



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

***FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA INTEGRAL
DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO
(1983-2005)***

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA EL
LIC. JOSE MANUEL FLORES RAMOS**

**DIRECTORA DE TESIS
DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, OCTUBRE, 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A MI PADRE, ÁNGEL FLORES:

Por ser el hombre que me formó y apoyó en todos los momentos de mi vida y ser ejemplo a seguir por su inteligencia y calidad humana y que me acompaña espiritualmente.

A MI MADRE, MANOLA RAMOS:

Por ser la mujer inteligente y bella que me dió la existencia y ser el pilar de una hermosa familia, fuente primaria de mi fortaleza y felicidad.

A MI TIA, CRISTINA FLORES:

Por su apoyo moral y ejemplo a seguir por su solidaridad y calidad humana.

A MIS HERMANOS, ÁNGEL, RICARDO Y VIRGINIA FLORES:

Por su apoyo constante y ser además verdaderos amigos y ejemplo a seguir por su inteligencia y amor a la vida.

A MI ESPOSA, MARIA EUGENIA VALENCIA:

Por ser la mujer a quien amo y ser un ejemplo por su belleza, inteligencia y solidaridad en los momentos difíciles de mi vida y ser la columna de nuestro hogar.

A MIS HIJOS, JOSÉ MANUEL, MARIO ALBERTO Y MARIA EUGENIA FLORES:

Por ser la inspiración de mi vida y el motivo de mi superación en el más amplio concepto.

AGRADECIMIENTOS

A LA DRA. MARCELA ASTUDILLO MORA DIRECTORA DE LA TESIS:

Con sincera gratitud, ya que con su estímulo y valiosas aportaciones fue posible concluir esa investigación con éxito.

A LOS DOCTORES:

Francisco Patiño Ortiz, Irma Manrique Campos, José María Calderón Rodríguez y Adolfo Sánchez Almanza sinodales de la investigación, por su trabajo e inteligentes observaciones a la misma.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO OPERADORA DEL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	
I.1. La Administración Pública	15
I.2. La política económica y su relación con el sistema integral de administración del gasto público	25
I.3. La perspectiva keynesiana	25
I.4. La perspectiva monetarista	31
I.5. El papel del gasto público en el marco de la política económica	34
I.5.1. Definición de política económica	34
I.5.2. Objetivos de la política económica	35
CAPÍTULO II	
EL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO (PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN)	
II.1. La planeación	43
II.1.1. El concepto de planeación	43
II.1.2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)	45
II.1.3. La planeación regional	49
II.1.4. El Sistema Nacional de Planeación Estratégica SNPE	50
II.1.5. La Planeación Estratégica en el sector público	54
II.1.6. La Planeación Estratégica de la Administración Pública Federal	56
II.1.7. Análisis comparativo de la planeación estratégica en los sexenios de los licenciados Miguel de la Madrid Hurtado y Vicente Fox Quesada	57
II.1.8. La estrategia de desarrollo en el sexenio del licenciado Miguel de la Madrid (1983-1988)	58
II.1.9. La estrategia de desarrollo en el sexenio del licenciado Vicente Fox (2001-2006)	59
II.1.10. Coincidencias de las estrategias de desarrollo	61
II.2. La programación	64
II.2.1. Clasificación de programas	65
II.2.2. Fases del proceso de programación	68
II.3. La presupuestación	69
II.3.1. El concepto de la presupuestación	69
II.3.2. Principios relacionados con la programación	70
II.3.2.1. Con el mecanismo administrativo	70

II.3.2.2. Con la presentación y contenido del presupuesto	71
II.3.3. Técnicas para la elaboración del presupuesto	71
II.3.3.1. Presupuesto tradicional	71
II.3.3.2. Presupuesto por programas	72
II.3.3.3. Presupuesto base cero	73
II.3.4. El Presupuesto de Egresos de la Federación PEF	73
II.3.4.1. Conceptos	74
II.3.4.2. Marco jurídico	74
II.3.4.3. El proceso de integración del PPEF	75
II.3.4.4. Elaboración del PPEF y la preparación de la iniciativa del decreto de egresos, la cual se realiza al interior del la APF.	76
II.3.4.5. Clasificaciones presupuestarias	78
II.3.4.5.1. La clasificación administrativa	79
II.3.4.5.2. La clasificación funcional y programática	79
II.3.4.5.3. La clasificación económica del gasto	80
II.3.4.5.4. La clasificación por objeto de gasto	81
II.3.4.5.5. La clasificación por programas y actividades	85
II.3.4.6. Procedimiento para la integración PEF	88
II.3.4.6.1. Acciones que deberá realizar el Ejecutivo Federal para integrar el PPEF	89
II.3.4.6.2. Análisis, discusión y aprobación del decreto por la HCD.	92
II.3.4.7. Diversos sentidos del presupuesto	93
II.3.4.8. Fortalezas y debilidades del proceso de planeación estratégica, programación y presupuestación	94
II.3.4.8.1. Fortalezas	94
II.3.4.8.2. Debilidades	98

CAPÍTULO III

EL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO (EJERCICIO, CONTROL Y EVALUACIÓN)

III.1 El ejercicio presupuestal	100
III.2. El ejercicio presupuestal por capítulos de gasto	105
III.2.1. Servicios personales	105
III.2.2. Materiales y suministros. Servicios generales. Adquisición de bienes muebles e inmuebles. Construcción y mantenimiento de la obra pública	107
III.2.3. Subsidios, transferencias y donativos	107
III.3. De las adecuaciones presupuestarias	108
III.4. De la austeridad, disciplina presupuestaria y el equilibrio presupuestal	110
III.5. Los procesos de la adquisición, arrendamientos y servicios en la Administración Pública	110

III.5.1. Procedimientos de adquisición	111
III.5.1.1. Licitación pública	111
III.5.1.1.1. Tipos de licitación por origen del proveedor	111
III. 5.1.1.2. Fases del proceso de las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y obra pública	112
III.5.1.1.3. Formulación del programa de Adquisiciones	112
III.5.1.1.4. Elaboración de bases de licitación	113
III.5.1.1.5. Publicación de las bases de licitación y emisión de la convocatoria pública	116
III.5.1.1.6. Adquisición de las bases de licitación	116
III.5.1.1.7. Junta de aclaración de dudas	117
III.5.1.1.8. Visita a instalaciones	117
III.5.1.1.9. Presentación y apertura de proposiciones	117
III.5.1.1.10. Fallo de la licitación	119
III.5.1.1.11. Tiempos del proceso licitatorio	119
III.5.2. Excepciones a la licitación pública	121
III.5.3. Procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa	121
III.6. Control y evaluación	124
III.6.1. El control	125
III.6.2. La evaluación	125
III.6.2.1. Los indicadores estratégicos como elemento para la evaluación	127
III.6.2.2. La evaluación del SIAGP	128
III.6.3. Sanciones por incumplimiento a los preceptos legales que norman el SIAGP	130

CAPÍTULO IV EL IMPACTO DEL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LAS VARIABLES FISCALES (1983-2005)

IV.1. Evolución del gasto neto total	134
IV.2. El gasto primario	137
IV.3. El costo financiero de la deuda del sector público	140
IV.4. El gasto programable	142
IV.4.1. El gasto del Gobierno Federal, las ayudas, subsidios y transferencias	143
IV.4.2. El presupuesto de los organismos y empresas de control presupuestal directo	148
IV.4.3. Clasificación económica del gasto programable	148
IV.4.4. Gasto corriente	148

IV. 4.5. Gasto de capital	149
IV.4.6. La clasificación funcional del gasto programable	150
IV.5. El gasto no programable	156
IV. 5.1. Las participaciones a estados y municipios	157
IV.5.2. Adeudos de ejercicios fiscales anteriores ADEFAS	158
IV.6. La situación financiera del sector público	158
IV.6.1. El balance económico primario de las finanzas públicas	159
IV.6.2. El balance operacional de las finanzas públicas	159
IV.6.3. El balance público de la administración pública centralizada	160

CAPÍTULO V

LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN EL ÁMBITO MACROECONÓMICO DE 1983 A 2005

V.1. Fortalezas del SIAGP en el ámbito macroeconómico	162
V.1.1. La estabilidad de precios	163
V.1.2. La estabilidad cambiaria	164
V.1.3. La deuda externa total	164
V.1.4. La deuda pública total	165
V.1.5. Estructura de la deuda pública neta interna del sector público	166
V.1.6. Servicio de la deuda externa	168
V.1.7. Comercio exterior y la balanza comercial	169
V.2. Debilidades del SIAGP en el ámbito económico	171
V.2.1 Crecimiento económico sostenido	171
V.2.2. Producto interno bruto por sector productivo	172
V.2.3. El ingreso per cápita de los mexicanos	173
V.2.4. Contribución al PIB por sector económico	174
V.2.5. La generación de empleos productivos	175
V.2.6. La tasa de desempleo abierto	175
V.2.7. La población empleada en el sector formal de la economía	176
V.2.8. Generación neta de empleos	177
V.2.9. Distribución del ingreso	177

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	182
APÉNDICE NORMATIVO	194
GLOSARIO DE TÉRMINOS	284
BIBLIOGRAFIA	306
ÍNDICE DE ESQUEMAS	312
ÍNDICE DE GRÁFICAS	313
ACRÓNIMOS	315

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se examinará el “Sistema Integral de Administración del Gasto Público” **SIAGP** en México, destacando sus fortalezas y debilidades, durante el período que va de 1983 hasta el año 2005, ya que durante los años ochentas, la política económica del país tuvo un giro importante, al pasar de una economía basada en un estado intervencionista, con un alto nivel de gasto público, déficit presupuestales y deuda crecientes, niveles altos de inflación, decrecimiento de la economía y constantes devaluaciones de la moneda, al de una economía reprivatizada, sujeta a “Programas de estabilización con ajuste macroeconómico y concertación social”.¹

Algunos autores, ubican los inicios de la década de los años ochenta como el principio de la globalización económica y privatización de la administración pública mexicana (Hernández Oliva, 2001, p. 65) o como la sustitución del “Estado administrador de la demanda (para procurar el empleo) y el Estado benefactor (para redistribuir el ingreso)...surgiendo la ... contrarrevolución monetaria, caracterizada por el retorno de la vieja ortodoxia del liberalismo económico clásico que, anunciando eufórica su grito de guerra: ¡volvamos al mercado libre, muera el Estado leviatán!,...para apuntalar al *neoliberalismo* desde el centro de gravedad mismo de la sociedad”.²

El análisis de la operatividad administrativa, el monto y la composición del gasto público, se convirtieron a partir de esa década y a la fecha, en los temas de actualidad no solo en el campo instrumental de la política económica, sino también en la discusión teórica, ya que los cambios fundamentales del nuevo modelo económico que se realizaron a partir de este período, se sustentaron en el manejo de las finanzas públicas, dando prioridad al redimensionamiento de la administración pública y de su gasto.

Es por ello que esta investigación parte de las siguientes hipótesis:

- La administración pública a través de su política de gasto, instrumentada por el **SIAGP**, ha consolidado el llamado “modelo

¹ Armella, Aspe, El camino mexicano de la transformación económica, 1993, p. 14.

² Villarreal, Rene, La contrarrevolución monetarista, 1986, p. 15.

neoliberal”, al propiciar la reprivatización de la economía mexicana y se ha insertado en la globalización económica, con los consecuentes efectos sociales y políticos que esto ha generado.

- La administración pública es el órgano de cohesión interna del sistema económico y de mediación entre la sociedad civil y la política, y una de sus concreciones más importantes es el monto y la distribución sectorial y programática del gasto público.
- La administración pública mexicana, ha dado prioridad a las siguientes funciones: garantizar las condiciones legales y materiales de la reproducción de las empresas privadas; la promoción de la expansión del capital nacional e internacional en el marco del capitalismo mundial así como regular la crisis manteniendo la estabilidad macroeconómica.
- Por otro lado ha dejado como secundarias las funciones que tienden a promover el crecimiento económico, la creación de empleos productivos y la redistribución equitativa de la riqueza, es decir el desarrollo económico
- La administración pública realiza entre otras, dos funciones generales la de creación de las condiciones materiales para favorecer la acumulación de las empresas privadas y la de legitimar el sistema económico, funciones que ha dejado de cumplir eficientemente en México y en la mayoría de los países capitalistas, en virtud de que la participación del Estado en la economía ha sido limitado, al disminuir los niveles de gasto propuestos por los programas de estabilización y la reprivatización económica que imperan en la política económica del mundo globalizado.
- La administración pública, para cumplir con estas funciones se había integrado directamente al proceso productivo, a través de la empresa pública, apareciendo no como un “capitalista real” creador de plusvalía y ganancia, sino como un “capitalista ficticio”, que no compite con las empresas privadas, función que ha sido limitada al máximo con la reducción del gasto público y la reprivatización de las empresas públicas.
- La administración pública al no cumplir con las funciones enunciadas, aunque ha resuelto su crisis fiscal, no ha podido satisfacer las

demandas económicas y sociales de amplios sectores de la población ya que éstas se traducen en gastos y requieren de ingresos crecientes, mismos que la política económica liberal ha limitado al máximo –para reducir su déficit- favoreciendo el proceso de acumulación privada pues, mientras los gastos de la acumulación del Estado se socializan, los ingresos de la acumulación de las empresas privadas se concentran y privatizan.

- La administración pública bajo un esquema neoliberal, busca sobre todo regular las crisis recurrentes de la economía y busca limitar el cumplimiento de sus funciones a la salvaguarda del sistema legal nacional y el derivado de las relaciones internacionales; así como la regulación de los conflictos obrero-patronales y cada vez presta menor atención, –dada la disminución de su gasto– a la creación de las condiciones materiales de producción, entendiéndolo como la creación de infraestructura material y al mejoramiento de las condiciones sociales de la población.
- La administración pública del Estado mexicano, no obstante la disminución creciente del gasto público, ha contado en este proceso, con dependencias, entidades, organismos, marco legal y procedimientos que a la fecha han funcionado de manera eficaz y eficiente, en el marco de la economía *neoliberal*, manteniendo hasta el momento la “paz y armonía social” que ha beneficiado a sectores cada vez más reducidos de la población, en detrimento de las grandes mayorías, situación que tiende a ahondarse cada vez más.

Es por ello que esta investigación se centra en el análisis de la Política de gasto público instrumentada por el **SIAGP**, el cual es concebido, como el conjunto de instituciones, normas, procesos y sistemas de la administración pública, que en forma integral operan la política de gasto de la Administración Pública Mexicana **APF**.

Para comprobar las hipótesis anteriores, la investigación se estructuró de la siguiente manera:

En el capítulo I, se iniciará con el análisis de la administración pública como “... la acción del Estado en la sociedad, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección

administrativa y dominio político”,³ que con una orientación económica instrumenta la participación del Estado en la economía de acuerdo con las corrientes *keynesiana* y *monetarista*, imperantes en el pensamiento del siglo XX y en los inicios del siglo XXI.

