsto en el artículo 30 de la Ley comprendan varios ejercicios fiscales, deberá estipularse la obligación para el contratista de presentar una fianza por el diez por ciento del importe del ejercicio inicial, y se incrementará con el diez por ciento del monto autorizado para cada uno de los ejercicios subsiguientes, en la inteligencia de que, mediante dicha fianza, deberán quedar garantizadas todas las obligaciones que en virtud del contrato asuma el contratista;
- III. Cuando la fianza se otorgue por actos o contratos celebrados por las fracciones I a IV del artículo 2° de la Ley, deberá ser a favor y satisfacción de la Tesorería de la Federación. Si el contra-

to o convenio se celebra por el Departamento del Distrito Federal, la fianza se otorgará a favor y satisfacción de la Tesorería del propio Departamento.

En el caso de actos o contratos celebrados por las entidades de las fracciones VI a VIII del artículo 2° de la Ley, las garantías se otorgarán a favor de éstas;

- IV. Las entidades deberán cuidar que las garantías que se otorguen por los actos y contratos que celebren, satisfagan los requisitos legales establecidos, según el objeto o concepto que les dé origen y que su importe cubra suficiente el del acto u obligación que deba garantizarse;
 - V. La Tesorería de la Federación, la del Departamento del Distrito Federal y las entidades señaladas en las fracciones VI a VIII del artículo 2° de la Ley, deberán calificar las garantías que se otorguen a su favor y, si procede, aceptarlas y guardarlas;
 - VI. Las garantías que se otorguen con relación a las obras públicas sujetarán a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en general que sean aplicables;
 - VII. En lo no previsto en las fracciones anteriores al Código Fiscal de la Federación y, supletoriamente, a la Ley de la Tesorería de la Federación y al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, y
 - VIII. Las demás disposiciones que emita la Secretaría.
- Cuando las entidades mencionadas en las fracciones III y IV del artículo 2° de la Ley hayan concertado adquisiciones para las que se establecieron cartas de crédito comercial irrevocable, los pagos correspondientes no requerirán de la autorización de la Secretaría y serán cubiertos con cargo al presupuesto del año en que se haya celebrado el compromiso respectivo.

Artículo 66

En el ejercicio del gasto de inversiones públicas:

- I. Se otorgará prioridad a la terminación de los proyectos y obras vinculadas a la prestación de los servicios de educación, salud, vivienda, equipamiento urbano, producción y abasto de alimentos, seguridad e impartición de justicia, con especial atención de aquellos que se orienten a satisfacer las necesidades de la población de bajos ingresos; así como para la modernización de la infraestructura básica de comunicaciones y transportes, hidráulica, energía eléctrica y abasto de combustibles; a los que estén orientados a incrementar la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y los que presenten un mayor grado de avance físico. Las dependencias y entidades sólo podrán iniciar proyectos nuevos, cuando tengan garantizada la disponibilidad de recursos financieros para su terminación, puesta en operación y mantenimiento y en ningún caso, cuando existan otros proyectos similares que puedan ser concluidos con los recursos disponibles;
- II. Se deberá aprovechar la mano de obra e insumos locales y emplear al máximo la capacidad instalada productiva para abatir costos;
- III. Se considerará preferente la adquisición de productos y la utilización de tecnologías nacionales, con uso intensivo de mano de obra;
- IV. Se deberán estimular los proyectos de coinversión con los sectores social y privado y con los gobiernos locales para la ejecución de obras y proyectos de infraestructura y de producción, estratégicos

y prioritarios, comprendidos en la estrategia de crecimiento económico y social del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas de mediano plazo y demás programas formulados con base en la Ley de Planeación.

En el caso de proyectos y obras de beneficio social se concertará, con arreglo a la Ley, la participación activa de las comunidades locales;

- V. Los proyectos de inversión financiados con créditos externos, deberán estar contemplados en los presupuestos de las dependencias y entidades y sujetarse a los términos de la autorización que otorgue la Secretaría conforme a sus atribuciones; asimismo, los ejecutores de gasto y los agentes del Gobierno Federal, informarán a la Secretaría del ejercicio de los créditos con base en los recursos autorizados en sus respectivos presupuestos;
- VI. Las inversiones financieras con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, serán aquellas estrictamente necesarias y se realizarán previa autorización de la Secretaría y se orientarán:
- a) A fomentar y desarrollar selectivamente las actividades y ramas de producción consideradas como fundamentales para el desarrollo del país; y
 - b) Al financiamiento de empresas públicas que promuevan la producción y comercialización de productos básicos, así como de bienes de capital.
- Las inversiones financieras deberán estar vinculadas a programas de saneamiento financiero, productividad y eficiencia y responder a las orientaciones de los programas sectoriales de mediano plazo. Tratándose de erogaciones para saneamiento financiero, deberán sujetarse además a lo que dispone el Artículo 70 de este Reglamento; y
- VII. Las entidades paraestatales deberán sujetar sus programas de expansión productiva con los programas de mediano plazo correspondientes, con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y con las previsiones de recursos disponibles.

No serán autorizados incrementos al gasto corriente en detrimento de los programas de inversión, y en ningún caso podrán reducirse metas sustantivas, salvo cuando la Secretaría así lo determine.

Artículo 67

Las erogaciones por concepto de transferencias con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, se sujetarán a las estrategias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas de mediano plazo y de los demás programas formulados conforme a la Ley de la materia y se aplicarán a los siguientes criterios:

- I. El otorgamiento se hará con base en criterios de selectividad, temporalidad y transparencia en su asignación considerando su contribución efectiva a la oferta de bienes, servicios e insumos estratégicos o prioritarios;
- II. Los subsidios destinados a cubrir desequilibrios en la operación se deberán ajustar en función de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos;
- III. Los subsidios a los precios de los bienes se mantendrán en niveles que estimulen a los productores y que, al mismo tiempo, eviten el deterioro del poder adquisitivo de los consumidores;

- IV. Los subsidios para las actividades productivas serán congruentes con los fines de la estrategia económica del Plan Nacional de Desarrollo, dando prioridad a las actividades del sector social, y estarán condicionados a procurar el mayor uso de la mano de obra, a incrementar el nivel de vida de la población de escasos recursos y a promover la capacidad de exportación y la generación de divisas;
- V. Los subsidios a los bienes y servicios de consumo popular se circunscribirán a los productos agropecuarios ubicados dentro del régimen de precios de garantía y del paquete básico de consumo popular, regulándose conforme a las necesidades sociales y con el objeto de preservar el nivel de ingreso de los productores. - Estos subsidios se orientarán a la protección del consumo y del poder adquisitivo de la población;
- VI. Las transferencias destinadas al apoyo de entidades paraestatales se deberán orientar selectivamente hacia actividades estratégicas y prioritarias, a efecto de incrementar la oferta real de bienes y servicios de insumos estratégicos para la producción y a generar empleo permanente y productivo;
- VII. Se requerirá la autorización de la Secretaría para otorgar transferencias que se pretendan destinar a inversiones financieras;
- VIII. Se considerarán preferenciales las transferencias destinadas al desarrollo de la ciencia y la tecnología, a la investigación en instituciones públicas, a la capitalización de las empresas públicas, a la formación de capital en ramos y sectores básicos de la economía y al financiamiento de actividades definidas como estratégicas, que en el mediano plazo propicien la generación de recursos propios;
- IX. Las entidades paraestatales beneficiarias de transferencias deberán buscar fuentes alternativas de financiamiento a fin de lograr, en el mediano plazo, una mayor autosuficiencia y una disminución correlativa de los apoyos con cargo a recursos presupuestales; y
- X. No se deberán otorgar transferencias cuando se hallen claramente especificados los objetivos, metas, beneficiarios, destino, temporalidad y condiciones de los mismos.

Artículo 68

La Secretaría autorizará las transferencias con cargo al Presupuesto de Egresos a las entidades coordinadoras de sector, quienes procederán a la asignación de los recursos a las entidades paraestatales bajo su coordinación, verificando previamente:

- I. Que se justifique la necesidad de los recursos solicitados en función del estado de liquidez de la entidad beneficiaria, así como la aplicación de dichos recursos;
- II. Que las entidades no cuenten con recursos ociosos o aplicados en operaciones que originen rendimientos de cualquier clase;
- III. El avance físico-financiero de sus programas y proyectos, con el propósito de regular el ritmo de la ejecución con base en el programado;
- IV. Que el monto correspondiente sea congruente con el calendario de pagos respectivo; y
- V. Las demás normas que al efecto dicte la Secretaría.

Las entidades coordinadoras de sector podrán suspender las ministraciones de fondos, cuando las entidades beneficiarias no remitan la información físico-financiera en los términos y plazos establecidos en las disposiciones aplicables, informando de inmediato a la Secretaría; dicha información deberá ser proporcionada en los términos del Artículo 134 - de este Reglamento.

Artículo 69

Cuando se deban diferir ministraciones de fondos, la Secretaría determinará el orden a que se sujetará la ministración de transferencias autorizadas por las entidades coordinadoras de sector, a fin de asegurar la disposición oportuna de recursos para el desarrollo de los programas prioritarios.

Artículo 70

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría de la Federación, en el seno de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, así como la respectiva entidad coordinadora de sector, celebrarán con las entidades paraestatales convenios para:

- I. El establecimiento de metas de déficit o, en su caso, superávit financiero mensual y trimestral, a nivel devengado; y
- II. El saneamiento financiero, mediante la asunción de pasivos de entidades paraestatales estratégicas o prioritarias, cuyas funciones estén asociadas a la prestación de servicios públicos o a la producción de bienes social y nacionalmente necesarios, de acuerdo a los fines para los que fueron creados y siempre que la entidad de que se trate cuente con un programa de saneamiento financiero que se presente a más tardar el 31 de julio correspondiente a la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento y sea aprobado por ésta.

La Comisión evaluará periódicamente el cumplimiento de los convenios, -- respecto de las metas establecidas en dichos instrumentos. Si de las evaluaciones mencionadas se observa que contravengan las estipulaciones concertadas, las entidades que integran la Comisión, en los términos de las disposiciones legales aplicables, propondrán a la entidad coordinadora de sector y a la entidad paraestatal de que se trate, las medidas conducentes para corregir las desviaciones detectadas.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría y con base en las evaluaciones de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, informará anualmente a la Cámara de Diputados sobre la ejecución de los convenios de saneamiento financiero, así como de las medidas adoptadas para su debido cumplimiento.

Las entidades que integran la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, establecerán los lineamientos con base en los cuales se llevará a cabo la formulación de los convenios a que se refiere este Artículo -- y harán la determinación de las entidades paraestatales con las que habrán de celebrarse los mismos. Los órganos de gobierno serán responsables de vigilar que se cumpla con las metas de déficit o superávit de las entidades paraestatales con las que no se celebren los correspondientes convenios.

Artículo 71

El manejo financiero de los recursos recibidos por concepto de transferencias deberá ser congruente con los objetivos y metas de los programas a cargo de las entidades mencionadas en las fracciones VI a VIII del artículo 2º de la Ley, debiendo éstas destinar dichos recursos para cubrir precisamente obligaciones para las cuales fueron autorizados. Las entidades proporcionarán a la Secretaría la información sobre las transferencias que hubiesen otorgado durante el ejercicio presupuestal, a efecto de que dicha Secretaría la analice e integre al Registro Único de Transferencias; dicha información deberá ser proporcionada en los términos del Artículo 134 del presente Reglamento. Las entidades que reciban recursos por concepto de transferencias, y que al 31 de diciembre no los hayan erogado, deberán reintegrar el importe disponible a la Secretaría durante los cinco primeros días hábiles del mes de enero del Ejercicio siguiente.

Artículo 72

Los subsidios con cargo a impuestos federales, las devoluciones de impuestos, los estímulos fiscales, así como las participaciones que sobre ingresos federales correspondan a los Estados, al Distrito Federal o a los Municipios, se sujetarán a las reglas que fijen la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y otros ordenamientos fiscales, y deberán comunicarse a la Secretaría por las entidades a fin de que se realice la afectación presupuestal correspondiente.

Artículo 73

El Banco de México, en función del monto de divisas requerido para el Presupuesto de Egresos de la Federación y de conformidad con las disposiciones aplicables, proporcionará a petición de las entidades las divisas necesarias para el cumplimiento de sus compromisos en moneda extranjera, debiendo las mismas informar a la Secretaría en la forma y periodicidad que ésta determine, los movimientos presupuestales que efectúen al respecto, de acuerdo con los flujos reales establecidos.

Artículo 74

La Secretaría, tomando en cuenta los flujos reales de divisas y de moneda nacional así como las variaciones que se produzcan por las diferencias en tipos de cambio en el financiamiento de los programas, efectuará las adecuaciones necesarias a los calendarios de gasto en función de los requerimientos, las disponibilidades presupuestales y de las alternativas de financiamiento que se presenten. En estos casos se cuidará no afectar los programas de inversiones prioritarios.