Asimismo, se revisarán desde un punto de vista teórico los conceptos de política económica y los objetivos que debe cumplir en el sistema económico, para resaltar la importancia que tiene en este contexto el gasto público.

En el capítulo II, se incorpora el análisis del **SIAGP**, el cual instrumenta operativamente en México la política de gasto, el cual tendrá en las economías capitalistas como la mexicana, una doble significación según el modelo económico que se adopte para su análisis; para el *keynesianismo* será uno de los elementos fundamentales para estimular la demanda efectiva, el crecimiento y la creación de empleos y para la corriente *monetarista* el gasto público en términos generales será la causa fundamental de la inflación y en general un factor de desequilibrio de la estabilidad macroeconómica del sistema.

Se demostrará el caso de la economía mexicana que ambas corrientes económicas, son casos extremos de la política económica de la administración pública, ya que el gasto público debidamente canalizado en montos y áreas específicas de la economía, como sería el caso de la construcción de la infraestructura social y económica, desarrollo tecnológico y en general en todos aquellos campos que crean la condiciones para que el capital privado y social se reproduzca, se podría constituir en una palanca no solo del crecimiento económico con estabilidad de precios, sino del desarrollo económico.

Para comprobar lo anterior se analizará el “Sistema Integral de Administración del Gasto Público” **SIAGP**, en donde se integran los elementos operativos de la política presupuestaria de la Administración Pública Mexicana, que durante los últimos 20 años ha sido uno de los principales instrumentos de la política económica, se examinará el proyecto neoliberal o de globalización de la economía mexicana, como lo mencionan los autores citados anteriormente, asimismo se verán sus procesos, objetivos, marco normativo y las funciones que cumplen las instituciones encargadas de instrumentarlo, fundamentalmente la

³ Guerrero, Omar, *La administración Pública del Estado Capitalista*, 1979 p. 364.

dependencias y entidades de la administración pública dando prioridad a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público **SHCP** y a la de la Función Pública **SFP**.

El análisis se hará, en una primera fase, a partir del Sistema de Planeación Estratégica **SPE** en sentido amplio, entendido éste como la capacidad que da a los servidores públicos la posibilidad de definir la evolución que debe seguir la administración pública para aprovechar, en función de la situación interna, las oportunidades actuales y futuras que ofrece el entorno socioeconómico nacional e internacional, dando prioridad en este análisis al seguimiento de la política de gasto público.

En el Sistema de Planeación Estratégica **SPE** se analizarán los procesos clásicos de la Planeación, Programación y Presupuestación del gasto en la administración pública, sus aspectos teóricos, su marco normativo, sus estadísticas básicas así como el grado de cumplimiento.

En el capítulo III, como parte del **SIAGP**, se examinará la normatividad y los procesos del ejercicio presupuestario en la administración pública, por ser en esta parte del sistema en donde, se encuentra el «secreto normativo y operativo» de la política *neoliberal*, que ha permitido reducir de una manera sustancial el gasto público, al reducir la contratación de personal y el ejercicio de los capítulos de gasto relativos a la adquisición de materiales y suministros, la contratación de servicios generales, la adquisición de bienes muebles e inmuebles; así como la construcción de obras públicas, lo cual se ha logrado gracias al diseño de un complejo marco normativo, que ha dificultado la eficiencia y eficacia del cada vez más pequeño presupuesto autorizado para desarrollar los programas operativos de la administración pública, con el consecuente efecto positivo en el control de la inflación, pero con implicaciones desastrosas en el crecimiento del **PIB**, en la creación de empleos y por consecuencia en la distribución equitativa del ingreso.

Asimismo, se analizarán las fases de control y evaluación con el fin de cerrar y retroalimentar el ciclo del **SIAGP**.

La fase del control, cuya misión básica será la de elaborar un marco normativo, instituciones y acciones que darán transparencia al ejercicio presupuestario y evitarán la corrupción, en algunas ocasiones su acción se sobredimensionó convirtiéndose, en algunos casos en un obstáculo para el ejercicio del presupuesto.

En el capítulo IV, se evaluará el impacto del sistema integral de administración del gasto público en las principales variables fiscales durante el período que va de 1983 al 2005.

En el capítulo V, se examinarán cuáles son las características de la política económica de los años recientes y cuál ha sido el papel que ha jugado el **SIAGP** y la política de gasto para el cumplimiento de los objetivos *neoliberales* y de la globalización económica.

El análisis estadístico e histórico se realizará de forma comparativa entre los años iniciales y finales de los sexenios de los licenciados Miguel de la Madrid Hurtado y Vicente Fox Quesada –por ser el primero– el sexenio de transición entre la utilización de las políticas económicas basadas en el modelo *keynesiano*, a las que tienen su sustento en la teoría *monetarista neoliberal*.

Asimismo se incluirá un glosario de términos actualizado de uso frecuente en cada una de las fases del **SIAGP**, el cual se obtuvo con base en el marco normativo que lo regula, dando prioridad a la *Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria* publicada en el presente año, la cual modificó los instrumentos normativos más importantes de éste proceso y sujeto a la Administración Pública Federal a buscar de manera permanente y obligada el equilibrio presupuestal, objetivo prioritario de la política económica *neoliberal*.

La integración de estos documentos, tiene como objeto servir de guía teórica y práctica a los estudiosos del tema.

CAPÍTULO I LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO OPERADORA DEL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

En este capítulo, se analizarán diversos conceptos sobre la administración pública y su relación con la política económica, con el fin de contar con los elementos teóricos necesarios, para analizar el rol que ha jugado la administración pública al operar el Sistema Integral de Administración del Gasto Público **SIAGP**, como uno de los instrumentos fundamentales para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica de los últimos 20 años. La cual ha estado fundamentada en la *globalización* y en la reprivatización de la economía derivada de los planteamientos acordados en el denominado *Consenso de Washington* en 1980.

Esta función no puede ser entendida sin el papel de dominio político, normativo e institucional que jugó la administración pública como mediadora entre el Estado y la sociedad civil y como ejecutora en su momento, de las políticas públicas con orientación *keynesiana* o neoliberal que instrumentó el estado mexicano.

I.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública ha sido definida como la parte “...más evidente del gobierno, es el gobierno en acción; el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno y, por supuesto es tan vieja como el gobierno mismo”.⁴

W. H. Moreland por su parte comenta que “... la política decide sobre los objetivos que serán alcanzados, la administración pone a la política en ejecución o para hablar en obvias palabras, realiza cosas... la ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales es formulada la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina”.⁵

Goodnow, por su parte, plantea que “...la acción del Estado como entidad consiste en operaciones necesarias para expresión de su voluntad y en operaciones necesarias para la ejecución de esa voluntad.

⁴Guerrero, Omar, *op.cit.*, p. 29

⁵ *ibidem*.

La voluntad del Estado o soberanía debe ser concentrada y formulada antes que la acción política pueda ser realizada. Debe ser ejecutada, después de que ella ha sido formulada, si esa voluntad es el resultado de la acción gubernamental. Todas las acciones del Estado o de sus órganos, aunque son cometidas con este propósito, una y otra facilitan la expresión de esa voluntad o ayuda en ejecución”.

Estas dos funciones del gobierno pueden, por propósitos de conveniencia, ser designadas respectivamente como política y administración. Política se relaciona con las políticas o expresión de la voluntad del Estado.

La administración se relaciona con la ejecución de esas cosas”.⁶.

Los autores enunciados distinguen dos aspectos importantes, de una misma entidad dialéctica, el Estado y la administración pública; el primero como voluntad y decisión y la segunda como ejecución y evidencia de la existencia del Estado.

Por otra parte y con diferente orientación filosófica, Carlos Marx describe a la administración pública en su relación con el Estado de la siguiente manera: “El Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político dos cosas diferentes, el Estado es la organización de la sociedad y la administración es la actividad organizadora del Estado se basa en la contradicción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares. Por tanto la administración tiene que limitarse a una actividad formal y negativa, toda vez que su poder termina donde comienza la vida y el trabajo burgués.... si el Estado moderno quisiese abolir la impotencia de su administración tendría que abolir la vida privada, tendría que acabar consigo mismo, ya que solo existe por oposición a ella”.⁷

Carlos Marx, sienta sobre bases firmes el estudio de la administración pública, ya que:

- Plantea la división del Estado y la sociedad, la distinción entre vida pública y vida privada, entre interés general e interés particular, como

⁶ *ibid*, p. 36.

⁷ Marx, Carlos, *La sociedad, el estado y la administración pública*, 1981, pp. 257-258.

fundamento de la existencia del Estado capitalista y por tanto de la administración pública capitalista.

- Afirma la naturaleza política y administrativa de la administración pública, al entender al Estado como clasista organizador de la sociedad y a la administración pública como la actividad organizadora de la sociedad dividida en clases.
- Aclara el papel limitado que tiene la administración pública como sujeto de cambio social, ya que como lo afirma su génesis, límite y condicionante es la vida privada y el trabajo burgués y ella existe gracias a ésta, es decir la administración pública existe por necesidades propias del sistema de producción capitalista, que se basa en la existencia de clases antagónicas y por tanto su funcionamiento tiene un carácter eminentemente clasista.

El desarrollo del estudio de la administración pública desde la perspectiva marxista ha sido escaso, sin embargo analizaré a algunos autores identificados con esta tendencia.

Omar Guerrero, después de hacer un análisis histórico y teórico del desarrollo del capitalismo, el Estado y por tanto del concepto de la administración pública concluye que “La administración pública es la mediación entre el Estado y la sociedad, la delegación organizada del ejecutivo que hace presente al Estado en la sociedad...”⁸

Asimismo planteó las condiciones históricas que la fundamentan:

- El divorcio del Estado y la sociedad.
- La necesidad de una mediación entre ambos.
- La forma doble de mediación, a través de las clases sociales y la administración pública.
- La organización bipolar de la relación de las clases sociales en el legislativo y la administración pública dentro del ejecutivo.

Por otra parte, el mismo autor, define que el objeto del estudio de la administración pública “es el ejecutivo, ya que éste es el gobierno como mediador y es al mismo tiempo la administración pública, porque ella es la mediación entre el Estado y la sociedad, gobierno, administración pública y ejecutivo son lo mismo”.⁹

⁸ Guerrero, Omar. op.cit , p. 138.

⁹ *ibid*, 1979, p. 322.

Los planteamientos del autor antes mencionados, muestran un avance teórico en la definición del objeto de estudio de la administración pública capitalista, al rescatarlo de las posiciones teóricas formalistas y sentarlo sobre sus bases históricas, basadas en el modo de producción capitalista.

Es importante destacar, que concebir el análisis de la administración pública como una simple mediación entre el Estado y la sociedad, es limitar su objeto de estudio y su quehacer operativo.

El estudio de la administración pública, deberá ser concebido desde dos perspectivas de vista íntimamente ligados:

- Primero se deberá analizar su naturaleza administrativa que es de organización y dirección, examinadas como una totalidad concreta que la definen como uno de los principales aparatos del Estado; y
- En segundo término, no debería ser identificada únicamente con el ejecutivo y el gobierno, ya que particularizar la acción de la administración pública, con este poder sería limitar su acción, ya que de acuerdo con otros autores, como Nicos Poulantzas, la administración pública se constituye en uno de los principales aparatos de Estado, que representa los intereses de dominación y dirección de la clase hegemónica en el poder al realizar todas las acciones del Estado, que incluyen a los otros poderes.

Existen autores como John Holloway, que plantean que el enfoque *marxista* del estudio de la administración pública debe tener como objetivo, no fortalecer al Estado, ni mejorar sus funciones, sino destruirlo.

Sin embargo, afirma que es importante estudiar a la administración pública bajo este enfoque por ser un problema cada vez más práctico de la lucha obrera, por otra parte menciona que no existe una teoría general para un enfoque *marxista* de la administración capitalista y que ésta debe partir de plantear los problemas, de abajo hacia arriba, esta perspectiva nos definiría a la administración pública como la ciencia que tiene a su cargo mantener a la sociedad bien controlada.

Explica que para el estudio de la administración pública hay que tomar en cuenta lo siguiente:

- La administración pública no tiene sentido si se le toma fuera de su contexto social, es decir las estructuras administrativas no pueden ser estudiadas sin ubicarlas en el contexto de las luchas que deben administrar, las luchas a las que corresponden y es necesario por tanto analizarlas.
- El estudio de la administración pública no debe intentar darle bases teóricas más sólidas a la disciplina, ya que no se pretende mantener el orden social, sino su destrucción. Por esto el punto de partida debe ser la lucha de clases y no la administración en sí.
- La crítica *marxista* no se debe de quedar en el análisis de los abusos de la administración, de la discriminación contra los pobres, por mencionar algunos, sino del concepto clasista.

Los planteamientos de John Hallway, resultan interesantes ya que por un lado plantean la necesidad de no dar el carácter científico y académico al estudio de la administración pública, si no el matiz de una práctica revolucionaria que tenga como objetivo la destrucción del Estado y su administración y por otro lado explica los conceptos que hay que tomar en cuenta para el estudio de la administración pública, que ubican a ésta en el campo de la lucha de clases, como administradora de éstas y le da otra perspectiva de análisis que podría ser identificada en el momento actual como anárquica al plantear la destrucción del Estado y su administración pública.¹⁰

En este sentido, Nuria Cunill Grau en su análisis sostiene, que las principales funciones del Estado y por tanto de la administración pública, son la de ser el cohesionador de los distintos niveles de las formaciones sociales capitalistas y la de cumplir con las funciones de legitimidad del sistema, en capítulos posteriores afirma la importancia de la participación que tiene el Estado y la administración pública en la economía capitalista.¹¹

¹⁰ Para analizar esta teoría, Ver a Hallway, John, Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública, 1980.

¹¹ Ver a Cunill Grau, Nuria, Administración pública, planificación y desarrollo. 1988.

De las posiciones teóricas mencionadas se concluye lo siguiente:

- La administración pública capitalista tiene un carácter histórico que surge con el desarrollo del Estado, cuya base es el capitalismo, el cuál lleva implícito la existencia en términos generales de dos clases antagónicas fundamentales, la burguesía y el proletariado.
- La administración pública capitalista se basa por tanto en la separación del Estado y la sociedad, en la distinción entre la vida pública y la vida privada, entre interés general e interés particular, apareciendo como una forma de mediación entre ambos, esto en sí mismo no define su esencia, sino una de sus características, ya que ésta se concretiza por las funciones que cumple dentro del sistema capitalista.
- La administración pública no es una simple ejecutora de las decisiones políticas del Estado, sino que es la parte sustancial de éste, que mantiene en sí misma una unidad dialéctica entre política y administración, sin representar de ninguna manera una dicotomía.
- La administración pública no puede ser identificada únicamente con el ejecutivo, pues está presente en todas las actividades de organización administrativa, de dominio y dirección política, es decir en todas las esferas en las que el Estado participe.
- La administración pública tampoco es únicamente una simple administradora y controladora de conflictos, ya que dada la autonomía relativa del Estado y por tanto de la administración pública, en momentos coyunturales le da la capacidad de emprender empresas de orden político, social o económico que en algunas ocasiones trastocan inclusive a la sociedad civil, con el objeto de mantener el *statu quo* del sistema capitalista en su conjunto, esto sin embargo no implica que la administración pública como tal pueda ser un sujeto de cambio social, actuará en estos casos como defensora del sistema capitalista en su totalidad, nunca como destructora del mismo, pues el sistema capitalista es la base de su existencia.

La administración pública capitalista se puede definir por tanto como uno de los aparatos de Estado que cumple con las funciones generales

de organización, dirección, dominio, tutela, servicio y represión capitalista en un momento histórico determinado.

Las funciones que cumple la administración pública en el sistema capitalista son contradictorias, debido al modo de producción que la sustenta.

El Estado y por tanto su administración pública tiene que realizar actividades que favorezcan los intereses de las clases económicamente dominantes y en particular los de la fracción hegemónica, creando las condiciones ideológicas, políticas y sociales para el proceso capitalista de producción de plusvalía y por tanto de acumulación de capital. El sistema capitalista sin embargo, no está compuesto únicamente por la burguesía y su fracciones, sino que también la integran las clases medias y las trabajadoras como categoría histórica que engloba la totalidad de la clase explotada y por eso el Estado también tiene que dictar acciones que mistifican la acumulación a través de medidas y gastos de tipo social que aparentemente los benefician, pero sin embargo tienden a mantenerlos en su condición de clase social explotada.

La administración pública en el sistema capitalista, tiene por tanto dos funciones importantes, la de organizar y dirigir el proceso de acumulación de capital en favor de la fracción hegemónica del bloque en el poder, mediante la implementación de medidas administrativas de orden económico y político y por otra parte la de mistificar esta acumulación a través de medidas administrativas de orden ideológico o represivas, haciéndolas aparecer siempre como algo que favorece a la sociedad en su conjunto.

Es importante mencionar que quien propone, ejecuta e implementa estas medidas en la práctica es la propia administración pública, no existiendo por tanto una dicotomía entre lo que se decide y su ejecución, es necesario mencionar que estas medidas normalmente responden a presiones y peticiones que la sociedad civil y en particular se estructuran de acuerdo con la ideología globalizada de las clases hegemónicas.

La administración pública dado que se vincula al Estado, tiene un carácter histórico, y por tanto cumple con funciones determinadas, por el sistema capitalista.

Ramón V. Melinkoff define a la administración pública como: "...la expresión organizada del aparato del Estado, constituye la totalidad de aquél, y en ella se manifiesta la específica organización burocrática del Estado. En la administración pública se concreta la acción del grupo social burocrático y es parte inherente del estado e institucional de la formación social, por lo tanto refleja parte de los fenómenos que en ésta ocurren".¹²

Esta definición ubica a la administración pública como concretización del aparato del Estado, y como tal precisa su carácter, es decir si hablamos de un Estado capitalista, nos reflejamos a una administración capitalista, con características específicas. En este sentido identifica a la administración pública capitalista como aparato técnico económico del Estado, como instrumento de dominación política y represivo defensivo del Estado y como aparato ideológico.

En este sentido, el Sistema Integral de Administración del Gasto Público **SIAGP**, es el sistema más importante que opera en la Administración Pública Mexicana, para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica neoliberal, ampliando, contrayendo o redistribuyendo el gasto público en la economía nacional, en función de los intereses de las fracciones hegemónicas.

Uno de los elementos fundamentales de la administración pública, es la burocracia, Nicos Poulantzas, dentro de su análisis de las clases sociales, define a la "...burocracia, como una categoría social, que se manifiesta en primer lugar por su pertenencia al aparato de Estado y en que pone a trabajar, en cierto modo, las instituciones del poder político. En efecto, es muy importante distinguir en la palabra burocracia los dos sentidos que reviste y aun los dos sentidos que le confieren Marx, Engels, Lenin y Gramsci. El segundo sentido, designa, propiamente hablando, no directamente esa categoría social, sino un sistema específico de organización y de funcionamiento interno del aparato de Estado, que manifiesta sobre todo el impacto político de la ideología burguesa sobre esté."¹³

Esto genera que la burocracia no constituya un todo homogéneo, de tal forma que el papel que juegan los funcionarios y altos directivos de la administración pública como divulgadores de la ideología del sistema,

¹² El problema político de la administración pública Caracas, 1979, p. 123.

¹³ Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, 1986, p. 435.

“intelectuales” en el sentido *gramsciano*, no sea equiparable al de los estudios básicos de la misma, pues mientras los primeros se vinculan directamente con el capital, inclusive en algunos casos son dueños del mismo, los segundos por su condición se asemejan a las clases proletarias, que indudablemente entran en contradicción con el propio sistema.

En este sentido, afirma que la función básica de los intelectuales, es la de establecer el vínculo orgánico entre estructura y superestructura, constituyéndose un grupo social adscrito a una clase u otra y en este sentido sirve de enlace entre las clases y las actividades superestructurales.

Sin embargo es importante mencionar, el concepto de ideología como “...una concepción del mundo que se manifiesta implícitamente en el arte, en el derecho, en la actividad económica, en todas las manifestaciones de la vida económica, en todas las manifestaciones de la vida intelectual y colectiva”, permea en los diferentes niveles de la burocracia, como categoría social, y de la sociedad en el conjunto, a través de la filosofía, el sentido común y el *folklore*.¹⁴

Max Weber, estudioso de la sociología de la dominación, analiza el concepto de burocracia desde otro punto de vista, como una forma de dominación legal del régimen de gobierno.

Este autor, describe a la dominación como la posibilidad de hallar obediencia a un mandato determinado, y un tipo ideal de ésta es la “administración legal” donde ubica a la dominación burocrática, la cual se basa en lo siguientes aspectos:

- Cualquier derecho puede cesarse, o modificarse por medio de un estatuto sancionado correctamente.
- La asociación dominante es elegida o nombrada y ella misma y todas sus partes sin servicios.
- El equipo administrativo consta de funcionarios nombrados por el señor.
- Los subordinados son miembros de la asociación.
- Se obedece no a la persona en virtud de su derecho propio, sino a la regla estatuida, la cual establece al propio tiempo a quién y en qué medida se debe obedecerla.

¹⁴ *ibid*, p . 283

- El que ordena obedece al emitir una orden, a una regla a la "ley" o al "reglamento" de una norma formalmente abstracta.
- Los funcionarios tienen una formación profesional, están normados por un contrato, un sueldo fijo y con oportunidades de ascenso de acuerdo con las reglas fijas.
- Los funcionarios tienen un deber objetivo del cargo, que para su cumplimiento no deben influir motivos personales, ni sentimentales.
- El deber de obediencia está graduado en la jerarquía de cargos, con subordinación de los inferiores a los superiores.
- Se dispone de un derecho de queja reglamentado.
- El fundamento del funcionamiento técnico es la disciplina del servicio".¹⁵

Max Weber hace extensivos estos principios no sólo a la burocracia pública, sino también a la "burocracia privada".

Lo importante a destacar, para esta investigación es que la burocracia como forma de organización ejerce una dominación legal sobre la sociedad, y que al interior de la misma se establece una relación de jerarquía bien definida, que reproduce las clases existentes en la misma producción, pero vinculados no a la propiedad del capital, sino a la relación que los individuos guardan con respecto a los aparatos de Estado.

La identificación de estas características, han llevado a la conclusión de que la burocracia juega un papel meramente administrativo del Estado, y por tanto "neutro" con relación a la lucha de las clases sociales, lo cual es falso, ya que dado que la administración pública no es más que la expresión de la voluntad del Estado, y éste responde a intereses de las clases determinadas del poder económico y político, la burocracia ejerce este papel a través de su actuación con la sociedad.

Estos elementos serán de mucha utilidad para el análisis de la política económica, que instrumento el estado mexicano a partir de los años ochenta.

¹⁵ Economía y sociedad. 1981, p. 191.

I. 2. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SU RELACIÓN CON EL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Para enmarcar el análisis y la operatividad del “Sistema Integral de Administración del Gasto Público” **SIAGP**, en esta parte de la investigación se retomarán los principales elementos teóricos de las corrientes del pensamiento económico, que orientan a la política económica estatal y su administración pública, desde la década de los ochentas, hasta el momento actual; así como la relación que existe entre la política económica y el gasto público.

J. M. Keynes (1883-1946) y Milton Friedman dieron origen a dos corrientes de pensamiento económico el *keynesianismo* y el *monetarismo neoliberal* las cuales influyeron de manera determinante por sus aportaciones teóricas y operativas en el pensamiento económico y en la instrumentación de las políticas públicas que guiaron los trabajos de los teóricos de la economía y el quehacer económico de los gobernantes del siglo XX y del momento actual.

I.3. LA PERSPECTIVA KEYNESIANA

J. M. Keynes es uno de los autores más influyentes en la instrumentación de la política económica de siglo XX, fue profesor en la Universidad de Cambridge, autor de varios trabajos sobre problemas generales de la teoría económica, de la teoría del dinero y de la circulación monetaria. Su libro más difundido es la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.¹⁶

A partir de su teoría general en la que desarrolla lo que algunos economistas han denominado, una revolución en el pensamiento económico, al criticar la esencia de la teoría clásica, es decir los supuestos de análisis de que partía esta corriente de pensamiento, los cuales habían prevalecido durante casi 100 años inalterables, considerado por sus conclusiones teóricas como un reconciliador de la escuela clásica con la corriente neoclásica.

¹⁶ Keynes, Jonh Maynard, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, 1987.

La economía clásica, consideraba al sistema económico en equilibrio y dejaba la solución de sus contradicciones a la “mano invisible” del mercado que las ajustaría de manera automática.

La crítica a los supuestos de la economía liberal, se pone de manifiesto desde el inicio de su teoría general, al sintetizar los postulados de la económica clásica de la siguiente manera:

- “Que el salario real es igual a la *desutilidad* marginal de la ocupación existente;
- Que no existe la desocupación involuntaria en sentido riguroso;
- Que la oferta crea su propia demanda, en el sentido de que el precio de la demanda global es igual al precio de la oferta global para cualquier nivel de producción y de ocupación.

No obstante, estos tres supuestos, quieren decir lo mismo, en el sentido de que todos subsisten o se desploman juntos, pues cualquiera de ellos supone lógicamente a los otros dos”.¹⁷

Keynes, reconoció que estos postulados “...solo son aplicables a un caso especial y no en general, por que las condiciones que supone son un caso extremo de las posiciones de equilibrio...más aun las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de la sociedad económica en la que hoy vivimos, razón por las que sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a los hechos reales”.¹⁸

En cuanto a los dos primeros supuestos, Keynes desarrolló una teoría económica que afirmaba, que para que el empleo crezca es necesario incrementar lo que él llamaba, “la propensión marginal a consumir”, la cual es definida como “el monto que incrementa el consumo de bienes y servicios ante un aumento unitario en el ingreso de los individuos” y “la tasa de inversión”; pues el empleo según él no dependía de los arreglos salariales, ni de la flexibilidad de éstos al alza o a la baja, sino de las variables enunciadas.

Con relación al tercer supuesto, los economistas clásicos consideraban al mercado como el mecanismo de equilibrio automático, que requiere únicamente ser dejado a sus propias leyes, para producir la más

¹⁷ *ibid*, pp. 30-31.

¹⁸ *ibid*, 0.p. 15.

económica y racional asignación de los bienes y servicios producidos y de la distribución de los mismos, la cual se cumple bajo las condiciones de pleno empleo.

Estos supuestos teóricos, no se apegaban a la realidad de la economía de los treinta del siglo pasado en Estados Unidos de Norteamérica, en la cual existían tasas de desempleo elevadas, pago de bajos salarios, una distribución inequitativa de la riqueza, desajustes entre la demanda y la oferta de los mercados de bienes y servicios, capital y trabajo y un *crack* de la bolsa de valores, por mencionar los principales fenómenos económicos.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que el sistema económico puede estar en equilibrio bajo condiciones inferiores al pleno empleo y para llegar a éste sólo se podía hacer con la intervención de algún agente que participara en el proceso económico y que su móvil no fuera la obtención de ganancias.

Estas situaciones crearon "... las dos condiciones necesarias y suficientes para que ocurriera una revolución científica ...el surgimiento de una crisis la gran depresión, que no se explicaba con el paradigma existente (la teoría clásica) y la aparición de un paradigma alternativo, la teoría *keynesiana*".¹⁹

La esencia de la teoría *keynesiana* estriba en que el Estado, con el fin de conservar y consolidar el régimen capitalista, debe intervenir activamente en la vida económica y asegurar elevadas tasas de ganancias a las empresas capitalistas más importantes.

El Estado, de acuerdo con esta teoría debía seleccionar aquellas variables que pueda controlar o dirigir deliberadamente en el sistema capitalista.

Estas variables que el Estado controla son la propensión al consumo y el incentivo a invertir, su manipulación de acuerdo con Keynes, conduciría a un equilibrio económico con pleno empleo.

Para ello, habría que fundar y ampliar empresas capitalistas a cuenta del presupuesto estatal, y prestar ayuda financiera a los monopolios.

¹⁹ Villarreal, René, *op. cit.*, p. 14

Keynes confiere una importancia, al desarrollo de las industrias de guerra con el fin de aumentar el empleo de la población y disminuir el crecimiento del paro forzoso. Para llevar a cabo estas medidas, propone elevar los impuestos.

Keynes en sus “*notas finales*” reconoce que “...los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos”.²⁰

Con relación a esta problemática, concluye que no podrá ser resuelta únicamente con la acción individual, si no que será necesario la participación estatal.

Esto puso de manifiesto, la necesidad de que exista una participación del Estado en la economía, con el fin de crear las condiciones que incrementen la inversión y redistribuyan la riqueza, lo que a partir de los años treinta del siglo pasado, se ha conocido como el Estado benefactor y promotor de un crecimiento económico, sin que esto se confunda con el socialismo; sin embargo se pone de manifiesto la necesidad permanente de la actuación de la iniciativa privada en los procesos productivos.

En este sentido Keynes sostiene “... la importancia vital de establecer controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en (377) manos de la iniciativa privada, hay muchos campos de actividad a los que no afecta. El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de un sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá por otros medios... creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada.”²¹

Desde el punto de vista *keynesiano*, las crisis económicas pueden superarse regulando la circulación monetaria. Para que se eleve la ocupación y se amplíe la producción, propugnaba Keynes que el Estado asegurara el incremento de la rentabilidad del capital disminuyendo el

²⁰ *ibid*, p. 332.