Artículo 75

Para la desincorporación de entidades paraestatales creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión se requerirá autorización previa del mismo.

En los términos de los artículos 15, 16 y 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y los respectivos de la Ley, el Ejecutivo podrá proceder a la desincorporación de entidades paraestatales, comprendidas en el Presupuesto, sujetándose a las siguientes bases:

- a) Las propuestas que formule la Secretaría para disolver, liquidar, extinguir, transferir a los estados y municipios, enajenar la participación estatal y fusionar entidades paraestatales, se basarán en dictámenes que al efecto deberá emitir la Comisión Intersecretarial -- Gasto-Financiamiento, los cuales deberán considerar el efecto social y productivo de estas medidas incorporando los puntos de vista de -- los sectores interesados, y
- b) Enviar previamente informe escrito, a la Cámara de Diputados, de las razones y criterios específicos para llevar a cabo el ejercicio de -- estas atribuciones.
- La Cámara de Diputados analizará la información a que se refiere el -- Inciso b) anterior, en su caso dará su opinión.

Artículo 76

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá determinar -- reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de -- gasto que no resulten indispensables para la operación de las entidades, cuando ello represente la posibilidad de obtener ahorros en función de la productividad y eficiencia de las propias entidades. En todo momento, se respetará el presupuesto destinado a los programas prioritarios y en especial los destinados al bienestar social.

Para la aplicación de los remanentes que se generen con tal motivo, el -- Ejecutivo Federal resolverá lo conducente, por conducto de la Secreta -- ría, debiendo dar prioridad a las entidades que hubiesen generado di -- chos ahorros para estimular así de creatividad y productividad de las -- mismas.

Artículo 77

Las entidades deberán fortalecer los procedimientos de licitación públi -- ca para la adquisición de bienes, contratación de obras, así como de -- servicios relacionados con ambos conceptos, a efecto de reducir costs -- y lograr mejores condiciones de calidad.

La Secretaría emitirá los lineamientos correspondientes para que el pro -- ducto de la venta de bienes, de cancelación de arrendamientos y los de -- más ahorros derivados del cumplimiento de estas disposiciones presu -- puestales, pueda ser utilizado específicamente para apoyar programas de -- ahorro de las propias entidades que lo generen.

Asimismo, los ahorros resultantes de la racionalización de estructuras -- orgánicas podrán reasignarse, previa autorización de la Secretaría, al -- presupuesto de la entidad de que se trate para ser utilizados como estí -- mulos a las medidas de incremento de la productividad.

Las entidades establecerán mecanismos para la coordinación, control -- y seguimiento de las actividades tendientes a impulsar el ahorro y estí -- mular la competencia y productividad, e informarán a la Secretaría el -- grado de avance de los mismos en la forma y términos que ésta determine.

Artículo 78

La Secretaría, determinará los lineamientos a que deberán sujetarse las -- entidades respecto de las disponibilidades financieras con que cuenten -- durante el ejercicio presupuestal, las que no deberán invertirse a tra -- vés de mecanismos bursátiles salvo en el caso de valores emitidos por -- el sector público. Para tal efecto, las entidades proporcionarán la in --

formación financiera que requiera el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público a que se refiere el Artículo 134 de este Reglamento.

A fin de identificar los niveles de liquidez, así como para operar la compensación de créditos o adeudos, las entidades informarán de sus depósitos en dinero o valores u otro tipo de operaciones financieras y bancarias, en los términos que se establezcan con base en lo dispuesto por el Artículo 134 del presente Reglamento.

Las entidades, sin exceder sus presupuestos autorizados, responderán de las cargas financieras que causen por no cubrir oportunamente sus respectivos adeudos, las que se calcularán a la tasa equivalente al rendimiento promedio de las emisiones de los Certificados de la Tesorería de la Federación a 28 días del mes inmediato anterior a la fecha del corte compensatorio. La aplicación de esta tasa se efectuará sobre los adeudos reportados por el Sistema de Compensación de Adeudos del Sector Público, desde la fecha en que debieron liquidarse tales adeudos.

Artículo 79

La Secretaría vigilará la exacta observancia de las normas contenidas en este capítulo, así como la estricta ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación; para tales efectos, dictará las medidas pertinentes de acuerdo con las leyes que resulten aplicables y el presente Reglamento, señalando los plazos y términos a que deberán ajustarse entidades en el cumplimiento de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales, y podrá requerir de las propias entidades la información que resulte necesaria, comunicando a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación las irregularidades y desviaciones de que tenga conocimiento con motivo del ejercicio de sus funciones para los efectos del artículo 136 de este Reglamento.

Del cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, se dará cuenta a la Cámara de Diputados en los informes trimestrales a que se refiere el artículo 135 de este Reglamento y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Artículo 80

La Secretaría estará facultada para interpretar las disposiciones del presente capítulo para efectos administrativos, establecer las medidas conducentes a su correcta aplicación, así como resolver las consultas que se susciten por su aplicación.

Los titulares de las entidades, así como los órganos de gobierno tratarán de manera adecuada las bases presupuestales, expedirán las bases generales y medidas necesarias para el debido cumplimiento de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales.

Artículo 134

La Secretaría, en coordinación con las Secretarías de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación y el Banco de México, operarán el Sistema de Información de los Ingresos y Gasto Públicos y establecerán las normas y lineamientos relativos a la organización, funcionamiento y requerimientos de dicho Sistema, los cuales deberán ser conocidos por las entidades a más tardar dentro de los primeros 30 días del ejercicio.

Las entidades deberán cumplir con los requerimientos de información que demande el Sistema. Para tal efecto, las dependencias a que se refiere el párrafo anterior conjuntamente con la coordinadora de sector, harán compatibles los requerimientos de información que demande el Sistema, racionalizando los flujos de información.

Artículo 135

La Secretaría realizará periódicamente la evaluación del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación en función de los objetivos y metas de los programas aprobados.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, informará trimestralmente a la Cámara de Diputados sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, incluyendo las de las entidades paraestatales que celebren convenios de déficit o, en su caso, superávit financiero y hará asimismo, las aclaraciones que ésta le solicite, a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sobre la detección de irregularidades y el fincamiento de las responsabilidades correspondientes.

Los informes trimestrales deberán ser presentados a más tardar 45 días después de terminado el trimestre de que se trate.

Artículo 135

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los órganos internos de control de entidades, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia les confiere la Ley correspondiente, comprobarán el cumplimiento por parte de las propias entidades, de las obligaciones derivadas de este Reglamento.

Con tal fin, dispondrán lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan con motivo del incumplimiento de las mencionadas obligaciones. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pondrá en conocimiento de tales hechos a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en los términos de la coordinación que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ADENAS, SE PROPONE REORDENAR LOS ACTUALES ARTICULOS 134 A 186 PARA UBICARLOS DEL 137 A 189 DEL PROPIO REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

C A P I T U L O I V

INDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1983. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982.
- 2 Cfr. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1993. Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 1992.
- 3 DE LA MADRID HURTADO Miguel, "Cambio estructural en México y en el mundo". Fondo de Cultura Económica, México 1987, pág. 209.
- 4 DE LA MADRID HURTADO Miguel, "Seis Informes de Gobierno 1983-1988". Presidencia de la República, México 1988, pág. 406.
- 5 SPP, "Reestructuración de las finanzas públicas". Fondo de Cultura Económica, México 1988, pág. 59.
- 6 DE LA MADRID HURTADO Miguel, "Seis Informes..." op cit, pág. 406.
- 7 UNAM, "Estudios de Derecho Público contemporáneo". Fondo de Cultura Económica, - México 1972, pág. 254.
- 8 Cfr. BELLO Rafael, "Gasto Público". Centro de Investigación y Docencia Económica Serie Administración Pública (DT-5), México febrero de 1984.
Cfr. SOMMERS Harold, "Finanzas públicas e Ingreso nacional". Fondo de Cultura -- Económica, México 1977.
- 9 Cfr. INEGI, "Estadísticas históricas de México". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México 1990.
- 10 CALDERON José María (Coord.), "Economía y política en el México actual". Editorial Terra Nova, México 1980, pág. 145.
- 11 HINOJOSA Juan José, "Cuidado con los cerros". Revista Proceso No. 815, México 15- de junio de 1992, pág. 39.

Consultar además el apéndice estadístico y la bibliografía que se incluyen al final de esta TESIS.

CONCLUSIONES

Durante los años de formación universitaria se reitera que los ordenamientos jurídicos que dan vigencia a un Estado de Derecho tienen - por objeto el procurar y garantizar la justicia, la seguridad y el bienestar para un núcleo social; es decir, el Derecho es un sistema de -- competencias, normas e instituciones que pretende una convivencia humana armónica y ordenada. Se afirma además que la Justicia, y particularmente la equidad aristotélica, permiten juzgar a cada uno de acuerdo a sus condiciones especiales con leyes generales para todos los hombres pero con juicios concretos para cada caso determinado; se entiende que el Bien Común no es el bienestar pleno para toda la población, sino -- aquellas condiciones que beneficien a la mayoría y le brinden mejores oportunidades de vida; y se sostiene que la Seguridad Jurídica no es -- tan sólo en cuanto a la aplicación estricta y justa de la Norma ante -- los tribunales, sino que implica además las circunstancias que garanticen la integridad física y patrimonial de la persona y sus congéneres. En resumen, la preparación académica nos indica que todos los actos de una sociedad y su Gobierno, públicos o privados, deben sujetarse a ese Estado de Derecho.

La Investigación expuesta en los anteriores capítulos, señala la estrecha vinculación que existe entre el orden jurídico y el comportamiento económico de una Nación; de hecho, aunque un sistema económico sea librecambista o intervencionista o mixto, requiere necesariamente de un entorno legal en el cual desenvolverse y asegurar la permanencia y respeto de las prácticas derivadas de él. Nuestra Constitución Política configura un sistema de economía mixta al que concurren correspondientemente los sectores público, social y privado del país, y en el -- que el Estado funge como ente rector; después de la Revolución Mexicana, los modelos gubernamentales para el desarrollo socioeconómico variaron del intervencionismo estatal con Lázaro Cárdenas hasta la industrialización de Miguel Alemán Valdés, con modalidades posteriores de -- Adolfo López Mateos, Luis Echeverría y José López Portillo. La reforma económica a nuestra Ley Suprema, promovidas en 1982 por un Presidente-constitucionalista de amplia experiencia hacendaria, reorientaron la -- participación del Estado en actividades productivas para sentar las bases de la actual política económica auspiciada por el liberalismo so-

cial: la iniciativa privada recupera rubros del desarrollo y el sector público procura mayor atención y recursos para el bienestar social y el combate a la pobreza extrema.

El Derecho Económico, una nueva rama del sistema jurídico, regula las relaciones económicas de un país conforme al Estado de Derecho expuesto anteriormente: para asegurar la congruencia y eficacia en las actividades administrativas, se crea un marco jurídico sobre los aspectos de programación, presupuestación, control y evaluación que conforman el proceso de planeación nacional para el desarrollo. Para los efectos de la TESIS que se presenta a su consideración, el concepto y marco jurídico de la planeación resultan de especial importancia porque han introducido nuevos esquemas en la participación económica estatal, han producido importantes reformas al texto de la Carta Magna al definir las áreas de participación exclusiva del Estado, inscribir el desarrollo social en la planeación y señalar las responsabilidades públicas, han propiciado diversos ordenamientos legales para especificar los criterios constitucionales e incluso han permitido cambios trascendentales en la estructura y actividades de la Administración Pública Federal. Es decir, además de su importancia para la economía pública y el Derecho Económico, la PLANEACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO impacta condiciones que son reguladas por los diferentes campos del Derecho Público, Social y Privado.

El conjunto de erogaciones que realiza el Estado a través de sus Poderes y Órganos, por su impacto en la economía nacional, tienen una relevancia innegable para el desarrollo del país: el Gasto Público es el principal instrumento de política económica y social con que cuenta el Gobierno de la República para atender los compromisos y programas definidos y derivados del respectivo Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, el PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION representa la estimación previa de los recursos que habrá de aplicar el Estado durante un año en los diversos conceptos y clasificaciones de Gasto que se expusieron en el tercer capítulo de la Investigación elaborada; así mismo, significa para el sector privado una guía del comportamiento económico que habrá de observar el país durante ese periodo y, por tanto, la variable que determinará una mayor o menos participación de los par

ticulares. La TESIS, para ser viable, ha requerido analizar al Presupuesto de Egresos de la Federación en sus antecedentes, evolución hasta el presupuesto por programas, sus diversas clasificaciones, su naturaleza jurídica, vigencia e importancia.