²¹ *ibidem*.

salario real de los trabajadores, redujera el tipo de interés, recurriera a la inflación, mantuviera una política de militarización de la economía a costa de los recursos estatales, aumentara los gastos con otros fines no productivos. Este autor entendía que el Estado capitalista podría reducir el paro forzoso si regulara el consumo, la inversión de capital en la producción y el nivel del tipo de interés.

Al proponer que el Estado debería aumentar su gasto en la economía en el corto plazo, con la finalidad de incrementar la demanda efectiva y así disminuir el desempleo voluntario y sacar a la economía del ciclo depresivo, rompió con el tabú del equilibrio presupuestal. Estas acciones, deberían ser acompañadas con una política monetaria expansionista, la cual reforzaría esta política económica.

Los *keynesianos* proponen que para aumentar la producción y el empleo de los obreros hay que asegurar altas ganancias y elevar el consumo no productivo de los capitalistas. Al mismo tiempo, propugnan que el Estado utilice a los desocupados en obras públicas, que han de contribuir a que se incorpore fuerza de trabajo adicional y a que aumente la demanda de artículos de consumo.

No obstante que Keynes aparece como un seguidor de la participación del Estado en la economía, también lo es del papel que juega la propiedad privada y los agentes individuales como elementos de equilibrio del sistema, al afirmar que "...no se aboga francamente por un sistema de socialismo de Estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad".²²

En el mismo sentido plantea "... mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a un publicista del siglo XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo, una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de

²² *ibid*, p.333.

las formas económicas existentes, como por ser condición del fundamento afortunado de la iniciativa individual”.²³

La crítica a la economía clásica se hace en cuanto al cuestionamiento de sus supuestos, pues aunque afirma la necesidad de la participación del Estado en la economía, nunca niega que cuando se llega al equilibrio del sistema económico, la presencia de éste en la economía debería ser retirada.

La teoría *keynesiana*, por tanto se debate entre dos posiciones la de la intervención del Estado en la economía cuando los efectos de la crisis económica se exacerbaban y la limitación de su actividad en épocas de auge, en las que las contradicciones del sistema se solucionan a partir del individualismo económico, estas conclusiones, ubican a Keynes como un economista reconciliador de la escuela clásica y neoclásica y un precursor de los seguidores del economista Alfred Marshall en la Universidad de Cambridge.

En suma, Keynes ratifica su apoyo al sistema capitalista, considerándolo como un sistema superior a los que el denomina totalitarios.

“Los sistemas de los estados totalitarios de la actualidad parecen resolver el problema de la desocupación a expensas de la eficacia y libertad. En verdad el mundo no tolerará por mucho tiempo más la desocupación que, aparte de breves intervalos de excitación, va unida - y en mi opinión inevitablemente- al capitalismo individualista de estos tiempos: pero puede ser posible que la enfermedad se cure por medio un análisis adecuado del problema, conservando al mismo tiempo la eficiencia y la libertad.”²⁴

Las concepciones económicas de Keynes figuran con base en la teoría de la “economía dirigida”, teoría difundida en el mundo capitalista y que han incorporado también a su arsenal, los socialistas de derecha y los revisionistas.

²³ *ibíd*, p. 334.

²⁴ *ibid*, p.335.

I.4. LA PERSPECTIVA MONETARISTA

En este apartado de la investigación, se incluyen los autores más representativos de la escuela *monetarista*, Rose y Milton Friedman; así como los principales seguidores de *la escuela de Chicago*, entre ellos Robert Lucas quien ha estudiado la teoría cuantitativa moderna de Friedman del dinero, bajo una perspectiva de expectativas racionales.

La escuela de Chicago en las discusiones de política económica, "...apoya la creencia en la eficacia del mercado libre como un medio de organizar recursos, es escéptico sobre la intervención gubernamental en los asuntos económicos y enfatiza la cantidad de dinero como factor clave que produce la inflación".²⁵

Rose y Milton Friedman, han sido los autores más influyentes en el desarrollo de las políticas económicas actuales, a través del renacimiento de la ortodoxia de los clásicos y en particular de la teoría monetaria.

Milton Friedman, nació en Nueva York, obtuvo el doctorado en la Universidad de Columbia en 1946. Fue profesor de la Universidad de Chicago de 1946 a 1976, investigador del *National Bureau of Economic Research* de 1937 a 1981, asesor económico del presidente Nixon y presidente de la *American Economic Association* en 1967, el premio Nóbel de economía lo obtuvo en 1976, por las conclusiones a las que llegó en los campos del consumo, la teoría monetaria y sus aportes a la instrumentación de la política de estabilización.

M. Friedman es el líder más conocido de *la escuela de Chicago* y defensor del libre mercado, debido, en parte, a que sus escritos son muy fáciles de leer, *monetarista* "de toda la vida" se opuso al *keynesianismo* en el momento de máximo apogeo de éste, en los años cincuenta y sesenta.

El análisis de los Friedman, parte del examen de los planteamientos teóricos de los clásicos, fundamentalmente de lo escrito en el siglo XVIII, por Adam Smith, en la *Riqueza de las Naciones* con relación a las

²⁵ Samuels, W. J., *The Chicago School of political economy*, 1976, p. 8.

bondades económicas y políticas del libre comercio y el desarrollo de la competencia.

Su análisis teórico se sustentó, también en la inoperancia de las economías del siglo XX, que promovieron políticas proteccionistas, mediante aranceles y otras restricciones existentes al comercio internacional.

Esta corriente de pensamiento, critica la situación que prevalecía en los años setenta en el capitalismo norteamericano y británico: inflación, crecimiento de la deuda externa e interna, estancamiento y desempleo, aduciendo que estos males fueron producto de la creciente participación del Estado en la economía, la cual se tradujo en déficit fiscales crecientes, que estimularon procesos inflacionarios y el desarrollo de una política fiscal y monetaria expansiva.

Friedman, identifica dos problemas fundamentales en la economía capitalista, el estancamiento con inflación y la baja de la productividad, los cuales según su análisis, se vinculan con el establecimiento de controles en la economía y con la participación creciente del Estado, lo cual se ha manifestado en políticas fiscales agresivas, regulaciones de mercado, de funcionamiento e intervención directa, ente otras, ante esta situación, proponen acabar con el Estado interventor y regulador, base de la “economía mixta” y regresar a uno clásico de la economía liberal.

El énfasis *keynesiano* en el papel que juega la política fiscal como instrumento de desarrollo económico y el lugar secundario al que relega el papel desempeñado por el dinero fueron propuestas cada vez más rebatidas por Milton Friedman y sus colaboradores.

Es por ello que Friedman, en pleno siglo XX, revive la discusión de las leyes y supuestos de que había partido la economía clásica en el siglo XIX, sus trabajos de investigación preliminares para sustentar su escuela de pensamiento, se basaron en la rehabilitación de la teoría cuantitativa del dinero, para explicar el origen de la inflación y el desempleo.

Esta teoría señala que “...el nivel de precios, mantiene una relación proporcional fija con la cantidad de dinero. Esta idea proviene del sentido económico común más elemental que sugiere que el valor de cualquier bien está, inversamente relacionado a su oferta... La teoría cuantitativa en su versión moderna, utiliza la misma ecuación de cambio descrita, pero en términos de crecimiento porcentual para cada una de las variables.”²⁶

²⁶ Tobin, James, *Inflation and unemployem*, 1966, p. 18

La operatividad de esta Ley, depende de que todas las demás variables de la economía se mantengan constantes, lo cual es imposible que se produzca en el momento actual de la economía capitalista, en la que predominan los grandes monopolios, con la consiguiente pérdida de capacidad de influencia y de elección del consumidor en el mercado.

A partir de la teoría cuantitativa en su versión moderna, los *monetaristas* formulan que la expansión del crédito y la participación del Estado en la economía, no son efectivos para aumentar la producción, ni el empleo y sí para estimular la inflación.

Es por ello, que Friedman en su obra *la Contrarrevolución en la teoría monetaria*, afirma que “La inflación es siempre y en todas partes un fenómeno monetario”.²⁷ propone para su corrección únicamente medidas monetarias, hacer crecer la oferta monetaria a una tasa constante, dada por la tasa de crecimiento potencial de la economía, más la tasa de inflación internacional; si esta fórmula no funciona, el Estado deberá optar por una política monetaria y fiscal de corte *contraccionista*.

El regreso a la economía liberal, es sustentado por Friedman en un “riguroso modelo científico de teoría económica” basado en el liberalismo económico clásico de *laissez-faire, laissez passer*, que se sustenta en el libre mercado, en el desarrollo de la libre empresa y en la liberalización del comercio internacional.

El *monetarismo* propone como acciones de política estatal, lo siguiente:

- Reducir los niveles impositivos y por tanto la capacidad de gasto y de inversión del Estado, con el fin de estimular el crecimiento económico al incentivar el ingreso de la clase trabajadora, ya que ganarían más por su tiempo de trabajo, lo que los impulsaría a trabajar horas extras, desestimulando el ocio y fomentando el empleo, los empresarios por su parte se motivarían a iniciar nuevos negocios, al hacer menos regulaciones y más utilidades libres de impuestos.
- Reducir los denominados “gastos sociales”, como salud, educación, cultura, habitación y recreación lo cual eliminaría la inversión por parte del Estado en áreas de inversión del sector privado, el cual según esta teoría es más eficaz y suficiente; asimismo, se acabaría

²⁷ Parkin , Michael y Esquivel, Gerardo, *Macroeconomía. Versión para Latinoamérica*, México, 2001, p.440

con la distorsión de los precios del mercado y estimularía la producción.

- Eliminar todos los controles y regulaciones del mercado, con esto se evitaría proteger a industrias ineficientes, del mercado extranjero, disminuyendo los precios internos y se elevaría al nivel tecnológico, acabando con la ineficiencia y el subsidio.

Es importante destacar que las acciones propuestas por la teoría *monetarista*, reducen la participación del Estado en la economía, regresan a la teoría clásica y podrían representar un retroceso de lo logrado por el Estado benefactor *keynesiano*.

El estado mexicano, a partir de los años ochenta, dadas las condiciones económicas y sociales que prevalecían en el ámbito internacional y nacional replanteó su política económica de corte *keynesiano* hacia otra, cuyo sustento económico es el *monetarismo neoliberal*.

Las propuestas de política económica de la escuela *monetarista* en la economía mexicana, fueron instrumentadas de manera eficaz, gracias a la compleja estructura de la Administración Pública Mexicana, la cual instrumentó a través del “Sistema Integral de Administración del Gasto Público” **SIAGP** en forma operativa y normativa las medidas acordadas por el Fondo Monetario Internacional **FMI** en materia de disminución, racionalización y control del gasto público, eje fundamental de la política económica de corte *neoliberal*.

I.5. EL PAPEL DEL GASTO PÚBLICO EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

El gasto público es uno de los principales instrumentos de la política económica, ya que en función de su origen, monto y distribución se orientará el modelo económico, que impulsará la administración pública. Será un factor determinante en la promoción o en la desestimulación del crecimiento económico de los sectores productivos y las regiones.

I.5.1. Definición de política económica

Para entender de manera precisa cual es el papel que juega el gasto público en la política económica, se empezará analizando el concepto de política económica, sus objetivos e instrumentos.

1. La política económica es siempre el resultado de una decisión de la autoridad ...
2. Es siempre una acción deliberada por parte de dicha autoridad, incluso cuando aparentemente no se hace política económica; y...
3. Toma como referencia unos fines u objetivos deseados y para lograrlos emplea determinados medios o instrumentos.

He aquí tres definiciones muy conocidas y citadas con bastante frecuencia que ejemplifican lo anterior:

Jan Tinbergen afirmó que: “La política económica consiste en la variación deliberada de los medios para alcanzar ciertos objetivos”.

Jean Meynaud, partiendo de un punto de vista más amplio y político afirma que “...la política económica ... la forman el conjunto de decisiones gubernamentales en materia económica, tomando la expresión “gobierno” en sentido lato para que comprenda las diversas autoridades públicas en un país dado”.

E. S. Kirshen y sus colaboradores optaron por definir la política económica “...como el proceso mediante el cual el gobierno, a la luz de sus fines políticos últimos, decide sobre la importancia relativa de ciertos objetivos y, cuando es preciso, utiliza instrumentos o cambios institucionales con intención de alcanzar tales objetivos”.²⁸

De acuerdo con las definiciones anteriores, la política económica puede ser entendida como una práctica política y económica que relaciona fines con instrumentos y medios, los cuales estarán en función del modelo económico y político de una sociedad en un momento históricamente determinado.

En este sentido la política económica se orientará a buscar los objetivos del proyecto político del grupo en el poder, los cuales se inspiraran en la corriente teórica que mejor se apegue a sus intereses, el liberalismo económico o el *keynesianismo*.

1.5.2. Objetivos de la política económica

A continuación se enlistan los objetivos de la política económica, que han identificado dos estudiosos de la materia, los cuales se consideran importantes, por sus trabajos relacionados con el tema y además pertenecer a corrientes económicas distintas:

²⁸ Cuadrado Roura, Juan R. Compilador, Introducción a la política económica. 1995. p. 24

ESQUEMA 1.1 TINBERGEN Y KIRSHEN Objetivos de política económica

TINBERGEN	KIRSHEN Y ASOCIADOS
<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Pleno empleo • Estabilidad de precios • Mejora en la balanza de pagos
<ul style="list-style-type: none"> • Máxima producción <i>per capita</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de la producción
<ul style="list-style-type: none"> • Libertad económica 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora en la asignación de los recursos de la producción • Satisfacción de las necesidades colectivas
<ul style="list-style-type: none"> • Justicia social 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la distribución de la renta y riqueza • Protección y prioridad a determinadas regiones industriales
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo cultural • Paz social • Paz internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora en las normas de consumo privado • Salvaguardia de los abastecimientos básicos • Mejora en el tamaño y estructuras de la población • Reducción de la jornada laboral

Fuente: Elaboración propia con base a los conceptos de: Cuadrado Roura, Juan R. Compilador, *Introducción a la política económica*. 1995.

De este cuadro se desprende, que la relevancia de los objetivos económicos dependerán de la corriente de pensamiento económico del autor, Tinbergen tiene una orientación *neoliberal* y da relevancia a los objetivos de estabilidad, máxima producción *per capita* y al de la libertad económica; por su parte Kirshen con una orientación *keynesiana*, pone en primer plano el pleno empleo, la estabilidad de precios, la mejora de la balanza de pagos así como de la expansión de la producción, sin dejar de lado la mejora en la distribución de la renta y riqueza.

Para efectos de esta investigación, se analizarán los principales objetivos que la política económica busca cumplir con el manejo de la política fiscal, en específico, lo relativo al gasto público.

a) Estabilidad de precios

Es el resultado de un comportamiento equilibrado de la economía, es la falta de variaciones importantes en los precios de una economía, es la permanencia del nivel general de precios en el tiempo.

”El concepto que se contrapone a la estabilidad de precios es la inflación la cual se definiría como un aumento generalizado de los precios, misma que en México se mediría a través del Índice de Precios al Consumo **IPC** y del Índice de Precios al Mayoreo **IPM**”.

b) Crecimiento económico

El crecimiento económico se podría definir como la expansión del Producto Interno Bruto potencial **PIB** en una zona geográfica previamente determinada.

El concepto de crecimiento económico va relacionado con el incremento de la capacidad productiva, elevación de la producción real *per capita*, el aumento en la productividad de los recursos y en algunos casos con mejoramiento del bienestar social. Por ello también podría ser definido como” la expansión de las posibilidades de producción de la economía”.²⁹

Los indicadores para medir el crecimiento económico es la tasa de aumento de la producción en términos reales de un período con respecto a otro, generalmente la medición se realiza anualmente.

El crecimiento económico se mide por el aumento de la variable Producto Interno Bruto potencial, el cual es igual al valor de la producción total de todas las granjas, fábricas, tiendas y oficinas de una nación, medido a precios de un año en particular.

c) Pleno empleo

En términos *keynesianos* el concepto de pleno empleo existirá cuando todas las personas que quieran trabajar, a los tipos de remuneraciones vigentes encuentren la remuneración deseada.

Se podría definir como una utilización óptima de los recursos humanos y de las capacidades productivas, en un cierto estadio de la técnica.

²⁹ Parkin, Michael., y Esquivel, Gerardo, *Macroeconomía*, op. cit, p. 37

En contraposición al pleno empleo, en las economías generalmente existe el desempleo, existiendo varios tipos con base a las causas que lo originan:

- El desempleo estructural es aquel que subsiste en el tiempo, en ciertas regiones y/o ramas de actividad como consecuencia de su inadecuada estructura económica y se encuentra determinado fundamentalmente por el cambio tecnológico, cambios en la demanda, desplazamientos geográficos de la actividad económica o afluencia masiva de personas a determinadas zonas geográficas a un ritmo mayor que el de la creación de puestos de trabajo.
- El desempleo friccional se origina por una continua rotación en el empleo y existe una masa flotante de personas que han dejado o perdido su antiguo empleo y esperan uno nuevo.
- El desempleo estacional se origina en aquellas zonas geográficas en donde la estructura productiva requiere por sus características productivas, de mano de obra en determinadas épocas del año cuando no existe ésta- se tendrá el paro estacional.
- El desempleo cíclico, es el paro que se genera en épocas de crisis económica y se manifiesta mientras existan las condiciones que la originaron. En la fase de expansión del ciclo económico la producción se expande, se incrementa la demanda de bienes y servicios, se incrementan las inversiones, la producción crece y consecuentemente el desempleo decrece. En las fases recesivas del ciclo se produce una depresión de la demanda de bienes y servicios, cae la inversión privada y la producción, el desempleo crece al no tener la economía el dinamismo necesario para mantener las fuentes de empleo que se tenían y no generar nuevas vacantes.

Los indicadores para medir el pleno empleo, deberán medir en una primera instancia el nivel de desempleo, es decir la tasa de desempleo la cual nos indicará el porcentaje de personas que desean trabajar y no pueden hacerlo sobre el total de la población activa.

Se entenderá por población activa a la totalidad de personas que estando en edad legal de trabajar, desean hacerlo, con independencia de que estén ocupadas o desempleadas. El segmento de la población que resta son los inactivos, es decir aquellas personas que no tienen trabajo y que tampoco lo están buscando.

La estabilidad de precios, la creación de empleo y el crecimiento económico, son los tres objetivos fundamentales que toda política

económica persigue, sin embargo, lograr los tres al mismo tiempo es contradictorio, por lo que cada política económica en función de su orientación teórica da prioridad a uno de ellos por encima de los demás

d) Distribución de la riqueza

El objetivo de la distribución de la riqueza, busca disminuir las desigualdades entre los actores económicos de una sociedad, es decir entre aquellos que reciben ingresos altos y los que reciben salarios bajos, pero sobre todo busca ayudar a satisfacer las necesidades básicas de aquellas capas de la población que perciben los ingresos más reducidos.

En este sentido, el Estado buscará a través de su política económica disminuir el nivel de concentración de la renta, buscar la igualdad de oportunidades y permitir la integración social de los excluidos.

Los instrumentos de política económica para la consecución de estos fines son variados y diversos. El Estado dispone de las políticas de gasto, impositivo, de rentas y de redistribución de activos. Todas ellas están íntimamente relacionadas, pero fundamentalmente en dos primeras: se recauda para gastar y sólo se puede gastar si se recauda.

Esta política deberá buscar alternativas equilibradas entre una política de gasto financiada, con impuestos progresivos, que integren los principios recaudatorios del beneficio y el de la capacidad de pago, con el fin de evitar el desequilibrio presupuestal.

El principio recaudatorio, busca que los individuos deben pagar sus impuestos de manera proporcional a los beneficios que reciben de los programas públicos y el de capacidad de pago, relación el pago de los impuestos con el nivel adquisitivo, quien más ingreso tiene, proporcionalmente deberá pagar más, estas políticas vinculan directamente al gasto con los impuestos.

Los instrumentos con que cuenta el Estado para promover la distribución de la riqueza y disminuir en la medida de lo posible la pobreza, entre otros serían los que a continuación se detallan:

Programas de gasto para la igualdad de oportunidades

- Provisión de servicios universales y gratuitos de educación básica.
- Programas de formación profesional técnico.
- Programas de gastos públicos que faciliten el otorgamiento subvencionado o gratuito de formación universitaria.

Programas de salud y seguridad social

- Seguro de desempleo.
- Pensiones de jubilación e invalidez.
- Sistema sanitario público.

Subsidios y transferencias netas

- Apoyos económicos a ancianos y desempleados.
- Ayudas a familias de bajos ingresos con cargas familiares.
- Prestaciones en especie para la población de bajos ingresos.
- Tarifas discriminatorias, para la población de escasos recursos.
- Transferencias netas generales o a grupos específicos.

Políticas de inversiones públicas

- Desarrollo de programas de obras públicas (carreteras, viviendas, escuelas, deportivos, hospitales, entre otros).
- Utilización de la población de escasos recursos, como mano de obra para la construcción de estas obras de infraestructura.
- Canalización de estas obras en la medida de lo posible, a los sectores de la población de menores ingresos.

Es importante destacar que en términos generales, la economía mexicana con base en ésta y otras propuestas de objetivos macroeconómicos, ha establecido su propuesta económica sexenalmente en el Plan Nacional de Desarrollo **PND** y anualmente en el documento denominado Criterios Generales de Política Económica **CGPE** para el año que corresponda.

En la página siguiente, se detallará el esquema de la propuesta de objetivos macroeconómicos que se establece en el documento denominado **CGPE** que el Poder Ejecutivo Federal elabora anualmente; ya que los objetivos económicos, sociales y políticos sexenales que se proponen para un período sexenal se establecen en el **PND** correspondiente y serán analizados en el capítulo relativo al análisis de la planeación.

Es importante destacar, que en el documento de **CGPE** se retoman las variables y los objetivos analizados en este capítulo y la importancia que se le otorga a las variables externas, sobre todo lo relativo a la inflación, tasas de interés y al crecimiento del **PIB** en los Estados Unidos de Norteamérica y al precio de cotización de la canasta mexicana del petróleo. Esto denota la dependencia de la economía mexicana, de lo que suceda en términos económicos con la economía norteamericana, para poder cumplir con nuestros objetivos macroeconómicos.

ESQUEMA 1.2

CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Objetivos de política económica

Producto Interno Bruto

Crecimiento real

Nominal (miles de millones de pesos)

Deflactor del PIB (crecimiento promedio, %)

Inflación

Dic. /dic. (%)

Tipo de cambio nominal

Promedio (pesos por dólar de EU)

Tasas de interés (Cetes 28 días)

Nominal promedio (%)

Real promedio (%)

Cuenta corriente

Millones de dólares

% del PIB

Balance fiscal

Balance tradicional (% del PIB)

Resultado Financiero del Sector Público (% del PIB)

VARIABLES DE APOYO:

PIB EE. UU.

Crecimiento real (%)

Producción industrial EE.UU.

Crecimiento real (%)

Inflación EE. UU.

Dic. /dic. (%)

Petróleo (canasta mexicana)

Precio promedio (dls. /barril)

Plataforma de exportación promedio (mbd)

Tasas de interés externas

LIBOR (promedio, %)

Tasa de Fondos Federales (promedio, %)

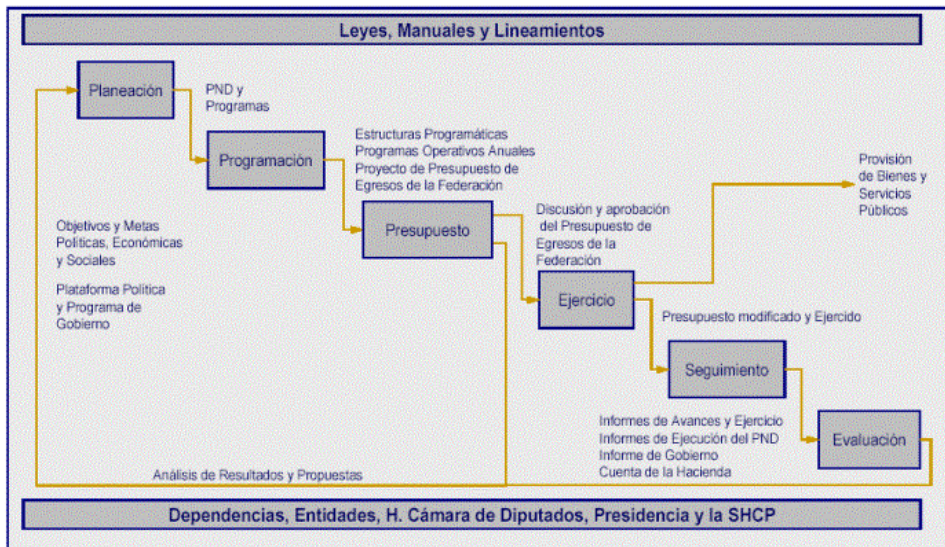
Fuente: Elaboración propia con base al *Decreto de egresos de la federación para el ejercicio 2006, México, 2005*

CAPÍTULO II EL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO (PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN)

En este capítulo de la investigación, se estudiará el proceso de “Planeación, programación y presupuestación” **PPP** de la administración pública mexicana, el cual tiene como objetivo fundamental, la elaboración del Presupuesto Anual de Egresos de la Federación.

El **SIAGP**, está compuesto por cinco etapas interrelacionadas entre sí, denominadas planeación, programación, presupuestación, ejercicio, seguimiento; así como control, el cual tiene como finalidad elaborar con base en los objetivos de planeación la estrategia sexenal, un presupuesto de gasto público acorde con las expectativas del modelo económico de que se trate.

Esquema 2.1
EL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO



II.1. LA PLANEACIÓN

II.1.1. El concepto de planeación

La planeación es la racionalización del esfuerzo para asegurar la utilización óptima de los recursos escasos. La idea central de la planificación es la racionalidad. Este principio supone, que dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir racionalmente qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustentan. Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planeación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura, elige una determinada y descarta otras³⁰.

En este sentido, la planeación de la administración pública se podría definir como:

- Una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales.
- Se traduce en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, con determinación de recursos, instrumentos y etapas.
- Aplicación racional de conocimiento en el proceso de toma de decisiones que sirvan de base para la acción.
- Metodología para escoger entre alternativas que se caracterizan porque permiten verificar la prioridad, compatibilidad y factibilidad de los objetivos establecidos y seleccionar los instrumentos más eficientes para lograrlas.
- Método para hacer más racional y coherente la política económica y que le da más sentido y organización a la intervención estatal en la economía.

La planeación señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse, racionaliza los procesos.

³⁰Martner, Gonzalo, 1985 p. 45.

La planeación se fundamenta en los principios de racionalidad, previsión, unidad, continuidad y de inherencia.³¹

Racionalidad. Selección inteligente de alternativas de acción a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático que permitan buscar un máximo de beneficios o de fines a partir de recursos existentes.

Previsión. Formulación anticipada del futuro sobre la base del diagnóstico y proyecciones observadas, expresada en períodos definidos para la realización de las acciones que se planifican.

Universalidad. Incorporación de todas las fases del proceso socioeconómico y administrativo en la planificación, con el fin de prever las consecuencias que producirán su aplicación.

Unidad. Integración de planes, programas y proyectos en un todo orgánico y compatible, susceptible de ser coordinada.

Continuidad. Flexibilidad y dinamismo en la planificación que no tiene fin en el tiempo pues dada su naturaleza social y económica pueden variar los objetivos, plazos, énfasis en la acción, etcétera. Pero la necesidad de obtener resultados con los recursos existentes no desaparece.

Inherencia. La planificación es necesaria en cualquier organización humana. Una administración sin propósitos preconcebidos, es una máquina guiada por la rutina, por la costumbre o por normas rígidas que anulan la discrecionalidad de los directivos, consecuentemente con la planificación se habilita y/o prepara a responder la problemática que plantea la mutación social.

Los esquemas de la planeación se deberán basar en los siguientes mecanismos:

De orientación. Señalan el curso futuro del desarrollo, sus elementos componentes son la estrategia, los planes de mediano y largo plazo, los planes de integración sectorial regional.

³¹ *ibid*, p. 46.

De decisión. Transforman las orientaciones de decisiones, están integrados por la planificación anual orientada y operativa, programas de reformas legales y administrativas, mecanismos de formulación y evaluación de proyectos.

De implementación. Posibilitan la ejecución de las decisiones, constituyen fundamentalmente diseños específicos y detalles de política y de su ejecución, programas presupuestarios y de proyectos específicos, mecánicas de administración de las decisiones.

De información. Comunica sobre las decisiones y sus resultados, abastecen de información al sistema, sus elementos componentes son los mecanismos de comunicación, planes de información e investigación estadística y contable.

De participación. Integran organizadamente a la sociedad en el proceso de planificación, los mecanismos de consulta ciudadana, de representación de la colectividad, sectoriales regionales y locales de acción cívica, constituyen sus elementos componentes.