Aunque la programación presupuestación de las actividades administrativas permiten en la actualidad vincular las metas y objetivos del Gobierno con los recursos asignados a través del Presupuesto, la descomposición económica manifestada a partir de 1980 obligó a establecer nuevos criterios en el ejercicio del Gasto Público: las **DISPOSICIONES DE RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTALES** lograron reducir selectivamente algunos conceptos de gasto, redimensionar a la Administración Pública central y paraestatal, y ampliar los márgenes financieros para cumplir con los cometidos gubernamentales. Desde su inicio las disposiciones presupuestales cumplieron su función dentro de la estrategia de reordenación económica y saneamiento de las finanzas públicas, por lo que su inclusión en el capítulo segundo del Decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido constante durante los últimos diez años; sin embargo, las disposiciones no forman parte de un texto constitucional, legal o reglamentario, sino de un decreto administrativo que tiene vigencia anual y pudiera ser modificado en futuros ejercicios. La TESIS enunciada inicialmente consiste en modificar el marco jurídico del Gasto Público para asegurar la permanencia y observancia de las disposiciones presupuestales, considerándolas como el instrumento central de la política de finanzas públicas alrededor de la cual se ha creado un ordenamiento jurídico específico; a continuación presento las conclusiones derivadas de los planteamientos expuestos en los capítulos de investigación y sustento de dicha TESIS.

PRIMERA La Planeación Nacional del Desarrollo es un proceso administrativo que vincula las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con objeto de otorgar coherencia y continuidad a los cometidos públicos mediante la definición de objetivos y metas, la asignación de los recursos económicos necesarios, y la vigilancia

de su correcta ejecución conforme a los criterios de eficacia, eficiencia y honradez señalados en la Constitución Política de nuestro país. Es necesario continuar con la aplicación de este proceso en todo el sector público, y profundizar su implantación y seguimiento, a fin de garantizar el desarrollo socioeconómico nacional basado en una organización y estructura administrativas congruentes con la dinámica y perspectivas de la sociedad en su conjunto.

SEGUNDA

El Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento formalmente legislativo y materialmente administrativo, en el cual se consignan los montos financieros que habrá de aplicar el Poder Público durante un año para la consecución de los programas y cometidos previamente planeados, y constituye además el principal instrumento de política económica para el Gobierno Federal. Por tanto, es indispensable mantener su contenido programático y la estricta disciplina en su ejercicio, con objeto de asegurar que el Gasto Público conserve su orientación social y evitar erogaciones innecesarias, dispendiosas o que no coadyuven a los propósitos anteriormente enunciados.

Incluso, se debe procurar un estricto apego a los montos y calendarios autorizados, a fin de que el ejercicio del Gasto ocurra conforme a las previsiones originales en condiciones de funcionamiento normal de la economía y la sociedad.

TERCERA

Las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales son un conjunto de criterios normativos que regulan determinados aspectos del Gasto Público con objeto de reducir selectivamente algunos conceptos de gasto no necesarios para la operación gubernamental, redimensionar las estructuras administrativas, condicionar el otorgamiento de subsidios y transferencias, reorientar la inversión pública tanto física como financiera, y establecer compromisos de austeridad y disciplina en los egresos federales. Su aplicación ha orientado la política de finanzas públicas sanas del Sector y permite ahora destinar mayores recursos a la aten-

ción de áreas prioritarias para el desarrollo nacional y el bienestar de la población, por lo que es necesario una serie de reformas y adiciones al marco jurídico del Gasto Público e incluir las disposiciones de racionalidad, austeridad y -- disciplina presupuestales en el articulado de: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 134); la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (arts. 17 y 25); y adicionarlas en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en los términos de la propuesta presentada en el último capítulo de la investigación.

Señalada en el siglo XIX como parte de los SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN por José María Morelos, la premisa de modular opulencia e indigencia sigue vigente en nuestros días. Si un Estado de Derecho debe procurar y garantizar el bien común, la justicia y la seguridad jurídica de la sociedad que le anima, entonces debe procurar y garantizar también un sistema económico equitativo que promueva mejoras en las condiciones de vida de la población, para asegurar así condiciones reales de una igualdad jurídica y económica que brinde a cada uno lo que le corresponda según sus circunstancias. Es importante eliminar erogaciones innecesarias para el sano desenvolvimiento de las finanzas públicas, de acuerdo a la TESIS presentada, pero es aún más importante el que -- las reducciones no generen una recesión general en la economía: el Gasto Público, como el Derecho y a través del sistema jurídico, debe siempre moderar opulencia e indigencia, incluso en los albores del siglo XXI para cumplir con los fines de un Estado moderno; no se puede adjudicar sentido distinto a las finanzas públicas, ya que éstas deben ser rectoras del desenvolvimiento económico, político y social en un régimen democrático que realmente se ocupe de las necesidades sociales, -- procurando además la corresponsabilidad de sus integrantes.

Espero sinceramente que tanto la investigación realizada como la TESIS propuesta, contribuyan a la configuración de un Estado acorde a una sociedad cada vez más participativa y demandante como la nuestra.

APENDICE ESTADISTICO

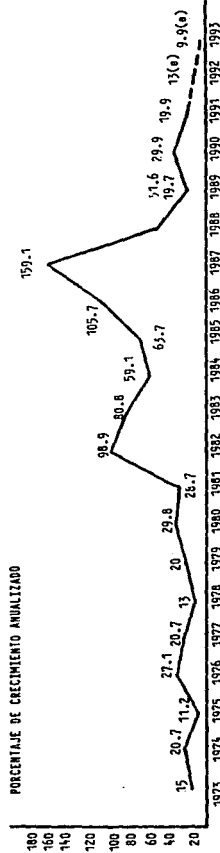
INDICE DE CUADROS

CUADRO No. 1	Indice nacional de precios al consumidor.....	166
CUADRO No. 2	Gasto neto devengado del sector público presupuestario.....	167
CUADRO No. 3	Gasto neto devengado del Gobierno Federal por clasificación económica.....	168
CUADRO No. 4	Gasto neto devengado del Gobierno Federal por clasificación administrativa.....	169
CUADRO No. 5	Gasto programable del Gobierno Federal por clasificación económica.....	171
CUADRO No. 6	Evolución de las finanzas públicas 1989-1991.....	172
CUADRO No. 7	Gasto programable en clasificación sectorial 1989-1991.....	175
CUADRO No. 8	Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.....	178
CUADRO No. 9	Desincorporación y creación de entidades paraestatales.....	178
CUADRO No. 10	Producto Interno Bruto por actividad económica....	179
COMENTARIOS.....		180

CUADRO NO. 1
Indice nacional de precios al consumidor
(1976 = 100)

Año	Indice nacional de precios al consumidor												
	Promedio anual	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
1969	30.7	30.2	30.3	30.3	30.4	30.4	30.5	30.7	30.7	30.7	31	31.3	31.5
1970	32.3	31.0	31.6	31.8	31.9	32.0	32.2	32.3	32.5	32.5	32.6	32.7	32.9
1971	34.1	33.3	33.5	33.6	33.6	33.8	34.0	34.0	34.3	34.4	34.4	34.5	34.7
1972	35.6	34.8	34.9	35.1	35.3	35.4	35.7	35.8	36.0	36.2	36.3	36.5	36.6
1973	40.3	37.1	37.4	37.8	38.4	38.8	39.1	40.1	40.7	41.7	42.2	42.7	44.4
1974	49.3	40.0	47.0	47.4	48.0	48.4	48.0	49.5	50.1	50.7	51.7	53.1	53.6
1975	57.0	52.2	54.9	54.9	55.3	56.1	57.0	57.5	58.0	58.4	58.7	58.1	58.8
1976	60.0	60.8	61.8	62.5	62.9	63.4	63.6	64.2	64.8	67.0	70.8	74.0	75.1
1977	65.1	73.2	80.0	81.4	82.8	83.3	85.3	85.3	87.0	88.6	90.2	90.2	91.5
1978	103.0	103.0	103.0	103.0	103.0	103.0	103.0	103.0	103.0	103.0	103.1	104.3	105.4
1979	118.2	118.0	119.0	119.1	119.2	119.3	119.4	119.6	119.4	120.1	120.1	123.7	123.3
1980	148.2	133.6	138.9	139.7	142.1	144.4	147.2	151.4	154.6	156.3	158.8	161.1	163.6
1981	191.1	171.0	175.2	175.0	182.0	183.7	190.3	191.0	193.6	199.2	203.0	207	213.1
1982	203.8	223.7	225.2	241.0	254.1	268.4	291.3	295.8	300.0	340.5	384.5	383.4	423.1
1983	612.9	480.9	425.1	510.1	552.0	573.9	507.7	527.5	631.0	671.7	694.0	734.7	798.1
1984	1 014.1	814.0	837.8	894.5	933.2	964.1	920.0	1 031.0	1 001.1	1 092.7	1 100.9	1 169.7	1 210.4
1985	1 500.7	1 309.0	1 384.2	1 417.1	1 426.7	1 420.3	1 532.6	1 500.2	1 625.5	1 721.0	1 707.0	1 809.5	1 900.7
1986	2 076.2	2 175.3	2 290.9	2 275.4	2 492.4	2 630.3	2 607.8	2 847.7	3 162.7	3 373.7	3 596.5	3 807.0	4 108.2
1987	6 808.0	4 465.9	4 781.3	5 076.0	5 292.1	5 838.2	6 363.7	6 881.3	7 443.7	7 924.1	8 592.5	9 277.0	10 647.7
1988	14 971.2	12 293.3	13 318.9	14 000.9	14 431.9	14 711.1	15 011.2	15 351.0	15 482.2	15 490.2	15 620.4	15 817.3	15 147.3
1989	17 750.6	16 542.8	16 767.1	16 620.9	17 202.3	17 450.1	17 650.9	17 037.4	17 007.3	16 169.4	16 436.1	16 665.9	16 327.8
1990	22 481.5	20 202.7	20 716.5	21 084.8	21 407.7	21 779.2	22 259.0	22 604.0	23 051.0	23 578.8	23 715.7	24 305.4	25 112.7
1991	23 752.8	26 202.3	26 578.0	26 954.4	27 113.9	27 491.3	27 643.0	27 643.0	27 000.0	26 113.2			30 110.1

FUENTE: Banco de México



CUADRO No. 2 Gasto neto devengado del sector público presupuestario
(Miles de libras de peso)

Año	Gasto total 1/	Gasto programable			Gasto no programable			Intereses, comi- siones y gastos		
		Gasto total 2/	Gobierno federal 3/	Organismos y empresas	Total 4/	Participa- ciones a municipios y otros	Calcular faciles 5/			
		Total 1/	Total 3/	Total 4/	Total 5/	Total 6/	Total 7/			
1965	51.4	48.7	47.1	18.4	0.2	24.5	3.3	4.3	1.8	2.7
1966	54.4	50.9	48.0	20.2	21.6	20.4	21.4	4.0	4.8	3.3
1967	61.0	57.9	55.3	19.4	6.4	33.5	25.6	7.7	6.6	4.0
1968	67.7	63.1	60.3	23.6	14.2	37.4	20.0	7.4	8.4	4.8
1969	78.0	73.3	68.2	23.7	18.7	45.7	31.0	6.0	9.8	5.1
1970	63.7	71.3	72.4	29.7	13.2	43.7	34.1	9.6	1.0	4.6
1971	83.9	88.4	85.4	36.6	18.1	51.0	37.3	13.3	1.6	4.4
1972	122.2	119.6	105.7	48.1	22.5	51.0	37.3	14.3	1.7	5.2
1973	108.5	107.4	105.0	34.4	24.4	36.1	24.8	22.3	2.3	11.1
1974	214.8	165.6	133.3	38.2	35.1	123.5	100.0	32.3	30.0	10.0
1975	333.2	313.8	286.1	110.9	58.9	166.1	118.0	65.2	46.1	18.9
1976	307.0	303.0	283.7	142.7	63.0	103.0	132.2	66.0	61.3	19.4
1977	510.0	483.0	430.2	110.0	108.1	72.0	231.3	177.4	73.9	16.2
1978	628.5	605.0	550.4	222.8	132.4	80.4	339.0	210.4	159.2	104.1
1979	823.2	828.6	797.3	318.6	193.9	150.7	459.9	273.7	177.2	137.7
1980	1 412.8	1 267.3	1 156.8	503.3	297.4	203.0	654.5	398.2	287.3	233.1
1981	2 274.0	1 951.6	1 603.4	786.3	433.2	333.1	1 015.1	608.3	409.0	471.2
1982	4 274.0	2 894.3	2 643.1	1 064.1	760.0	302.4	1 403.1	934.8	556.3	1 077.7
1983	7 256.2	4 831.8	4 246.1	1 673.0	1 063.3	605.1	2 572.3	1 836.0	734.5	3 061.1
1984	11 303.3	8 064.1	7 141.3	2 727.4	1 605.1	873.3	4 413.8	3 100.7	1 233.2	4 307.2
1985	17 719.1	11 840.0	10 372.5	4 299.4	2 997.1	1 302.3	6 272.1	4 731.0	1 521.3	7 146.0
1986	33 014.6	19 276.0	17 106.8	6 420.0	4 568.6	1 830.4	10 776.0	8 191.1	2 267.3	15 818.1
1987	84 456.1	44 438.4	37 222.7	14 444.3	10 463.7	4 000.0	24 738.4	18 048.4	5 909.0	43 228.4
1988	137 833.1	86 378.5	74 221.0	26 755.1	20 661.2	5 004.3	47 506.3	35 443.5	11 010.0	83 613.3
1989	173 148.7	102 914.2	88 273.2	34 446.4	27 123.2	7 321.2	53 805.6	42 377.0	11 234.0	84 875.5
1990	267 304.6	130 272.0	117 122.1	47 650.7	35 015.4	11 243.3	70 002.0	53 509.7	16 526.7	120 273.3

1 La suma de los partidas puede no coincidir con el total debido al redondeo de los cifras.
 2 Incluye los gastos de funcionamiento de los organismos y empresas de control directo y a partir de 1966 también incluye las unidades al ESSOIE. Para una explicación de esta clasificación se consúlten en el capítulo de Estructura del Sector Público.
 3 No incluye a los organismos y empresas de control directo y a partir de 1966 también incluye las unidades al ESSOIE. Para una explicación de esta clasificación se consúlten en el capítulo de Estructura del Sector Público.
 4 Incluye a los organismos y empresas de control indirecto.
 5 Incluye los gastos de funcionamiento de los organismos y empresas de control indirecto.
 6 Incluye los gastos de funcionamiento de los organismos y empresas de control indirecto.
 7 Incluye los gastos de funcionamiento de los organismos y empresas de control indirecto.
 FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

CIADRO No. 3
Gasto neto devengado del gobierno federal por clasificación económica
(En millones de pesos)

Año	Gasto neto total ^{1/}	Ejecuciones programables				Ejecuciones no programables					
		Gasto directo		Transferencias		Total ^{1/}	Préstamos y donaciones a municipios y otros	Estimulo federal ^{2/}	Intereses, comisiones y gastos		
		Total ^{1/}	Gasto de inversión	Gasto de capital	A entidades sin carácter directo					de carácter indirecto	
1965	25.7	25.2	13.4	7.8	7.6	6.8	2.0	7.2	3.5	1.6	1.9
1966	28.0	23.2	15.5	8.0	6.7	7.7	3.0	4.7	4.8	2.3	2.5
1967	31.8	29.0	17.7	9.0	8.1	6.7	4.0	4.1	3.4	2.8	2.8
1968	32.2	28.4	19.1	10.7	8.4	8.3	4.5	4.0	7.2	3.1	3.4
1969	43.1	38.7	25.4	12.0	9.9	13.3	6.7	0.0	8.0	1.0	3.0
1970	48.0	41.5	35.7	24.2	13.2	11.0	11.3	6.9	4.0	1.0	4.8
1971	48.8	43.8	37.8	24.5	14.2	10.3	13.2	7.3	6.0	1.6	4.4
1972	60.3	63.9	57.0	38.5	17.0	16.6	20.5	10.4	10.1	1.7	5.2
1973	83.1	86.5	74.1	45.3	23.1	22.2	28.8	15.3	13.5	1.0	6.6
1974	125.9	115.0	96.0	55.4	29.5	40.8	22.7	17.9	28.9	1.0	10.9
1975	164.8	173.1	145.3	88.2	43.6	63.1	30.3	23.8	37.5	1.6	13.7
1976	218.2	193.2	171.8	107.0	56.0	84.3	30.2	23.8	47.3	1.4	17.7
1977	283.3	248.5	226.8	131.8	72.2	98.7	41.8	48.0	68.2	2.0	23.8
1978	358.9	315.3	278.7	170.0	82.5	108.7	52.9	55.8	81.2	2.8	29.8
1979	507.1	450.4	388.3	258.3	118.2	151.1	154.0	71.7	82.3	11.6	50.9
1980	618.5	723.1	650.6	379.2	192.1	331.4	172.3	224.1	185.9	10.3	78.4
1981	1,328.6	1,526.5	1,506.3	894.8	331.0	408.4	101.0	203.4	358.3	9.0	116.1
1982	2,870.8	3,288.0	3,268.0	1,988.0	504.5	725.1	321.4	469.7	1,382.2	27.3	24.2
1983	4,884.3	5,668.0	5,668.0	3,552.0	863.5	1,042.3	706.6	603.7	2,302.1	50.0	33.9
1984	7,037.3	8,702.9	8,702.9	5,376.1	1,701.7	1,587.9	543.0	1,023.7	3,757.2	80.4	20.4
1985	11,684.0	13,729.7	13,729.7	8,952.2	2,761.5	2,629.9	894.0	1,017.7	5,021.8	1,336.3	31.2
1986	22,728.6	26,048.4	26,048.4	17,113.0	5,071.9	4,923.6	2,203.0	2,477.8	13,858.0	2,099.8	74.0
1987	60,517.3	69,380.1	69,380.1	45,320.5	13,514.4	13,062.2	5,720.1	5,062.2	37,382.9	5,018.9	164.8
1988	110,807.2	125,799.7	125,799.7	80,355.0	23,839.7	23,357.2	15,172.4	15,172.4	71,622.3	9,622.3	95.4
1989	121,044.2	139,168.9	139,168.9	83,335.0	22,302.1	21,820.6	7,786.2	13,467.6	77,582.3	14,233.0	88.0
1990	141,253.0	161,116.1	161,116.1	98,122.7	24,473.0	24,018.8	6,140.8	10,344.3	83,241.2	20,757.5	60.0

1/ La suma de los pasajes puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.
2/ Con respecto al gasto neto total menos los intereses, comisiones y gastos de inversión, la suma de los pasajes puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

3/ Se refiere solo a los estimulos que tienen origen presupuestal.

FUENTE: Cuenta de Hacienda Pública Federal

CUADRO No. 4-11 Gasto neto devengado del gobierno federal por clasificación administrativa (en millones de pesos)

Año	Materiales	Trabajo y Previsión Social	Reforma Agraria	Pazca Z/	Preparación General de la República	Energía, Minería, Industria, Peseque, Usat	Agencia de Asesoría y Seguridad Social Z/	Desarrollo Urbano y Ecología	Turismo	Erogaciones no sujeta a presupuesto	Programas de Presupuesto	Salud, Desarrollo Regional y Educación Z/	Contratación de Servicios Federales	Intereses, comisiones y gastos	Otros gastos no programados /
1953	0.4		0.1			0.2		1.2	0.1	13.0				1.8	
1954	0.5	0.1	0.1			0.3		1.5	0.1	0.0				2.3	
1955	0.5	0.1	0.1			0.3		1.0	0.1	0.0				2.5	
1956	0.6	0.1	0.1		0.1	0.3		1.0	0.1	10.4				2.6	
1957	0.6	0.1	0.1		0.1	0.3		1.0	0.1	10.4				3.8	
1958	0.7	0.1	0.1		0.1	0.3		2.2	0.1	14.5				3.4	
1959	0.7	0.1	0.1		0.1	0.3		2.2	0.1	14.5				4.3	
1960	0.7	0.1	0.1		0.1	0.4		2.1	0.1	14.1				5.6	
1961	0.8	0.1	0.2	0.1	0.4	0.4		2.2	0.1	13.8				6.0	
1962	1.1	0.1	0.5	0.1	0.1	0.7		3.0	0.1	23.8				8.9	
1963	1.4	0.2	0.6	0.1	0.1	1.2		5.7	0.1	30.4				12.4	
1964	1.9	0.2	0.9	0.1	1.1	1.1		5.0	0.2	49.8				19.0	
1965	2.3	0.4	0.9	0.2	1.2	1.5		6.8	0.2	71.7				23.8	
1966	2.7	0.5	1.2	0.3	2.1	0.5		6.3	0.3	63.3				27.0	
1967	2.6	0.8	1.8	0.6	0.6	1.4		8.9	0.7	82.8	2.5			28.9	
1968	2.7	1.0	2.5	1.2	0.6	2.4		12.0	1.0	100.0	3.4			44.8	
1969	3.8	1.4	3.5	1.9	0.8	4.2		10.8	1.4	144.1	4.5			57.7	
1970	4.7	2.8	8.5	0.4	1.2	8.1		20.5	4.5	224	7.7			78.4	
1971	7.1	4.0	11.7	0.7	1.7	11.7		23.0	6.0	117	11.7			109.4	
1972	10.8	6.1	10.8	1.4	2.8	23.8	35.2	53.8	8.0	49.2	17.2			189.4	
1973	20.2	8.0	20.7	21.3	4.0	50.3	26.8	29.5	10.5	07.0	23.0	86.1	3.4	117.63	
1974	36.1	11.3	32.0	23.3	7.4	503.0	78.3	87.0	16.9	61.4	29.6	229.2	5.5	233.44	
1975	75.4	18.0	41.0	43.5	12.5	950.3	130.5	77.7	21.7	257.4	50.8	319.8	69	454.3	
1976	111.2	27.8	54.6	50.7	22.0	1343.3	236.2	154.2	28.1	129.3	63.5	603.3	93	1179.2	
1977	263.0	64.0	123.0	96.1	53.4	2533.0	633.5	222.8	75.7	284.4	216.4	1287.0	21.8	3018.2	
1978	602.7	130.8	253.0	133.3	107.1	3450.9	1848.2	440.0	120.3	740.6	431.3	1818.8	44.3	6337.3	
1979	701.8	182.1	353.0	202.6	170.2	3487.4	2303.0	431.1	104.6	104.6	717.4	1308.4	49.8	6238.3	
1980	913.7	213.2	331.2	153.0	425.4	3207.3	3072.5	564.0	279.0	276.7	1021.2	2809.9	53.0	8203.7	
1981	1087.5	271.0	400.0	200.0	500.0	4000.0	4000.0	600.0	300.0	300.0	1000.0	1000.0	60.0	10000.0	

Nota: Los datos en las columnas de los años de 1965 a 1980 son preliminares.

Z/ Este ítem no cubre el costo de los programas de inversión durante los años de 1953 a 1959, respectivamente.

3/ Incluye 5.3, 4.0, 4.7, 4.0, 6.8, 3.9, 11.2, 11.1, 13.2, 27.1, 27.4, 29.9, 33.7, 52.7 miles de millones de pesos respectivos, en el último de inversiones durante los años de 1953 a 1959, respectivamente.

4/ El ítem Desarrollo Regional se creó en 1962 y a partir de 1969 se agregó Subdesarrollo.

5/ Se agregaron los gastos de los programas de inversión en el primer cuadro de la sección de gastos federales.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

CUADRO No. 5 Gasto programable del gobierno federal por clasificación económica
(en millones de pesos)

Año	Total V	Gasto directo				De capital				Tendencias		
		Total IV	De administración		Exposiciones artísticas diferidas	Obras muebles e inmue- bles	Otras públicas	Inversiones financieras	Inversiones diferidas ^{2/}			
			Servicios personales	Edificios y mobili- arios							Servicios generales	
1963	252	134	78	60	04	12	02	76	01	18	57	96
1965	272	133	86	64	04	14	02	67	02	23	40	77
1967	264	127	73	51	03	16	02	61	03	29	49	87
1969	264	107	64	41	00	18	02	84	05	32	47	93
1960	354	219	120	92	00	19	03	93	04	33	60	135
1970	337	242	132	100	00	22	04	110	05	38	67	113
1971	378	243	142	109	00	24	03	103	04	40	57	133
1972	570	363	170	130	07	34	07	186	05	68	112	235
1973	640	453	231	172	10	40	03	229	00	104	117	239
1974	660	554	283	226	13	51	03	239	00	113	137	436
1975	1423	962	424	323	17	70	00	438	12	147	279	621
1976	1719	1076	530	452	20	93	00	406	13	187	298	643
1977	2208	1319	722	644	21	30	07	567	21	272	304	817
1978	2767	1700	925	810	33	00	14	775	35	381	359	1067
1979	3683	2313	1192	1033	44	00	19	1151	48	551	537	1540
1980	6306	3702	1631	1342	57	10	00	1911	07	1055	37	3349
1981	8913	4949	2210	2251	117	22	00	2720	225	1456	65	6684
1982	15087	7268	5045	4370	179	34	00	2721	209	1643	35	7821
1983	23622	9789	6535	5358	339	53	17	3164	180	2812	162	14253
1984	37651	17017	11567	8021	711	87	12	5439	619	4588	183	26784
1985	58222	27545	15959	13769	1081	1520	220	8916	257	6161	1788	31927
1986	86028	41310	23717	16730	1630	369	369	11793	1049	6755	795	47275
1987	191544	93003	71008	57968	3341	6069	892	22917	2966	18122	1759	97389
1988	335250	178788	142425	112602	6600	18320	4115	35371	2925	28125	3331	151874
1989	435539	223021	102055	145632	6003	22903	6067	38969	6244	24928	3103	212268
1990	580118	308227	244758	194093	12021	33030	2693	61468	6077	50061	1910	273281

1/ La suma de los porcentajes puede no coincidir con el total debido al redondeo de los datos.