El sistema de planeación mexicano, ha retomado los elementos teóricos mencionados en los párrafos anteriores, como se verificará, al realizar el análisis del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

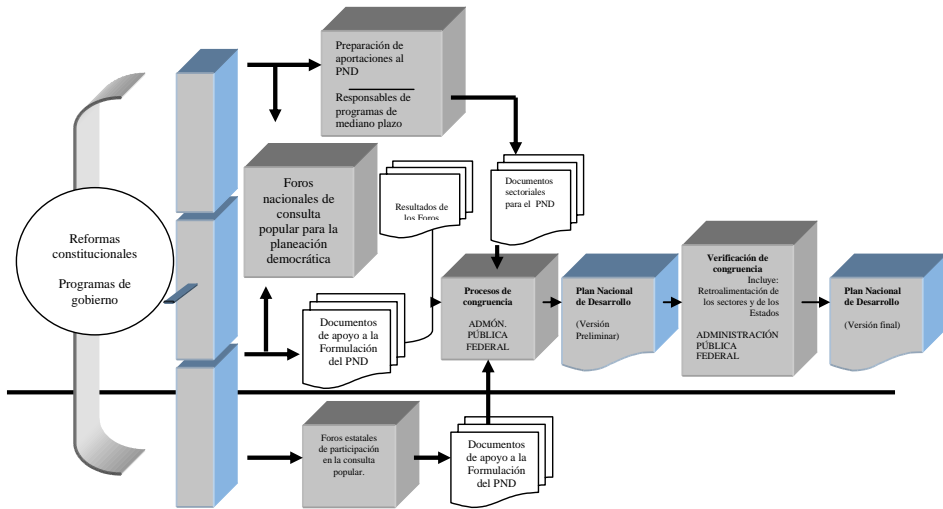
II.1.2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)

El sistema de planeación en México está normado por la *Ley de Planeación*, que fue promulgada en 1986, año en el que el modelo económico tenía un sustento eminentemente *keynesiano*, es decir existía una importante participación del Estado en la economía.

La planeación en México se basa en el **SNPD** cuyo producto final se concretiza en la elaboración del **PND** que conjunta la planeación del Estado mexicano, desde el nivel de secretarías, al de las subsecretarías, direcciones generales y oficinas homólogas.

El **PND**, se integra de acuerdo con el diagnóstico que sexenalmente desarrolle el nuevo gobierno que ascienda al poder, con base a los resultados de los foros nacionales, locales y regionales de consulta popular y a las propuestas de las cámaras, organizaciones gremiales, universidades y especialistas del sector público, privado y social, conforme al siguiente proceso:

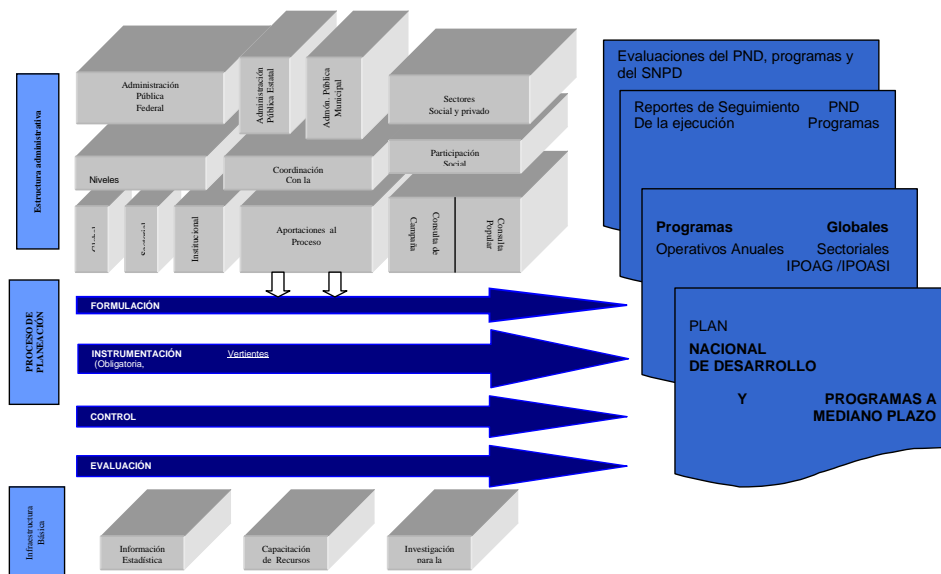
Esquema 2.2 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA



Fuente: Elaboración propia con base en el *Sistema nacional de planeación democrática. Principios y organización*, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982.

A continuación se describirá cómo opera el sistema de planeación en México; así como los productos que se derivan del mismo en cada uno de los procesos que lo integran.

Esquema 2.3 COMPONENTES Y PRODUCTOS DEL SNP



Fuente: Elaboración propia con base en el *Sistema nacional de planeación democrática. Principios y organización*, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982.

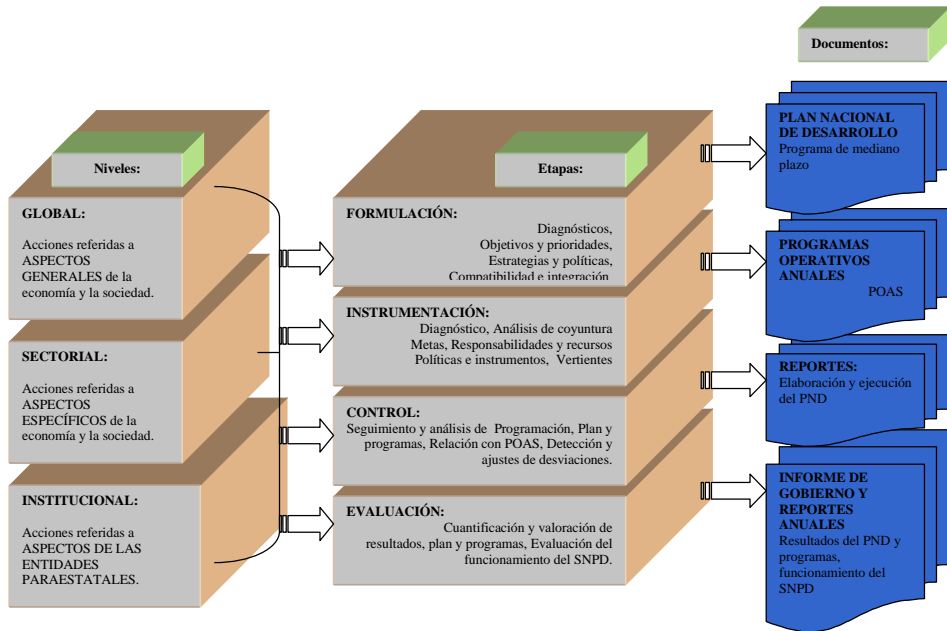
Los niveles de agregación que establece el Sistema Nacional de Planeación son: el global, sectorial y el institucional, los cuales se vinculan con las etapas del **SIAGP**: La formulación del plan, su instrumentación y evaluación.

Es importante destacar que estos niveles están acordes con los que plantean las leyes de Planeación y la ley Orgánica de la Administración Pública Federal **LOAPF**.

Los documentos que se generan en este proceso son el **PND**, los informes anuales de gobierno y en general todos los reportes de evaluación y control que desarrolle la **APF**; a continuación se describe los procesos de la planeación democrática de acuerdo con los niveles

de la administración pública, a las etapas de los procesos y a los reportes que genera.

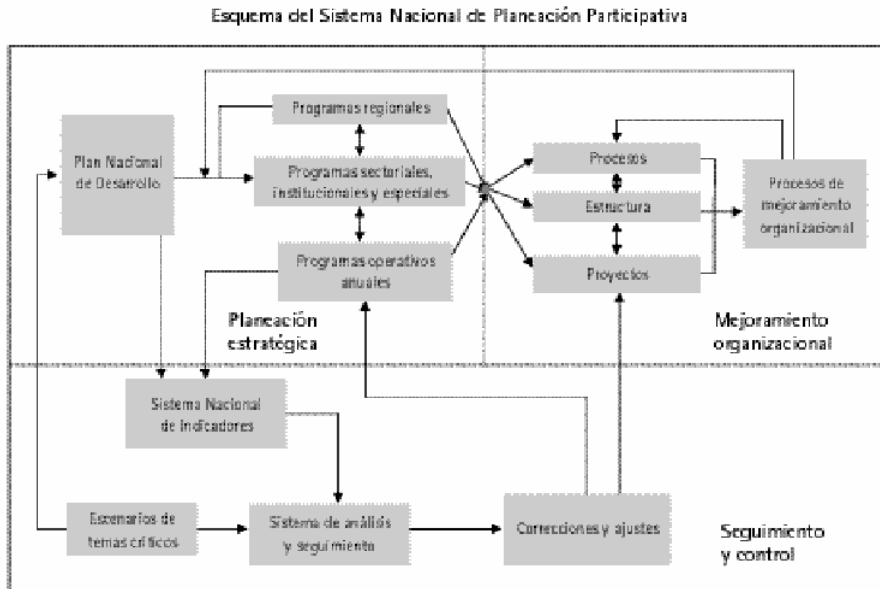
Esquema 2.4
NIVELES, ETAPAS Y DOCUMENTOS DEL SNPD.



Fuente: Elaboración propia con base en el *Sistema nacional de planeación democrática. Principios y organización*, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982.

El gobierno del licenciado Vicente Fox, modificó el concepto del **SNPD** y concibió al Sistema Nacional de Planeación Participativa **SNPP 2001-2006**, de la siguiente manera:

Esquema 2.5
EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA (SNPP) (2001-2006)

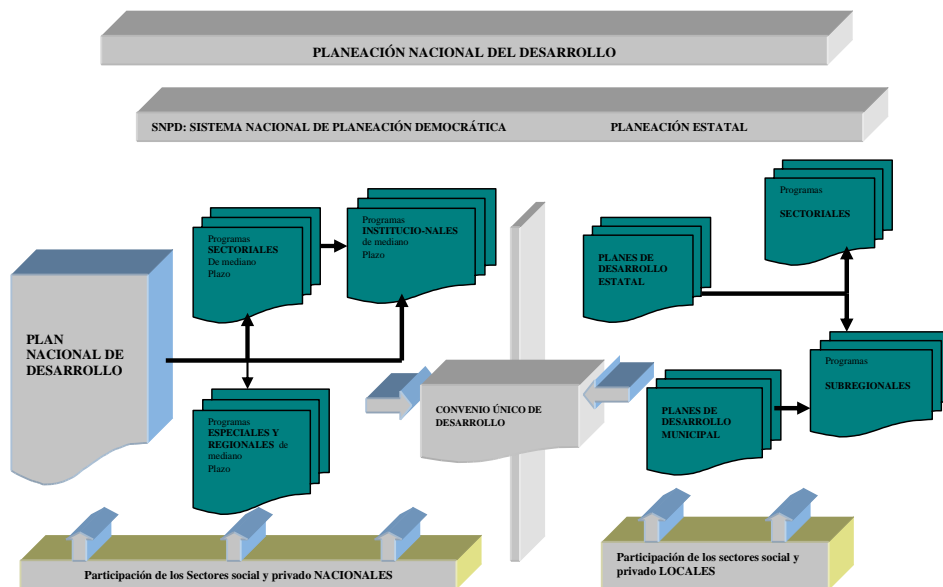


Fuente: Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo. 2001-2006.* p.10

II.1.3. La planeación regional

El Sistema Nacional de Planeación democrática, tradicionalmente incluyó como una de sus partes fundamentales la coordinación de la planeación del desarrollo, con los ámbitos regionales, sectoriales e institucionales, este proceso también muestra dificultad para su instrumentación, ya que a medida que el sistema se ha ido democratizando y federalizado, con el ascenso de diversas corrientes políticas al poder, este proceso se ha complicado en el transcurso del tiempo, no obstante, los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal, para compatibilizar los intereses de éste con los de los gobiernos locales y regionales.

**Esquema 2.6
LA PLANEACIÓN REGIONAL EN EL SNPD**



Fuente: Elaboración propia con base en el *Sistema nacional de planeación democrática. Principios y organización*, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982.

II.1.4. El Sistema Nacional de Planeación Estratégica SNPE

Una de las contradicciones fundamentales del proceso de planeación en la Administración Pública Mexicana actual, es que a partir de 1999 se ha buscado sustituir la planeación tradicional, por la planeación estratégica **PE**, como eje del proceso de programación-presupuestación, sin embargo en términos normativos siguen vigentes, los conceptos tradicionales de la planeación y todavía se habla de la participación en este proceso, de entidades como la Secretaría de Programación y Presupuesto **SPP** que ya no existe en la estructura de la Administración Pública Federal.

El proceso de planeación en el ámbito del sistema debería correlacionarse con la programación, al concretizar en estructuras programáticas y programas operativos anuales, los objetivos y metas estratégicas del **PND**, sin embargo hasta la fecha esto no ha sucedido cabalmente, ya que las áreas de programación en términos prácticos, a medida que avanzan los sexenios se van alejando de lo originalmente planteado por el **PND**, puesto que en una economía dependiente como la mexicana, en la que sus decisiones fundamentales dependen de variables externas, como la cotización del precio del petróleo en el mercado internacional, ya que aproximadamente una tercera parte de

los ingresos públicos depende de esta variable. Otra variable externa es la del crecimiento de la economía de los Estados Unidos de Norteamérica, que no obstante el proceso de globalización, nuestro comercio exterior depende en más de un 80% de este país.

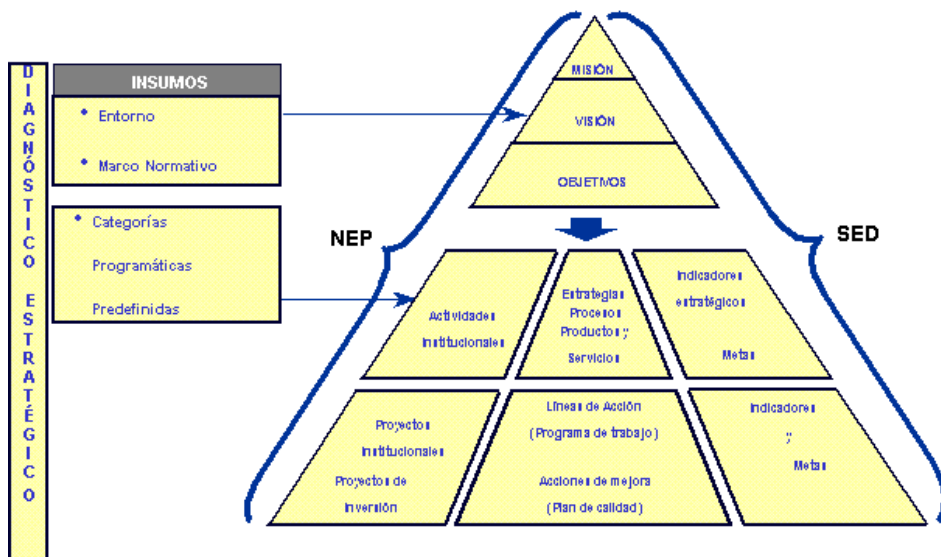
Estas dos variables, por mencionar las más importantes, dificultan el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la planeación, ya que el Estado mexicano en poco influye en su comportamiento de corto y largo plazo.