2/ Los espacios en blanco indican la ausencia de movimiento.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN 1989

CUADRO No. 6-1

CONCEPTO	1988 1989			VARIACIONES			
	PRESUPUESTO			Respecto a 1988		Respecto a Pto Original	
	Ejercicio	Original	Ejercicio	importe	%	importe	%
SUPERAVIT PRIMARIO	30,853.6	32,105.3	41,746.7	10,893.1	35.3	9,641.4	30.0
DEFICIT PRESUPUESTAL	35,157.8	25,023.6	24,652.5	(13,505.3)	(35.4)	1,628.9	7.1
Ingresos Presupuestales	116,270.8	127,212.6	143,960.2	27,109.4	23.2	16,767.4	13.2
Gobierno Federal	68,678.4	81,505.9	92,437.7	23,759.3	34.6	10,641.8	13.3
Ingresos por PEMEX	22,269.0	21,952.5	28,801.3	6,532.3	29.3	6,646.8	31.2
Ingresos Tributarios	35,555.8	51,496.4	52,450.1	13,894.3	35.0	953.7	1.9
Otros Ingresos 1/	7,853.6	8,147.0	11,186.3	3,332.7	42.4	3,039.3	37.3
Organismos y Empresas	48,192.4	45,616.9	51,542.5	3,350.1	7.0	5,925.6	13.0
PEMEX	16,603.4	15,803.4	17,114.4	511.0	3.1	1,311.0	8.3
Otras Entidades	31,589.0	29,813.5	34,428.1	2,839.1	9.0	4,614.6	15.5
Gasto Neto Presupuestal Pagado	155,028.6	150,236.4	168,632.7	13,604.1	8.8	18,396.3	12.2
-Gasto Pagado en Trámite	21.6	-----	107.1	85.5	395.6	107.1	-----
-Adelantos Pagados	902.0	1,937.1	2,019.9	1,117.9	123.9	82.8	4.3
-Acotas a Pagar 2/	1,255.9	4,676.6	2,607.7	1,521.0	118.3	(2,158.9)	(43.4)
Gasto Neto Devengado	155,390.9	153,275.5	169,313.4	13,922.5	9.0	16,037.5	10.5
Gasto Programable Devengado	74,221.8	83,557.5	63,273.2	14,651.4	18.9	4,715.7	5.6
Corriente	69,794.3	55,220.3	59,554.2	9,759.9	16.6	3,333.9	5.9
Servicios Personales 3/	20,476.7	23,650.6	25,225.5	4,748.3	23.2	1,574.4	6.7
Gastos	29,317.6	32,569.7	34,329.2	5,011.6	17.1	1,759.5	5.4
Capital	14,527.9	15,167.5	15,251.4	703.5	4.8	83.9	0.6
Inversión Física	12,996.7	14,123.8	15,642.5	2,645.8	6.5	(251.3)	(2.2)
Otras	1,531.2	1,043.7	1,408.9	(144.3)	(9.3)	265.2	35.2
Transferencias 4/	9,679.6	12,169.7	13,457.6	3,558.0	36.3	1,297.9	10.7
Corrientes	7,612.4	9,782.7	10,143.0	2,530.6	33.2	300.3	3.1
Capital	2,067.2	2,387.0	3,314.6	1,057.4	46.6	637.6	27.2
Gasto no Programable Devengado	61,169.1	69,718.4	61,040.2	(1,028.9)	(0.2)	11,321.8	18.2
Intereses, Comisiones y Gastos 1/	69,011.4	55,128.9	66,359.2	(2,612.2)	(3.6)	11,270.3	20.5
Participaciones, Estafetas y Otros	12,157.7	14,589.5	14,681.0	2,483.3	20.4	51.5	0.4

1/ Excluye 2 444.2 y 3 035.3 mil millones de pesos en ejercicio 1988 y 1989 respectivamente, por concepto de intereses cobrados por el Gobierno Federal, que para efectos de presentación se compensan con los intereses pagados por el mismo.

2/ Incluye economías por 520.0 mil millones de pesos en presupuesto original.

3/ Incluye 1 483.0 mil millones de pesos de Previsión Pequeño Salario en el presupuesto original 1989.

4/ Excluye 5 792.6, 7 476.7 y 7 756.2 mil millones de pesos, correspondientes a transferencias en ejercicio 1988, presupuesto original y ejercicio 1989 respectivamente canalizados a Organismos y Empresas Controlados Presupuestalmente. En ejercicio 1989, incluye transferencias por 756.3 mil millones de pesos a la Comisión Nacional del Agua.

FUENTE: CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1989-RESULTADOS GENERALES.

* MILLES DE MILLONES DE PESOS.

EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN 1990 *

cuadro No. 6-11

CONCEPTO	PRESUPUESTO			VARIACIONES			
	1989		1990	Respecto a 1989		Respecto a Pto Original	
	Ejercido	Original	Ejercido	Importe	%	Importe	%
SUPERAVIT PRIMARIO	41 746.7	38 309.4	54 346.8	12 600.1	30.2	16 037.4	41.9
DEFICIT PRESUPUESTAL	26 652.5	24 209.3	14 936.2	(9 716.3)	(39.4)	(9 271.1)	(38.3)
Ingresos Presupuestales	163 080.2	163 276.5	191 098.2	47 918.0	33.3	20 621.7	17.5
Gobierno Federal 1/	92 437.7	105 779.7	122 666.2	30 228.5	32.7	16 886.5	16.0
Ingresos por PEMEX	28 801.3	30 817.6	34 698.2	5 896.9	20.5	3 880.4	12.6
Ingresos Tributarios	52 450.1	43 461.0	72 820.9	20 370.8	38.0	9 359.9	14.7
Otros Ingresos	11 186.3	11 500.9	15 147.1	3 960.8	35.4	3 446.2	31.7
Organismos y Empresas	51 542.5	57 495.8	69 232.0	17 689.5	34.3	11 735.2	20.4
PEMEX	17 114.4	18 044.5	25 500.5	8 386.1	49.0	7 456.0	41.3
Otras Entidades	34 428.1	39 452.3	43 731.5	9 303.4	27.0	4 279.2	10.6
Gasto Neto Presupuestal Pagado	158 632.7	187 485.8	206 836.4	38 203.7	22.7	19 350.6	10.3
-Gasto Pagado en Trámite	107.1		17.3	(89.8)	(83.8)	17.3	
-Adefas Pagadas	2 619.9	2 383.9	3 255.2	1 235.3	61.2	671.3	36.5
-Adefas a Pagar 2/	2 807.7	6 658.3	4 000.7	1 193.0	42.5	(2 657.6)	(39.9)
Gasto Neto Devengado	169 313.4	191 760.2	207 564.6	38 251.2	22.6	15 604.4	8.2
Gasto Programable	65 273.2	110 641.5	117 122.1	28 848.9	32.7	6 260.6	5.7
Corriente	59 554.2	73 766.0	76 070.3	16 516.1	27.7	2 304.3	3.1
Servicios Personales	25 225.0	33 021.6	33 259.8	8 034.8	31.9	239.2	0.7
Otros	34 329.2	40 744.4	42 810.5	8 481.3	24.7	2 066.1	5.1
Capital	15 251.4	20 263.0	22 707.5	7 455.1	48.9	2 444.5	12.1
Inversión Física	13 842.5	19 476.5	20 550.1	6 707.6	48.5	1 073.6	5.5
Otros	1 408.9	765.5	2 157.4	748.5	53.1	1 370.9	174.3
Transferencias 3/	13 467.6	16 812.5	18 344.3	4 876.7	36.2	1 531.8	9.1
Corrientes	10 143.0	12 173.9	13 247.8	3 104.8	30.6	1 073.9	8.8
Capital	3 324.6	4 638.6	5 096.5	1 771.9	53.3	457.9	9.9
Gasto no Programable	81 040.2	59 918.7	90 452.5	9 402.3	11.6	9 523.8	11.6
Intereses, Comisiones y Gastos	66 399.2	62 518.7	69 285.0	2 885.8	4.3	6 765.3	10.6
Participaciones, Estimulos y Otros	14 641.0	18 400.0	21 157.5	6 516.5	44.5	2 757.5	15.0

1/ No se consideran 22 565.7 y 20 253.1 mil millones de pesos en presupuesto original y ejercido 1990 respectivamente por concepto de reducción negociada de la deuda externa.

2/ Incluye economías por 665.5 mil millones de pesos en presupuesto original.

3/ Excluye transferencias asignadas a Organismos y Empresas Controlados Presupuestalmente por 7 756.2, 10 (32.7 y 9 645.8 mil millones de pesos en 1989, y en 1990 presupuesto original y ejercido, respectivamente.

FUENTE: CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1990. RESULTADOS GENERALES.

* MILES DE MILLONES DE PESOS.

EVOLUCION DE LAS FINANZAS EN 1991 *

174

CUADRO No. 6-III

CONCEPTO	PRESUPUESTO			VARIACIONES			
	1990 Ejercicio	1990 Original	1991 Ejercicio	Respecto a 1990 Importe	%	Respecto a Pto. Original Importe	%
BALANCE PRIMARIO 1/	52 303.7	53 803.7	78 222.9	25 919.2	49.6	24 419.2	45.4
BALANCE PRESUPUESTARIO	(14 938.2)	(5 965.3)	29 952.5	44 900.7	(300.6)	35 927.8	(602.3)
Ingresos Presupuestales	191 898.2	218 767.8	256 546.3	64 648.1	33.7	37 778.5	17.3
Gobierno Federal 2/	122 666.2	142 301.1	180 680.3	58 014.1	47.3	36 379.2	27.0
Ingresos por PEREX	34 698.2	44 177.0	42 226.3	7 528.1	21.7	(1 950.7)	(4.4)
Ingresos Tributarios	72 820.9	83 854.2	93 337.9	20 517.0	28.2	9 453.7	11.3
Otros Ingresos	15 147.1	14 239.9	45 116.1	29 969.0	197.9	30 876.2	216.8
Organismos y Empresas	69 232.0	76 466.7	75 866.0	6 634.0	9.6	(690.7)	(0.8)
PEREX	25 500.5	26 839.6	25 063.2	(437.3)	(1.7)	(1 776.4)	(6.6)
Otras Entidades	43 731.5	49 627.1	50 802.8	7 071.3	16.2	1 175.7	2.4
Gasto Neto Presupuestal Pagado	206 836.4	226 733.1	226 583.8	19 747.4	9.5	1 850.7	0.8
-Gasto Pagado en Trámite	17.3		4.0	(13.3)	(76.9)	4.0	
-Adeudos Pagados	3 255.2	3 640.0	3 615.3	360.1	11.1	(24.7)	(0.7)
+Adeudos a Pagar 3/	4 060.7	8 708.8	4 541.8	561.1	13.5	(4 167.0)	(47.3)
Gasto Neto Devengado	207 564.6	229 801.9	227 506.3	19 941.7	9.6	(2 295.6)	(1.0)
Gasto Programable	117 122.1	144 162.0	148 879.1	31 757.0	27.1	4 717.1	3.3
Corriente	76 070.3	89 630.8	94 259.5	18 189.2	23.9	4 628.7	5.2
Servicios Personales	33 259.0	42 892.4	45 537.5	13 277.7	39.9	3 645.1	8.5
Otros	42 810.5	46 738.4	47 722.0	4 911.5	11.5	983.6	2.1
Capital	22 707.5	30 423.7	30 709.0	8 091.5	35.6	375.3	1.2
Inversión Física	20 550.1	27 959.0	27 121.1	6 571.0	32.0	(838.7)	(3.6)
Otros	2 157.4	2 464.9	3 587.9	1 520.5	70.5	1 214.0	49.5
Transferencias 4/	18 344.3	24 107.5	23 820.6	5 476.3	29.9	(286.9)	(1.2)
Corrientes	13 247.8	17 542.6	17 057.1	3 809.3	28.8	(485.5)	(2.0)
Capital	5 096.5	6 564.9	6 763.5	1 667.0	37.7	148.6	3.5
Gasto no programable	90 442.5	85 639.7	78 627.2	(11 815.3)	(13.1)	(7 012.7)	(8.2)
Intereses, Comisiones y Gastos	69 285.0	59 769.0	51 653.9	(17 631.1)	(25.4)	(8 115.1)	(13.6)
Participaciones a Estados y Municipios	20 326.4	25 602.4	26 046.8	5 720.4	20.1	1 344.4	5.5
Estímulos Fiscales y Otros	631.1	1 166.5	925.3	95.4	11.5	(262.0)	(22.0)

1/ Excluye 2 043.1 y 3 393.5 mil millones de pesos en ejercicio 1990 y 1991 respectivamente, por concepto de intereses compensados por el Gobierno Federal.