Esto sin embargo, no impide que exista un esfuerzo importante de planeación por parte de la administración pública, de aquellas variables que el Estado mexicano puede controlar, y que se cuente con un sistema de planeación, debidamente estructurado, con recursos humanos y financieros, marco normativo, procedimientos que lo administran.

A finales de los años noventa, se incorpora de una manera paralela en la administración pública, la planeación estratégica **PE**, la cual buscó incorporar los elementos enunciados de la planeación tradicional, a un esquema actualizado de la administración pública con fines *neoliberales*, incorporando los conceptos de misión, visión, objetivos estratégicos e indicadores que tradicionalmente se utilizan en administración privada.

Esquema 2.7

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA GUBERNAMENTAL



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Reforma al sistema presupuestario. Módulo. *Planeación estratégica*. Tomo I, México, 1999.

Además de los conceptos de misión, visión y objetivos, se incorporó el concepto de la nueva estructura programática (**NEP**) y el relativo al sistema de evaluación del desempeño (**SED**).

A continuación se describen estos conceptos, incluyendo la definición del concepto, cómo se construye y cuáles son las características del mismo.

Esquema 2.8 PRINCIPALES CONCEPTOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Misión	<p>Definiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La misión es la razón de ser de la dependencia o entidad, la cual justifica su existencia. • Explicita el interés público que justifica que una dependencia o entidad reciba los recursos públicos. • Es una declaración formulada por el grupo estratégico que describe su propósito fundamental. • Ubica la identidad de la institución y la dirección requerida. • Determina de manera sintética y clara su quehacer sustantivo y estratégico, así como el fin para el que fue creada.
Visión	<ul style="list-style-type: none"> • Sueño, es el escenario altamente deseado por la dependencia o entidad que se quisiera alcanzar en el largo plazo
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Enunciados concisos que identifican y expresan cualitativamente las finalidades hacia las cuales deben dirigirse los recursos y esfuerzos de la dependencia o entidad para dar cumplimiento a su misión y visión
Líneas de Acción	<ul style="list-style-type: none"> • Son estrategias concretas de alcance anual que permiten avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos • Son la expresión detallada del conjunto de estrategias para cumplir con los objetivos

Esquema 2.9

Misión	<p>¿Cómo se construyen?: Respondiendo a cuatro preguntas clave:</p> <ul style="list-style-type: none"> -¿Qué hace la dependencia o entidad? -¿Para qué lo hace? -¿A través de qué lo hace? (principal medio) -¿A quién se dirige?
Visión	<p>Respondiendo a las siguientes preguntas clave:</p> <ul style="list-style-type: none"> -¿Qué y cómo queremos ser? -¿Qué deseamos lograr? -¿Cómo queremos que nos describan? -¿Cuáles son nuestros valores? -¿Qué valor queremos que nos distinga? -¿Hacia dónde queremos cambiar?
Objetivos	<p>Respondiendo a las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -¿Qué debe lograr la dependencia / entidad para cumplir con su misión y visión? -¿Qué debe lograr la dependencia / entidad para asegurar su contribución en el cumplimiento de los compromisos del Sector? <p>Considerar la normatividad referente a las dependencias y los documentos oficiales de programas sectoriales y especiales y se debe hacer explícita la contribución de la dependencia / entidad a los compromisos del Sector.</p>
Líneas de Acción	<p>Respondiendo a la siguiente pregunta</p> <ul style="list-style-type: none"> -¿Cómo contribuir al logro de los objetivos con un horizonte anual?

Misión	Características que deben contener: Generar motivación y compromiso entre los integrantes de la dependencia o entidad. Definir el campo de especialidad y delimita fronteras de responsabilidad de la dependencia o entidad
Visión	Ser un párrafo corto. Permite establecer el alcance de los esfuerzos por realizar, de manera amplia y detallada para que sea lo suficientemente entendible. Debe ser positiva y alentadora para que invite al desafío y la superación, justificando un esfuerzo extra de la institución.
Objetivos	Ser permanentes en el mediano plazo. Una descripción concreta, cualitativa y clara de los resultados que la dependencia / entidad pretende alcanzar. Comenzar siempre con una acción (verbo infinitivo). Existir varios objetivos dentro de cada dependencia / entidad. Los objetivos no son metas, ya que estas últimas son elementos cuantitativos.
Líneas de Acción	Deben ser ejecutables en un plazo anual. Deben fundamentarse y no rebasar el alcance de la misión, visión y objetivos. Deben ser más claras y concretas que los objetivos. El resultado final de una línea de acción deriva en formular o establecer una meta.

Fuente: SHCP y SECODAM. Reforma al sistema presupuestario. Módulo. *Planeación estratégica*, México, 1999.

II.1.5. La Planeación Estratégica en el sector público

La **PE** en el sector público se visualiza como enfoque, proceso, sistema y herramienta:

Como enfoque, busca la consistencia entre las acciones de corto plazo con los objetivos de largo plazo y visualiza el futuro bajo una perspectiva integral.

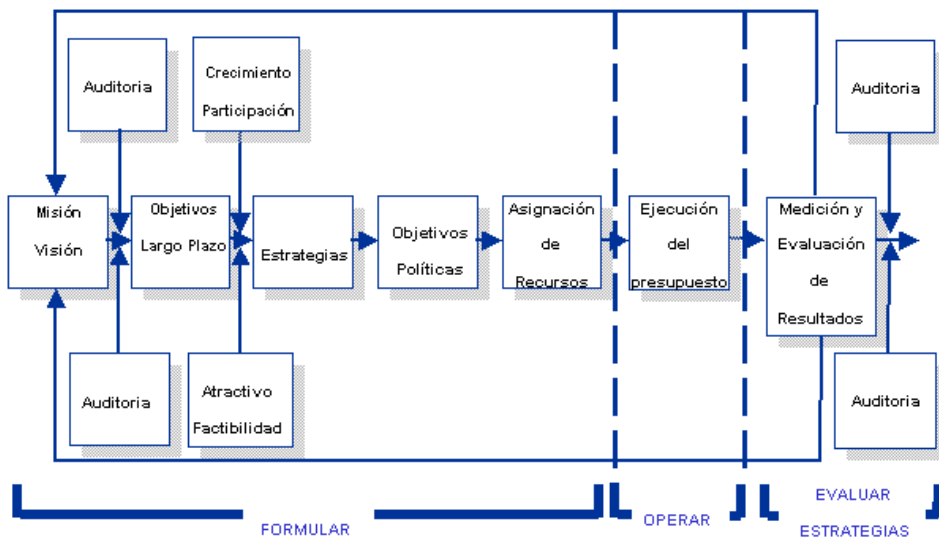
Si se visualiza como proceso ayuda a definir el camino a seguir por la organización y agiliza la comunicación y entendimiento de los procesos de cambio.

Como sistema promueve la congruencia y sinergia entre las áreas de la organización y permite establecer prioridades de operación, gasto e inversión.

Es una herramienta que permite detectar oportunidades y amenazas que se generan en el entorno; ubica las fortalezas y debilidades de la organización y produce información estratégica para la toma de decisiones.

A continuación, se describirá el proceso de la planeación estratégica en la administración pública, el cual se relaciona con las acciones globales del **SIAGP**; formulación, operación y evaluación, el cual se inicia con el establecimiento de la misión y visión del Estado, el establecimiento de sus objetivos y estrategias de largo plazo, incorporando como parte sustantiva de este proceso la evaluación de los resultados con base a un sistema de indicadores estratégicos.

Esquema 2.10
FLUJO PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES OPERATIVOS ANUALES
(2001-2006)



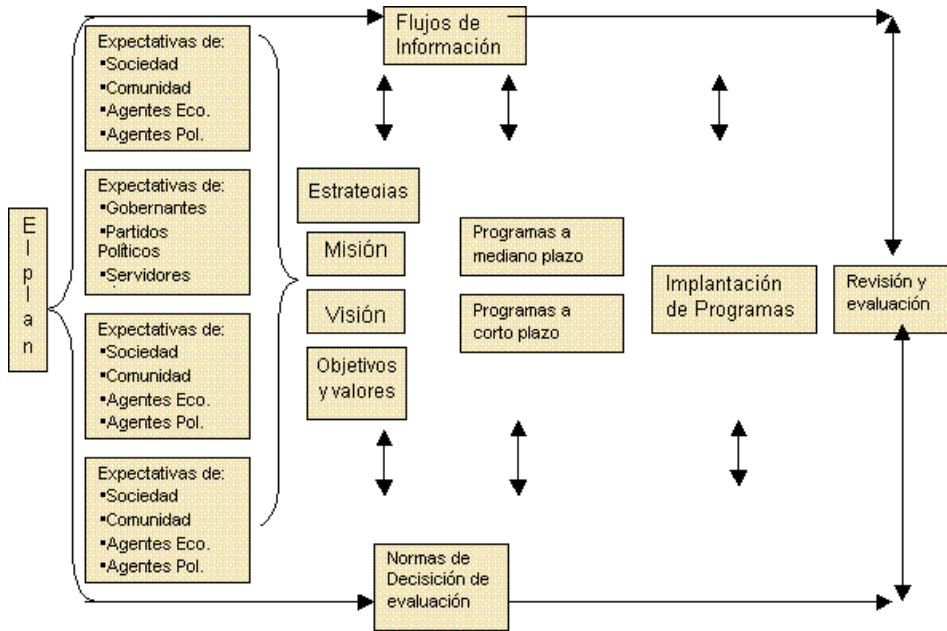
Fuente: SHCP y SECODAM. Reforma al sistema presupuestario. Módulo. *Planeación estratégica*, México, 1999.

EL SIAGP Y LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Con la introducción de los conceptos anteriores, la administración pública mexicana a partir de 1999, desarrolla una nueva metodología basada en la planeación estratégica para la elaboración de los planes operativos anuales, como se detalla a continuación:

II.1.6. La Planeación Estratégica de la Administración Pública Federal

Los órganos que participan en el proceso de la planeación estratégica en la **APF**:



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo. 2001-2006*. p. 10

- Es dirigida por la oficina de Planeación Estratégica de la Presidencia de la República.
- Involucra en su desarrollo a los directivos de más alto nivel, secretarios, subsecretarios y homólogos de la **APF**.
- Determina la información de planeación estratégica relativa a cada secretaría, subsecretaría, dirección general, y oficina homóloga, en las dependencias y entidades.
- En esta etapa juegan un papel predominante los secretarios y subsecretarios.
- En el proceso de planeación se incorporan las instancias involucradas en coordinación con las direcciones generales de programación y presupuesto sectoriales respectivas.
- Para las etapas siguientes se incorporan las direcciones generales de programación presupuestaria para complementar el proceso y

cuentan con el apoyo de las instancias involucradas en el proceso de planeación.

- El sistema de llenado de los formatos del proceso de planeación se encuentra en Internet.

Es importante destacar que a partir del **PND** (2001-2006), se introducen algunos conceptos de la **PE**, como el establecimiento del “Sistema nacional de indicadores” y los “Procesos de mejoramiento organizacional” y se define al sistema de planeación, como un “Sistema nacional de planeación participativa” **SNPP**, ya no como una planeación democrática, no apegándose a lo establecido en la *Ley de planeación*, que rige este proceso.

II.1.7. Análisis comparativo de la planeación estratégica en los sexenios de los licenciados Miguel de la Madrid Hurtado y Vicente Fox Quesada

En este apartado de la investigación, se analizará para efectos comparativos los planes de desarrollo de los licenciados Miguel de la Madrid Hurtado y Vicente Fox Quesada. Por ser el primero y el último presidentes que han impulsado una política económica de corte liberal.

El **PND** busca en cada uno de los sexenios sintetizar la estrategia de desarrollo del gobierno en turno, realizando las siguientes acciones:

- Definir una imagen clara del sistema económico del futuro.
- Definir objetivos y metas de largo plazo.
- Analizar las magnitudes económico-sociales.
- Proponer acciones a realizar.
- Determinar programas y proyectos estratégicos que consideren su viabilidad técnica, económica, sociopolítica y administrativa.
- Enunciar políticas básicas.

Con la finalidad de examinar estos procesos, a continuación se revisarán de manera comparativa, las propuestas del **PND** 1983-1988 que correspondió al mandato del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, por ser en este período, en el que se inicia la política *neoliberal*, objeto del análisis de esta investigación y lo propuesto en el **PND** 2001-2006 del licenciado Vicente Fox para el período.

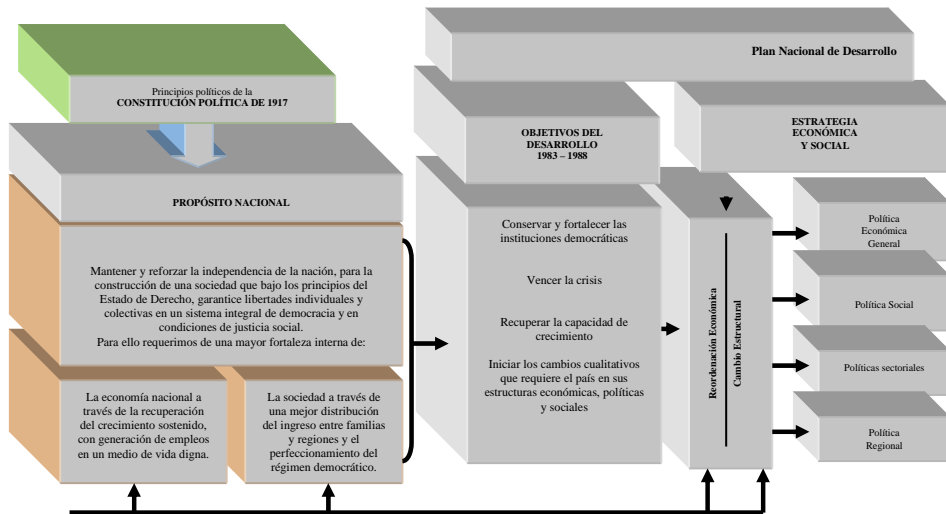
En el análisis gráfico que a continuación se presenta, se explicaran los objetivos de los programas *neoliberales* de esas administraciones, su estrategia económica y social así como sus tesis de gobierno, en las que se da prioridad a la disminución del gasto público y a los objetivos reprivatizadores de la economía, con la finalidad de analizar su congruencia con los resultados obtenidos, mismos que se analizarán en los capítulos cuarto y quinto de este trabajo.