2/ No se consideran 20 065.1 mil millones de pesos en ejercicio 1990 por concepto de reducción registrada de la deuda externa.

3/ Incluye ecoraciones por 2 600.0 mil millones de pesos en presupuesto original.

4/ Excluye transferencias asignadas a Organismos y Empresas controlados presupuestalmente por 9 044.8, 8 834.4 y 7 345.7 mil millones de pesos en 1990, presupuesto original y ejercicio 1991, respectivamente.

FUENTE: CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1991. RESULTADOS GENERALES

* MILES DE MILLONES DE PESOS.

GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACION SECTORIAL 1989

(Miles de Millones de Pesos)

CUADRO No. 7-1

CONCEPTO	1980		1989		VARIACIONES		Respecto a 1980 Importe	Respecto a Pto. Original %
	Ejercido	Original	Ejercido	9	Importe	%		
TOTAL	74,221.0	83,557.5	80,273.2	9	14,051.4	10.9	4,715.7	5.6
Desarrollo Rural	4,003.2	4,761.0	4,021.1		017.9	20.4	60.1	1.3
Pesca	533.3	153.4	144.9		(305.4)	(72.0)	(8.5)	(5.5)
Desarrollo Social	25,727.1	30,249.4	31,407.0		7,680.7	32.4	1,158.4	3.8
Educación	10,267.2	13,635.9	13,346.1		3,058.9	29.7	(489.8)	(3.5)
Salud y Laboral	10,955.7	12,999.7	16,927.7		3,972.0	36.3	1,928.0	14.8
Solidaridad y Desarrollo Regional	944.9	1,645.9	1,609.2		944.3	99.9	263.3	14.8
Desarrollo Urbano	1,537.3	1,787.9	1,244.8		(294.5)	(19.1)	(523.1)	(29.6)
Comunicaciones y Transportes	5,162.2	5,510.4	5,061.0		(120.4)	(2.3)	(448.6)	(8.1)
Comercio y Abasto	5,223.2	6,040.3	7,002.5		1,859.3	35.6	1,034.2	17.1
Turismo	132.4	110.5	104.6		(27.8)	(21.0)	(5.9)	(5.3)
Energético	20,226.3	21,540.1	23,704.2		3,477.9	17.2	2,164.1	10.0
Industrial	9,537.7	7,901.2	0,010.2		(1,527.5)	(16.0)	109.0	1.4
Administración	5,656.4	7,203.2	7,956.1		2,279.7	40.3	652.9	9.0

FUENTE: CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1989- RESULTADOS GENERALES.

GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACION SECTORIAL 1990

(Miles de Millones de Pesos)

CUADRO NO. 7-II

CONCEPTO	1989		1990		VARIACIONES	
	Ejercicio	Original	Ejercicio	Original	Respecto a 1989	Respecto a Pto Original
	Importe	%	Importe	%	Importe	%
TOTAL 1/	20 635.0	32.6	6 085.7			5.5
Desarrollo Rural	1 955.8	40.4	667.8			10.0
Pesca	42.0	27.3	(11.7)			(5.6)
Desarrollo Social	12 751.5	40.7	2 168.4			5.2
Educación	4 590.3	37.2	(368.2)			(2.0)
Salud y Laboral	6 407.0	42.0	1 826.3			9.2
Solidaridad y Desarrollo Regional	1 503.4	115.1	809.0			40.5
Desarrollo Urbano	(139.2)	(10.2)	(99.5)			(7.5)
Comunicaciones y Transportes	1 257.0	24.4	614.0			10.6
Comercio, Abasto y Fomento Industrial	2 522.9	35.3	(100.0)			(1.0)
Turismo	125.3	119.8	99.9			76.8
Energético	7 393.7	31.1	2 113.7			7.3
Industrial	1 431.0	17.9	(389.7)			(4.0)
Justicia y Seguridad	1 522.6	46.0	450.1			10.6
Administración	(376.0)	(9.2)	665.2			14.3

1/ Excluye del gasto sectorial las erogaciones programables de los Poderes Legislativo y Judicial, razón por la cual no coincide con el gasto programable total.

FUENTE: CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1990. RESULTADOS GENERALES

GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACION SECTORIAL 1991
(en Miles de Millones de Pesos)

CUADRO No. 7-III

CONCEPTO	1990		1991		VARIACIONES		Respecto a Pto. Original %
	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Importe	%	
TOTAL 1/	116 469.4	142 509.0	146 709.9	146 709.9	30 240.5	26.0	4 200.9
Desarrollo Rural	6 512.6	7 097.3	6 033.8	6 033.8	321.2	4.9	(1 063.5)
Pequen	195.9	244.0	311.9	311.9	116.0	59.2	67.9
Desarrollo Social	44 416.2	61 989.0	65 097.6	65 097.6	20 681.4	46.6	3 108.6
Educación	18 369.0	25 017.9	27 067.9	27 067.9	8 698.1	47.4	1 250.0
Salud y Laboral	21 607.2	28 635.4	31 299.9	31 299.9	9 612.7	44.3	2 664.5
Solidaridad	2 009.0	5 117.4	4 349.2	4 349.2	1 539.4	54.8	(768.2)
Desarrollo Urbano y Agua Potable	1 549.4	2 418.3	2 380.6	2 380.6	831.2	53.6	(37.7)
Comunicaciones y Transportes	6 439.2	8 572.0	9 240.5	9 240.5	2 801.3	43.5	668.5
Comercio y Abasto	9 663.0	9 597.0	7 627.4	7 627.4	(2 036.4)	(21.1)	(1 969.6)
Turismo	229.9	255.5	307.0	307.0	77.1	33.5	51.5
Energético	31 161.6	30 964.7	40 165.7	40 165.7	9 004.1	28.9	1 201.0
Industrial	9 370.2	5 112.2	5 356.0	5 356.0	(4 033.4)	(43.0)	224.6
Justicia y Seguridad	4 770.9	5 580.0	6 247.7	6 247.7	1 468.8	30.7	666.9
Administración	3 701.1	4 296.5	5 541.5	5 541.5	1 840.4	49.7	1 245.0

1/ Excluye el gasto correspondiente a los Poderes en ejercicio 1990, y Poderes y Organos Electorales en Original y Ejercicio 1991, por esta razón no coincide con el gasto programable total.

FUENTE: CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1991. RESULTADOS GENERALES.

CUADRO No. 8 Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y

Año	Administración central						Administración parastatal					
	Desempeños de Estado	Procesos de jurisdicción	Subsecretarías	Oficinas mayores	Centros de trabajo	Capacitaciones generales	Directorios generales	Comisiones	Total	Origenes más importantes	Empresas de participación estatal y privada	Financiamiento
1979	10	2	2	40	73	0	404		600	80	623	187
1980	10	2	2	47	20	0	447		662	67	630	165
1981	10	2	2	49	20	7	440		672	65	583	201
1982	17	2	2	61	20	7	544	101	1151	103	754	273
1983	18	1	2	73	22	22	503	102	1058	96	690	74
1984	18	1	2	74	22	22	513	73	1037	94	699	74
1985	1	2	2	53	23	22	376	75	928	85	623	65
1986	18	1	2	59	20	22	376	75	732	63	514	7
1987	18	1	2	57	20	22	372	75	612	63	433	3
1988	18	1	2	57	20	22	372	75	612	63	433	3
1989	18	1	2	60	20	22	382	75	628	63	433	3
1990	18	1	2	63	20	22	376	75	579	63	329	62
1991	10	1	2	71	22	9	311	83	538	85	141	51
1992	10	1	2	71	22	9	308	83	523	75	158	43

1/ Hasta 1988 se refiere a los saldos vigentes al mes de junio de cada año. Para 1989 y 1990 se refiere al mes de diciembre. Para 1991 se refiere al mes de septiembre.
 2/ Incluye la Secretaría de Energía y el Instituto de Energía Eléctrica.
 3/ Incluye la Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental, el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental y el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental.
 4/ Incluye la Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental, el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental y el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental.
 5/ Incluye la Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental, el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental y el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental.
 6/ Incluye la Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental, el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental y el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental.
 7/ Incluye la Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental, el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental y el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental.
 8/ Incluye la Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental, el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental y el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental.
 9/ Incluye la Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental, el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental y el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental.
 10/ Incluye la Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental, el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental y el Instituto de Recursos Naturales y Protección Ambiental.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto.

CUADRO No. 9 Desincorporación y creación de entidades parastatales y

Año	Entidades al inicio del período	Reducción netas en el período			Entidades al cierre del período		
		Total	Desincorporaciones constituidas	Creación ²	Total	En proceso de desincorporación	Vigentes
1983	1 133	45	75	10	1 024	33	1 054
1984	1 020	40	64	16	1 044	7	1 037
1985	1 044	27	60	20	925	23	937
1986	925	148	155	15	661	73	732
1987	807	140	161	15	661	49	612
1988	681	43	45	2	618	204	414
1989	619	23	78	7	549	172	379
1990	549	131	129	6	418	128	290
1991	418	40	21	3	370	118	252

1/ La serie se modificó en virtud de que la publicación en años anteriores no incluía con claridad el proceso de reformulación del sector parastatal. Para 1983 la información está referida a los saldos vigentes al mes de junio de cada año. Para 1984 a los saldos vigentes al mes de diciembre. Para 1985 a los saldos vigentes al mes de septiembre. Para 1986 a los saldos vigentes al mes de junio de cada año. Para 1987 a los saldos vigentes al mes de diciembre. Para 1988 a los saldos vigentes al mes de septiembre. Para 1989 a los saldos vigentes al mes de junio de cada año. Para 1990 a los saldos vigentes al mes de diciembre. Para 1991 a los saldos vigentes al mes de septiembre.

2/ Incluye la creación de 3 unidades nuevas.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Cuentas del Cofe.

CUADRO No. 10-11

Producto Interno Bruto por actividad económica

(Cifras en millones de pesos a precios de 1982)

Fuente: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Investigación y Estadística del Censo Productivo

Año	Total	Agricultura en %	Industria en %	Comercio en %	Transporte en %	Comunicación en %	Actividad financiera en %	Servicios en %	Actividad doméstica en %	Actividad gubernamental en %
1980	1222	12.8	41.8	12.8	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1981	1304	12.0	42.8	12.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1982	1377	11.7	43.5	12.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1983	1427	11.5	44.5	12.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1984	1482	11.3	45.5	12.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1985	1545	11.0	46.5	11.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1986	1618	10.7	47.5	11.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1987	1702	10.4	48.5	11.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1988	1798	10.1	49.5	11.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1989	1908	9.8	50.5	11.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1990	2032	9.5	51.5	10.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1991	2172	9.2	52.5	10.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1992	2328	8.9	53.5	10.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1993	2502	8.6	54.5	10.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1994	2695	8.3	55.5	10.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1995	2908	8.0	56.5	9.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1996	3142	7.7	57.5	9.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1997	3398	7.4	58.5	9.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1998	3678	7.1	59.5	9.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1999	3982	6.8	60.5	9.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2000	4312	6.5	61.5	8.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2001	4678	6.2	62.5	8.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2002	5082	5.9	63.5	8.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2003	5528	5.6	64.5	8.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2004	6018	5.3	65.5	8.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2005	6552	5.0	66.5	7.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2006	7142	4.7	67.5	7.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2007	7788	4.4	68.5	7.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2008	8492	4.1	69.5	7.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2009	9258	3.8	70.5	7.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2010	10082	3.5	71.5	6.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2011	10962	3.2	72.5	6.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2012	11902	2.9	73.5	6.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2013	12902	2.6	74.5	6.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2014	13962	2.3	75.5	6.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2015	15082	2.0	76.5	5.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2016	16262	1.7	77.5	5.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2017	17502	1.4	78.5	5.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2018	18802	1.1	79.5	5.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2019	20162	0.8	80.5	5.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2020	21682	0.5	81.5	4.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2021	23362	0.2	82.5	4.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2022	25202	0.0	83.5	4.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0

CUADRO No. 10-1

Producto Interno Bruto por actividad económica

(Cifras en millones de pesos a precios de 1982)

Fuente: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Investigación y Estadística del Censo Productivo

Año	Total	Agricultura en %	Industria en %	Comercio en %	Transporte en %	Comunicación en %	Actividad financiera en %	Servicios en %	Actividad doméstica en %	Actividad gubernamental en %
1980	1222	12.8	41.8	12.8	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1981	1304	12.0	42.8	12.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1982	1377	11.7	43.5	12.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1983	1427	11.5	44.5	12.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1984	1482	11.3	45.5	12.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1985	1545	11.0	46.5	11.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1986	1618	10.7	47.5	11.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1987	1702	10.4	48.5	11.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1988	1798	10.1	49.5	11.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1989	1908	9.8	50.5	11.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1990	2032	9.5	51.5	10.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1991	2172	9.2	52.5	10.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1992	2328	8.9	53.5	10.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1993	2502	8.6	54.5	10.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1994	2695	8.3	55.5	10.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1995	2908	8.0	56.5	9.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1996	3142	7.7	57.5	9.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1997	3398	7.4	58.5	9.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1998	3678	7.1	59.5	9.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
1999	3982	6.8	60.5	9.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2000	4312	6.5	61.5	8.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2001	4678	6.2	62.5	8.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2002	5082	5.9	63.5	8.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2003	5528	5.6	64.5	8.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2004	6018	5.3	65.5	8.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2005	6552	5.0	66.5	7.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2006	7142	4.7	67.5	7.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2007	7788	4.4	68.5	7.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2008	8492	4.1	69.5	7.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2009	9258	3.8	70.5	7.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2010	10082	3.5	71.5	6.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2011	10962	3.2	72.5	6.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2012	11902	2.9	73.5	6.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2013	12902	2.6	74.5	6.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2014	13962	2.3	75.5	6.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2015	15082	2.0	76.5	5.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2016	16262	1.7	77.5	5.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2017	17502	1.4	78.5	5.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2018	18802	1.1	79.5	5.3	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2019	20162	0.8	80.5	5.1	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2020	21682	0.5	81.5	4.9	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2021	23362	0.2	82.5	4.7	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0
2022	25202	0.0	83.5	4.5	2.9	6.5	1.0	14.7	14.0	2.0

COMENTARIOSCUADRO No. 1 INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

- Durante el período de desarrollo económico con estabilidad, el nivel inflacionario se mantuvo con un crecimiento alrededor del 4% anualizado hasta 1960. - En el sexenio siguiente, el índice presentó variaciones entre el 5% y el 20%; de hecho, en 1976 la inflación alcanzó el 27.1% anual y llegó al 118.4% acumulado en el período. De 1977 a 1981, el nivel inflacionario no rebasa el 30% anual; sin embargo en 1982 (ante la caída internacional del precio del petróleo, la sucesión presidencial y la nacionalización de la banca) sube hasta -- 98.9% e inicia la crisis económica.
- Aunque la estrategia de renovación nacional y cambio estructural permitió reducir el crecimiento del índice inflacionario a 63.7% en 1985, el nivel supera el 105.7% en 1986 y alcanza oficialmente el 160% (se calcula hasta en --- 198%) en 1987. El Pacto de Solidaridad Económica redujo el ritmo inflacionario a 51.6% anual en 1988.
- De 1989 a 1991 el índice nacional de precios al consumidor registró variaciones en el 19% y el 29% anualizado; la inflación de 1992 será menor al 15% y - en 1993 se estima ubicarla en el 9% (similar a la de 1971) para iniciar un período de crecimiento económico con estabilidad.

CUADRO No. 2 GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO

- En 1977 el Gasto Neto devengado creció un 8% real respecto del año anterior; los mayores incrementos se observan en los gastos de capital del gobierno federal, organismos y empresas. En 1982 se redujo un 10% real el gasto neto respecto de 1981; aunque todos los rubros presentan movimientos a la baja, el pago de intereses se cuadruplicó con motivo del enorme peso de la deuda externa pública para la economía en su conjunto. En 1988 el gasto neto devengado creció un 35% real (durante el sexenio estuvo abajo del nivel inflacionario), y el mayor ajuste a la alza se observa en los gastos de administración del go -

bierno federal que se duplicaron en ese año.

- De 1988 a 1990, se redujeron notablemente los gastos por pago de intereses ante la renegociación de la deuda pública externa, que permitió quintuplicar -- los estímulos fiscales y casi duplicar las participaciones a estados y municipios. El gasto programable se mantuvo constante por debajo de la inflación -- (excepto el gasto de capital del gobierno federal que se duplicó durante el período).

CUADRO No. 3 GASTO NETO DEVENGADO DEL GOBIERNO FEDERAL POR CLASIFICACION ECONOMICA.

- Los gastos de administración se quintuplicaron entre 1986 y 1988 al pasar de 2.9 billones de pesos a 14.3 billones al final del período, representando 80% del gasto directo programable; la proporción se mantuvo para 1990, pero apenas crecieron 1.7 veces ascendiendo a 24.7 billones.
- Las transferencias observan un comportamiento similar, al pasar de 4.7 billones de pesos en 1986 a 27.3 billones en 1990; el mayor ritmo de crecimiento se ubicó en las transferencias a entidades de control indirecto.
- Los intereses, comisiones y gastos de la deuda crecieron de 1981 a 1982 casi 6 veces, de 180 mil millones de pesos a 1.1 billones; de 1982 a 1985 se multiplican 4 veces, y de 1985 a 1988 crecen 15 veces para llegar a los 65 billones de pesos. A partir de 1989 puede observarse una reducción significativa en el rubro, que para 1990 desciende a los 62 billones de pesos.

CUADRO No.4 GASTO NETO DEL GOBIERNO FEDERAL POR CLASIFICACION ADMINISTRATIVA

- El mayor ramo de gasto es el de Educación Pública, que representa 31% de las erogaciones correspondientes al Poder Ejecutivo; en conjunto, el gasto neto de la Contraloría General, Presidencia de la República, Pesca, y Trabajo y -- Previsión Social, equivalen apenas al 1% del gasto neto devengado por el Poder Ejecutivo. La proporción ha sido constante desde 1982.

- Los ramos administrativos que corresponden al Sector de Desarrollo Rural y Social (Agricultura, Educación, Salud, Trabajo, Reforma Agraria, Desarrollo Urbano, Ecología, Solidaridad y Desarrollo Regional) en 1982 ascendieron a --- 730.6 mil millones de pesos, 48.5% del gasto neto devengado por el Poder Ejecutivo; en 1986 llegaron a 3.9 billones de pesos, equivaliendo a 45.2% del total Ejecutivo; en 1989 alcanzaron 20.3 billones de pesos, 47.3% del gasto neto del Poder; y en 1990 llegaron a 27.9 billones, 48.8% del total.

CUADRO No. 5 GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL POR CLASIFICACION ECONOMICA

- Los gastos de administración observaron un comportamiento similar al de la inflación durante el período 1983-1988, aunque por debajo del índice nacional de precios al consumidor. El capítulo de servicios personales creció apenas un 2.5% real por la reducción de plazas y el moderado aumento salarial a partir de 1989; las compras por materiales y suministros crecieron entre un 10% y 15% real anual, y los gastos por servicios generales en un 20% real al inicio del actual sexenio.
- Por su parte, los gastos de capital han aumentado significativamente, en especial el capítulo de obras públicas: en 1985 equivalían al 68.8% del gasto de capital y en 1988 llegan al 79.5%; en 1989 reducen su participación al -- 71.3% ante la duplicación de los gastos para bienes muebles e inmuebles, pero en 1990 equivalen al 81.6% del gasto directo de capital del Gobierno Federal. La mayor parte de la inversión pública se destina al Programa Nacional de Solidaridad.

CUADRO No. 6 EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS 1989-1991

- De 1988 a 1990, las finanzas públicas presentaron los siguientes déficits -- presupuestales por gastos mayores a los ingresos obtenidos: 38.1 billones de pesos en 1988, 24.6 billones en 1989 y 14.9 billones en 1990. En 1991, por primera vez, se logra un superávit presupuestario de 29.9 billones de pesos. Mientras el gasto neto presupuestal pagado creció un 146.1% entre 1988 y -- 1991, los ingresos presupuestales crecieron en 219.6% durante el período.

CUADRO No. 7 GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACION SECTORIAL 1989-1991

- El Sector de Desarrollo Social ha aumentado en promedio alrededor de un 40% - nominal (más de 20% real) anualmente de 1989 a 1991. Mientras que en 1989 el gasto social ascendió a 31.4 billones de pesos, 35% del gasto sectorial pro - gramable, en 1991 llegó al doble con 65.0 billones equivalentes al 44.3% del total sectorizable. Los mayores incrementos se observan en el rubro de Solida ridad y Desarrollo Regional: en 1988 el monto ejercido fue por 944.9 mil mi - llones de pesos, apenas 1.26% del total; en 1989 aumentó a 1.8 billones de pe sos (2.13%); sube a 2.8 billones en 1990, equivale al 2.4%; y en 1991 alcanzó los 4.3 billones (2.9%), con lo que en esos cuatro años se multiplicó casi 5- veces.
- El Sector Industrial presentó reducciones importantes en 1989 y 1991, con un ligero repunte en 1990; mientras que el resto de los Sectores observaron va - riaciones mínimas paralelas al nivel inflacionario.

CUADRO No. 8 DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

- De 1983 hasta 1991, el número de dependencias fue constante con 18 Secreta -- rías de Estado y el Departamento del Distrito Federal; las Subsecretarías y - equivalentes pasaron de 74 en 1984 a 57 en 1988, para llegar a 71 en 1991; -- las Coordinaciones Generales se redujeron de 26 en 1983 a 11 en 1991, mien -- tras las Direcciones Generales disminuyeron de 544 en 1982 a 388 en 1991. Lo anterior, como parte de la racionalización de estructuras administrativas --- auspiciada por las disposiciones presupuestales.
- En la Administración Paraestatal el comportamiento es similar: de 103 organ -- ismos descentralizados existentes en 1982, se redujeron a 79 en 1991; las empre -- sas de participación estatal mayoritaria de 754 a 128 en igual lapso; las en -- tidades de participación estatal minoritaria desaparecieron en 1988; y de los 223 fideicomisos de 1983, apenas quedaron 45 para 1991.

CUADRO No. 9 DESINCORPORACION Y CREACION DE ENTIDADES PARAESTATALES

- De las 1,155 entidades paraestatales que existían al inicio de 1983, se redu -- jeron a 252 vigentes para el término de 1991 (en 1992 el número disminuye a-

147 y probablemente llegue a 80 entidades para 1993).

- En 1987 se produjo la mayor desincorporación con 161 entidades paraestatales que dejaron de ser propiedad del Gobierno Federal, iniciando en 1988 el proceso para 204 entidades más.

CUADRO No. 10 PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA

- A precios corrientes, el PIB pasó de 4.4 billones de pesos en 1980 a 668.6 billones en 1990 por el efecto inflacionario producido específicamente entre 1986 y 1988. El mayor crecimiento se observa en los rubros de Servicios financieros y de Servicios personales.
- A precios de 1980, la economía mexicana ha crecido 17% entre 1980 y 1990; de 1986 a 1988 puede ubicarse una depresión económica que reinicia su ritmo de crecimiento en 1989. De 1980 a 1981 el PIB crece 8%; se reduce a 1% en 1982, a -5% en 1983, y crece apenas en 3% de 1983 a 1984, en 2% para 1985; se reduce -4% en 1986, crece 1.7% en 1987 y 1.3% en 1988. De 1988 a 1989 se registra un aumento de 3% y de 4% para 1990, utilizando la misma variable de 1980.
- Durante 1991 el Producto Interno Bruto creció en términos reales casi un 5%; para 1992 se espera un repunte en la actividad económica alrededor del 3% a 4%; aunque para 1993 se estima oficialmente que el PIB crecerá apenas un 2.5%, el ritmo durante el sexenio se ha mantenido por encima del aumento del índice demográfico.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel
TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Porrúa
México, 1987

AGUILAR VILLANUEVA, Luis
POLITICA Y RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA
Instituto Nacional de Administración Pública
México, 1982

BUENO, Gerardo (Coordinador)
OPCIONES DE POLITICA ECONOMICA EN MEXICO
Editorial Tecnos
México, 1977

BURGOA, Ignacio
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Editorial Porrúa
México, 1989

CALDERON, José María (Coordinador)
ECONOMIA Y POLITICA EN EL MEXICO ACTUAL
Editorial Terra-Nova
México, 1980

CARPIZO, Jorge
LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917
Editorial Porrúa
México, 1990

CARRILLO CASTRO, Alejandro y Sergio GARCIA RAMIREZ
LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO
Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa
México, 1983

DE LA GARZA, Sergio
DERECHO FINANCIERO MEXICANO
Editorial Porrúa
México, 1990

DE LA MADRID HURTADO, Miguel
CAMBIO ESTRUCTURAL EN MEXICO Y EN EL MUNDO
Fondo de Cultura Económica
México, 1987

DE LA MADRID HURTADO, Miguel
SEIS INFORMES DE GOBIERNO 1983-1988
Presidencia de la República
México, 1988

DE PINA, Rafael
DICCIONARIO DE DERECHOS
Editorial Porrúa
México, 1978

ENGELS, Friederich
ESBOZO DE CRITICA DE LA ECONOMIA POLITICA
Editores Martínez Roca
Barcelona, 1970

FAYA VIESCA, Jacinto
FINANZAS PUBLICAS
Editorial Porrúa
México, 1986

FERNANDEZ ARENA, José Antonio
INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION
Universidad Nacional Autónoma de México
México, 1972

FERNANDEZ-MIRANDA, Torcuato
ESTADO Y CONSTITUCION
Editorial Espasa-Calpe
Madrid, 1975

FRAGA, Gabino
DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Porrúa
México, 1977

FURTADO, Celso
TEORIA Y POLITICA DEL DESARROLLO ECONOMICO
Siglo XXI Editores
México, 1987

GROVES, Harold
FINANZAS PUBLICAS
Editorial Trillas
México, 1982

GUERRERO OROZCO, Omar
EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO
Instituto Nacional de Administración Pública
México, 1989

GUERRERO OROZCO, Omar
INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA
HARLA
México, 1985

HERRERA Y LASSO, Manuel
ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES
Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa
México, 1986

INEGI
ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
México, 1990

ISOARD Y JIMENEZ DE SANDI, Carlos
AUDITORIA A LAS OPERACIONES DEL GOBIERNO
Fondo de Cultura Económica
México, 1979

JELLINEK, Georg
TEORIA GENERAL DEL ESTADO
Editoris: Albatros
Buenos Aires, 1943

JIMENEZ CASTRO, Wilburg
ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL
Fondo de Cultura Económica
México, 1971

JIMENEZ CASTRO, Wilburg
INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA
Fondo de Cultura Económica
México, 1954

LYDEN, Fremont J.
PRESUPUESTO PUBLICO: PLANEACION, EVALUACION Y CONTROL DE PROGRAMAS
Editorial Trillas
México, 1983

MANCERA ORTIZ, Rafael
EL PRESUPUESTO FISCAL Y LA ECONOMIA NACIONAL
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
México, 1961

MANJARREZ, Froylán C.
LA JORNADA INSTITUCIONAL
Partido Revolucionario Institucional
México, 1987

MANNHEIM, Karl
LIBERTAD, PODER Y PLANEACION DEMOCRATICA
Fondo de Cultura Económica
México, 1974

MARTINEZ SILVA, Mario
DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA
Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública
México, s.f.

MARTNER, Gonzalo
PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
Siglo XXI Editores
México, 1984

OMEBA
 ENCICLOPEDIA JURIDICA
 Editorial Bibliográfica Argentina
 Buenos Aires 1967

ORTIZ REYES, Gabriel
 EL CONTROL Y LA DISCIPLINA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
 Secretaría de la Contraloría General de la Federación
 México, 1988

PRI
 DISCURSOS SOBRE LA REVOLUCION MEXICANA
 Partido Revolucionario Institucional
 México, 1987

PRI
 HISTORIA DOCUMENTAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION
 Partido Revolucionario Institucional
 México, 1986

PRI
 MEMORIA DEL CONSEJO NACIONAL EXTRAORDINARIO
 Partido Revolucionario Institucional
 México, 1987

PRI
 PLUTARCO ELIAS CALLES: OBRA REVOLUCIONARIA
 Partido Revolucionario Institucional
 México, 1988

RABASA, Emilio
 LA ORGANIZACION POLITICA DE MEXICO
 Editorial Porrúa
 México, 1977

RANGEL COUTO, Hugo
 LA TEORIA ECONOMICA Y EL DERECHO
 Editorial Porrúa
 México, 1979

RETCHKIMAN, Benjamín
 ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA POLITICA
 Universidad Nacional Autónoma de México
 México, 1975

RUIZ MASSIEU, José Francisco
 NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
 Editorial Porrúa
 México, 1983

SALDARA, Adalberto
 TEORIA Y PRACTICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MEXICO
 Instituto Nacional de Administración Pública
 México, 1977

SEP
GLOSARIO DE TERMINOS ADMINISTRATIVOS
Secretaría de Educación Pública
México, s.f.

SERRA ROJAS, Andrés
DERECHO ADMINISTRATIVO
Editorial Porrúa
México, 1987

SERRA ROJAS, Andrés
DERECHO ECONOMICO
Editorial Porrúa
México, 1981

SOMMERS, Harold
FINANZAS PUBLICAS E INGRESO NACIONAL
Fondo de Cultura Económica
México, 1977

SPP
ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1917-1988
Fondo de Cultura Económica
México, 1988

SPP
GLOSARIO PARA EL PROCESO DE PLANEACION
Secretaría de Programación y Presupuesto
México, 1988

SPP
MEMORIA DEL X SEMINARIO INTERAMERICANO DE PRESUPUESTO
Secretaría de Programación y Presupuesto
México, 1982

SPP
REESTRUCTURACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS
Fondo de Cultura Económica
México, 1988

SPP
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA
Secretaría de Programación y Presupuesto
México, 1985

TENA RAMIREZ, Felipe
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Editorial Porrúa
México, 1987

TENA RAMIREZ, Felipe
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1978
Editorial Porrúa
México, 1978

UNAM
ESTUDIOS DE DERECHO ECONOMICO
Universidad Nacional Autónoma de México
México, 1976

UNAM
ESTUDIOS DE DERECHO PUBLICO CONTEMPORANEO
Fondo de Cultura Económica
México, 1972

UNAM
INTRODUCCION AL DERECHO MEXICANO
Universidad Nacional Autónoma de México
México, 1981

UTEHA
DICCIONARIO ENCICLOPEDICO
Unión Tipográfica Editorial de Hispano América
México, 1985

VARIOS
EL DESAFIO MEXICANO
Ediciones Océano
México, 1986

VARIOS
MEXICO MARANA
Ediciones Océano
México, 1986

VAZQUEZ ARROYO, Francisco
PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PUBLICO EN MEXICO
Universidad Nacional Autónoma de México
México, 1982

WILKIE, James
LA REVOLUCION MEXICANA: GASTO FEDERAL Y CAMBIO SOCIAL
Fondo de Cultura Económica
México, 1978

WITKER, Jorge
ANTOLOGIA DE ESTUDIOS SOBRE DERECHO ECONOMICO
Universidad Nacional Autónoma de México
México, 1978

HEMEROGRAFIA

ACOSTA, Carlos
 "Programación y Presupuesto, centro de pugnas intersecretariales"
 Revista Proceso No. 793
 México 13 de enero de 1992

AGUILAR MONTEVERDE, Alonso
 "Problemas del capitalismo mexicano. Capital monopolista y empresas estatales"
 Revista Estrategia No. 14
 México, 1977

BELLO, Rafael
 "Gasto Público" serie Administración Pública D.T.5
 Centro de Investigación y Docencia Económica
 México, febrero de 1984

COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA
 "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana"
 Presidencia de la República
 México, 1977

CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1983. RESULTADOS GENERALES
 Secretaría de Programación y Presupuesto
 México, 1984

CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1984. RESULTADOS GENERALES
 Secretaría de Programación y Presupuesto
 México, 1985

CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1988. RESULTADOS GENERALES
 Secretaría de Programación y Presupuesto
 México, 1989

CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1989. RESULTADOS GENERALES
 Secretaría de Programación y Presupuesto
 México, 1990

CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1990. RESULTADOS GENERALES
 Secretaría de Programación y Presupuesto
 México, 1991.

CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1991. RESULTADOS GENERALES
 Secretaría de Programación y Presupuesto
 México, 1992.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel
 Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores
 Públicos.
 Presidencia de la República
 México, 1982

DE LA MADRID HURTADO, Miguel
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
Secretaría de Programación y Presupuesto
México, 1983

DE LA MADRID HURTADO, Miguel
Reunión de Trabajo con el COPLADE-NAYARIT
Secretaría de Programación y Presupuesto
México, 1983

HINOJOSA, Juan José
"Cuidado con los ceros"
Revista Proceso No. 815
México, 15 de junio de 1992

LOMBARDO TOLEDANO, Vicente
"Valoración del Plan Sexenal de Gobierno"
El Trimestre Económico No. 3
México, 1934

LOPEZ PORTILLO, José
Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Presidencia de la República
México, 1976

LOPEZ PORTILLO, José
"La administración del Gasto en México"
Revista Internacional de Ciencias Administrativas
México, 1974

ONU
"Presupuesto por programas y de ejecución de actividades"
Subdirección Fiscal y Financiera (E/CN.12/BRW.1/2.L.5)
Nueva York, 1959

RAMIREZ, Carlos
"Indicador Político"
Periódico El Financiero
México, 10 de febrero de 1992

SALINAS DE GORTARI, Carlos
Informe de Ejecución 1990
Presidencia de la República
México, 1990

SALINAS DE GORTARI, Carlos
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
Presidencia de la República
México, 1989

SALINAS DE GORTARI, Carlos
Tercer Informe de Gobierno
Presidencia de la República
México, 1991

SCHICK, Allen

"The road to PPB: The stages of budget reform"

Revista de Administración Pública

Washington, diciembre 1966

SCHICK, Allen

"The new systems budgeting"

Revista de Administración Pública

Washington, marzo-abril 1969

S/AUTOR

"La marcha de la economía nacional en 1971"

Revista de Comercio Exterior

México, enero de 1972

SECOGEF

Boletín B: "Normas generales de Auditoría Interna Gubernamental"

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

México, s.f.

SHCP

"Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1993"

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

México, 1992

SPP

"Antecedentes históricos de la planeación en México"

Revista de la Planeación Democrática No. 1

México, 1983

SPP

Boletín 198201: "Principios básicos de contabilidad gubernamental"

Secretaría de Programación y Presupuesto

México, 1982

SPP

"Clasificación por Objeto del Gasto"

Secretaría de Programación y Presupuesto

México, 1990

SPP

"Identificación programática por Unidad Responsable 1991"

Secretaría de Programación y Presupuesto

México, 1990

SPP

"Manual de normas para el ejercicio del gasto en la Administración Pública Central"

Secretaría de Programación y Presupuesto

México, 1990

SPP

"Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1992" Tomo I
Secretaría de Programación y Presupuesto
México, 1991

ZORRILLA MARTINEZ, Pedro

"Estado de Derecho como instrumento de desarrollo y modernización"
Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos Num. 35-36 (Pemex-Lex)
México, mayo-junio 1991

DISPOSICIONES JURIDICAS**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1935

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1958

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976

LEY DE OBRAS PUBLICAS

Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1980

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982

LEY DE PLANEACION

Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.

Diario Oficial de la Federación, 8 de febrero de 1986

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1986

REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO

Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 1981

REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PUBLICAS

Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1985

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 1990

REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES

Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1990

Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberá presentar las modificaciones presupuestales para el siguiente Ejercicio Fiscal.

Diario Oficial de la Federación, 19 de noviembre de 1959

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para formular Planes-Nacionales de Desarrollo Económico y Social del país, a corto y largo plazo.

Diario Oficial de la Federación, 2 de marzo de 1962.

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Diario Oficial de la Federación, 29 de agosto de 1979

Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se -- agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrati- vos.

Diario Oficial de la Federación, 1º de abril de 1981

Acuerdo por el que dispone que el conjunto de la documentación contable consis- tente en libros de contabilidad, registros contables y documentación comprobato- ria del ingreso y del gasto público de las dependencias y entidades de la Admi- nistración Pública Federal constituyen el Archivo Contable Gubernamental que de berá guardarse, conservarse y custodiarse.

Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 1982

Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 1983.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 1983.

Acuerdo que fija el procedimiento para que las dependencias y entidades de la - Administración Pública Federal obtengan la autorización previa para la adquisi- ción de bienes de procedencia extranjera.

Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 1986.

Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los Comités- de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles y- de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de las dependencias y en- tidades de la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación, 3 de mayo de 1990.

Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de - la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1992.

Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Planificación Económica.

Diario Oficial de la Federación, 9 de julio de 1942.

Decreto que aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982

Diario Oficial de la Federación, 17 de abril de 1980.

Decreto por el que se reforma, adiciona y derogan los artículos 108, 109, 110,- 111, 112, 113, 114, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1982.

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y - 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983.

Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso.
Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 1984.

Decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de --
los Estados Unidos Mexicanos.
Diario Oficial de la Federación, 17 de marzo de 1987.

Decreto que reforma y adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de --
los Estados Unidos Mexicanos.
Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 1987.

Decreto por el que se deroga el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitu -
ción Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 1990.

Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos.
Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 1992.

Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgáni -
ca de la Administración Pública Federal.
Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 1992.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgáni -
ca de la Administración Pública Federal.
Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1992.

Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal
de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1992.

Oficio-Circular a los titulares de las dependencias y entidades de la Adminis -
tración Pública Federal en el que se establece la Política en materia de Arren -
damiento Inmobiliario.
Diario Oficial de la Federación, 19 de abril de 1990.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1983.
Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1985.
Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1984.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1986.
Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1985.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1987.
Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1986.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1989.
Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1988.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1990.
Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1989.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991.
Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1990.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992.
Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1991.

Programa Sectorial de Mediano Plazo denominado "Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994".
Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 1990.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1992.