II.1.8. La estrategia de desarrollo en el sexenio del licenciado Miguel de la Madrid (1983-1988)

Este sexenio constituye el rompimiento de la política económica *keynesiana* y el inicio de la política *neoliberal*, en el **PND** 1983-1988, se vislumbraban estos cambios al establecerse como objetivos de esa administración, “recuperar la capacidad de crecimiento de la economía”, en estos años la economía atravesaba por una crisis económica importante, que ponía de manifiesto un estancamiento con inflación, generado por una severa crisis de las finanzas públicas, lo cual obligó a la administración pública a “iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales” buscándose en el plano económico la “reordenación económica”, modificando en esencia las estrategias y los objetivos de la política económica en general y de las finanzas públicas en particular.

II.1.9. La estrategia de desarrollo en el sexenio del licenciado Vicente Fox (2001-2006).

Esquema 2.11



Fuente: Elaboración propia con base en el *Sistema nacional de planeación democrática. Principios y organización*, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982.

Por su parte, el gobierno del licenciado Fox Quesada en el PND 2001-2006, ante la necesidad de establecer cambios fundamentales en la vida económica, política y social del país, derivado de sus propuestas de “cambio” en su campaña política, plantea como retos de su administración cuatro transiciones fundamentales: la demográfica, la social, la económica y la política.

Debido a la naturaleza de esta investigación, se analizará el capítulo relativo a la transición económica en donde se plantea que en el marco de la globalización económica, cada país deberá proponer cual es la mejor manera de integrarse a este proceso mundial para obtener los máximos beneficios posibles, para lo cual Vicente Fox propone:

– Cambio en el modelo económico mexicano

En este punto se avala lo realizado por los gobiernos de la República a partir de 1983, en materia de política comercial, reprivatización de la economía, disminución del gasto público, autonomía del banco central, indicando que en el largo plazo el “crecimiento de la productividad es la clave para mejorar en forma sostenida el bienestar de la población” y que su aumento dependerá de la “política de cambio estructural”, sin explicar con claridad en qué consistirá el cambio del modelo.

– Creación de un verdadero mercado interno

Después de reconocer que la política de industrialización orientada hacia la exportación, basada en la maquila y en una creciente importación de insumos extranjeros, con el objeto de reducir costos a las empresas nacionales y extranjeras, tuvo efectos positivos en el incremento de las exportaciones totales, sin embargo estos efectos no se extendieron al resto de los sectores productivos, ya que en el caso del sector industrial rompió las cadenas productivas existentes de las pequeñas y micro empresas, al no poderse integrar competitivamente en costos y desarrollo tecnológico a este proceso.

El plan propone una especialización de los procesos productivos, una integración de las cadenas productivas por regiones y sectores, creando nuevos polos de desarrollo en diversas zonas del país, que sean competitivos en el mercado internacional.

Con la finalidad de desarrollar el mercado interno, propone fortalecer la infraestructura que conecte las diversas regiones del país, tecnificar los diversos factores de la producción y profundizar las acciones de desregulación y de simplificación administrativa.

– Nueva economía, basada en un cambio en la tecnología en la información

Se propone en este punto, que el Estado sea “un activo promotor del potencial de la informática y las telecomunicaciones para ampliar así el acceso de los habitantes a los servicios y al mundo globalizado”.

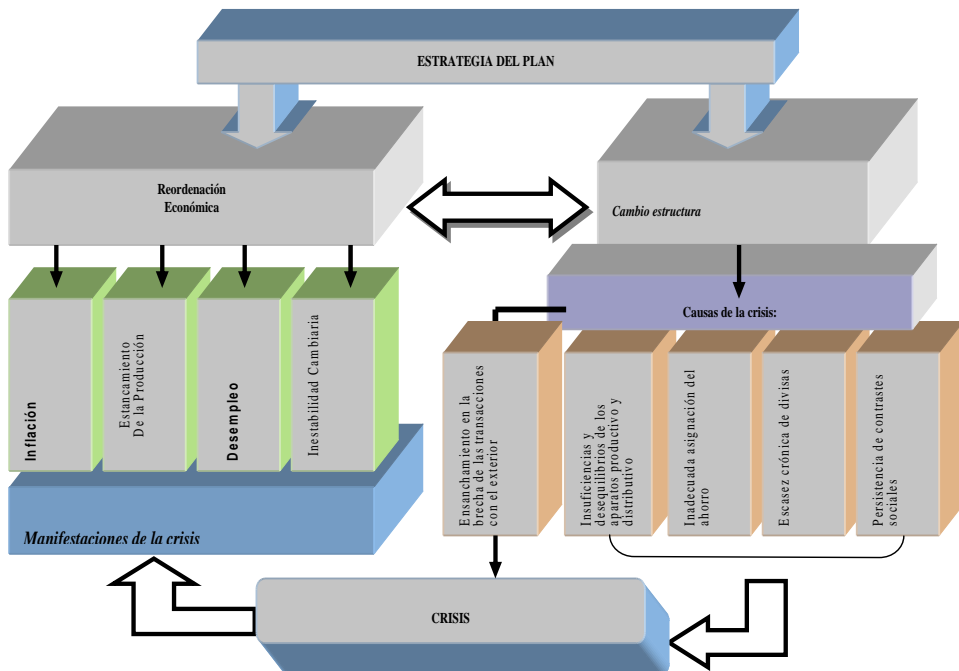
Se podría afirmar que la propuesta económica de este plan, no aporta nuevos elementos a la política económica *neoliberal*, sino que tiende a consolidarla, bajo un ropaje de cambio.

II.1.10. Coincidencias de las estrategias de desarrollo

Al comparar la estrategia económica propuesta por el licenciado de la Madrid en el **PND 1983-1988** su gestión, con la propuesta del **PND 2001-2006** del presidente Fox, encontramos similitudes ya que ambos se inspiran en la corriente liberal de pensamiento económico y sus acciones son coincidentes en la manera de conceptualizar los problemas económicos y en la forma de resolverlos.

El **PND 1983-1988** establece como estrategia del plan, la reordenación económica, el cambio estructural y establece como programa de acción el Programa Inmediato de Reordenación Económica **PIRE**.³²

Esquema 2.12
LA ESTRATEGIA DEL PND.
SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

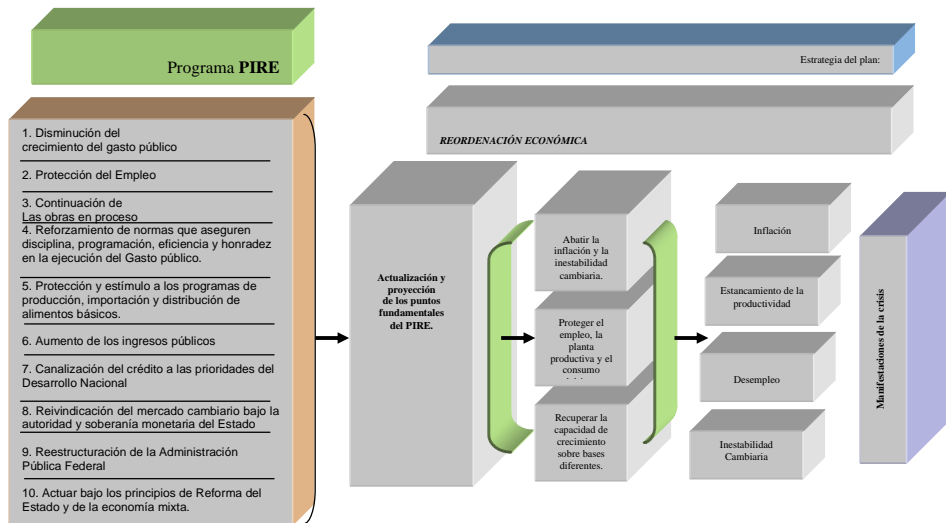


Fuente: Elaboración propia con base en el *Sistema nacional de planeación democrática. Principios y organización*, SPP. 1982.

³² Aspe, Armella, op. cit, p. 46.

La estrategia económica del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, fue la reordenación económica y el cambio estructural. El programa en el que se concretizó esta política fue el **PIRE**, este programa estableció como objetivos fundamentales: La disminución del crecimiento del gasto público, la eficiencia en su ejercicio, la reivindicación del mercado, como elemento fundamental del equilibrio del sistema económico y la reestructuración de la **APF**, así como proteger el empleo y continuar con la reforma del Estado, entendida ésta como iniciar el proceso reprivatizador de la economía, el cual fue continuado por los siguientes gobiernos de la República y que el gobierno del presidente Vicente Fox, concluirá con la posible reprivatización de algunos procesos de las empresas públicas: Petróleos Mexicanos **PEMEX** y la Comisión Federal de Electricidad **CFE**.

Esquema 2.13
EL PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACIÓN ECONÓMICA
1983-1988



Fuente: Elaboración propia con base en el *Sistema nacional de planeación democrática. Principios y organización*, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982.

Por su parte el licenciado Vicente Fox en el **PND**, en los capítulos relativos a la estrategia económica, establece tres áreas de acción la de desarrollo social y humano, la del crecimiento con calidad y la de orden y respeto.

En la del crecimiento con calidad, se ubican los aspectos económicos y se establecen los siguientes objetivos rectores:³³

Solidez macroeconómica

- Conducir responsablemente la marcha del país.

Estrategias

- Coordinar la política fiscal con la política monetaria.
- Promover una nueva hacienda pública.
- Promover esquemas de regulación y supervisión eficaces en el sistema financiero.
- Fortalecer a los intermediarios no bancarios y construir una cultura del seguro en México.
- Crear la banca social.
- Reactivar la banca de desarrollo.
- Impulsar la eficiencia en el mercado de valores.
- Promover la productividad del sector público.
- Desarrollar nuevos instrumentos para el control de riesgos y la promoción de la estabilidad.

Competitividad

- Elevar y extender la competitividad del país.

Asegurar el desarrollo incluyente

- Desarrollo incluyente.

Desarrollo económico regional equilibrado

- Promover el desarrollo económico regional equilibrado.

Desarrollo sustentable

- Crear condiciones para un desarrollo sustentable.

La propuesta económica del gobierno del Licenciado Vicente Fox, desarrollada en el **PND**, continúa bajo los principios del esquema neoliberal, al concentrar en los aspectos monetarios y fiscales, una buena parte de sus propuestas para enfrentar los problemas fundamentales de la economía mexicana en el momento actual: el creciente desempleo y la mala distribución de la riqueza.³⁴

³³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, 2001-2006. p.10

³⁴ ibidem

Es importante resaltar, el papel que le asigna a la promoción del uso y aprovechamiento de la tecnología y de la información, como base del fortalecimiento de la competitividad económica.

Por otra parte, se describirán las reformas económicas que se han denominado de “segunda generación”, necesarias para consolidar el modelo liberal, la reforma hacendaria que busca fortalecer la postura fiscal mediante una mayor recaudación que sea eficiente, equitativa, moderna y competitiva y por el lado del gasto, que su programación sea eficiente, que tienda a eliminar subsidios e ineficiencias; con relación a la reforma laboral propone propiciar un marco flexible, promotor del empleo y del mejoramiento salarial. La base de este nuevo esquema laboral es promover el espíritu emprendedor para la generación de empleo y autoempleo en todos los sectores de la población y la modernización del sector público, propiciando la participación de la inversión privada nacional o extranjera en el sector eléctrico y petrolero.

II.2. LA PROGRAMACIÓN

La acción de programar en términos teóricos es definida como la acción de “...hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización espacial de las obras y actividades”.³⁵

La programación, es entendida como el proceso a través del cual se definen actividades, metas, tiempos, ejecutores, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de mediano plazo, definidos en el *Plan Estatal de Desarrollo*, considerando las limitaciones y posibilidades reales de toda la economía.

Comprende el conjunto de acciones a realizar para fijar objetivos y metas a las tareas previstas: destinar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios; definir los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados, determinar la localización de las obras y actividades. Esta etapa comprende tanto la programación como la presupuestación.

³⁵ Martner, Gonzalo, *op.c it*, p. 45.

La programación aparece especialmente necesaria cuando se trata de asegurar que los objetivos y los medios de un plan estén adaptados unos a otros, que sean coherentes, que estén ajustados a las posibilidades objetivas y correspondan a las prioridades seleccionadas”.³⁶

En síntesis la programación presupuestaria se podría definir como el proceso a través del cual se transforman los objetivos y metas de largo y mediano plazo, en objetivos y metas de corto plazo, agrupando actividades afines y coherentes de realización inmediata en el programa específico de acción asignándoles recursos, tiempos, responsables y lugares de ejecuciones.

En este capítulo, se dará prioridad al análisis de la programación económica y social, la cual será entendida como un proceso permanente de decisión, organización y concertación de programas operativos anuales o multianuales que se establezcan entre los sectores público, privado y social, destinados a concretar y controlar la ejecución de las acciones previstas en los mismos, para cumplir con los objetivos del *Plan Estatal de Desarrollo* correspondiente, para un período determinado.

II.2.1. Clasificación de programas

En el proceso de programación presupuestaria, el programa es el instrumento básico y se define como el “conjunto de acciones afines y coherentes a través de las cuales se pretende alcanzar objetivos y metas previamente determinadas por la planeación, para lo cual se requiere combinar recursos: humanos, tecnológicos, materiales, naturales, financieros; especifica tiempo y espacio en el que se va a desarrollar el programa y atribuye responsabilidad a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas”.³⁷

Con base a las diferentes etapas del proceso del **SIAGP**, a la prioridad que le asigne el gobierno en turno, al período de ejecución, al ámbito sectorial o regional se clasifican los programas como a continuación se detalla:

De acuerdo con la prioridad se clasifican en:

³⁶ Glosario de términos para el proceso de planeación, ...,op.cit. p. 20.

³⁷ *Ibid.* p. 25.

Programa básico. Es aquel que contiene los propósitos y acciones sustantivas y que contribuyen directamente al logro de los objetivos institucionales, es decir, los que representan el motivo u objeto principal de la actividad de la organización.

Programa especial. Este tipo de programa concreta el esfuerzo específico para lograr los objetivos de un programa sectorial establecido en el **PND**, obedece al ciclo: concepción, arranque, desarrollo, evaluación, realimentación y terminación.

Programas de apoyo. Estos tienen como finalidad contribuir a la realización de actividades básicas y pueden ser:

- De apoyo directo, sirven de base directa para que se concreten los programas básicos, del ejercicio o de ejercicios posteriores.
- De apoyo interno general, engloban un conjunto de actividades de una dependencia, que se desarrollan de una manera centralizada y en función de los programas finales que le compete desarrollar.
- De apoyo indirecto y /o difundido, son aquellos que dan respaldo de manera indirecta a la concreción de programas básicos y de apoyo del gobierno.

De acuerdo con el período de ejecución se identifican:

El programa operativo anual. Es el instrumento que permite traducir los lineamientos generales de la planeación del desarrollo económico y social del Estado, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y especialidad de las acciones para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

El programa de mediano plazo. Conjuga actividades y proyectos homogéneos y coherentes de política y acción económica y social con respecto a los sectores económicos y sociales prioritarios, en donde se establece la obtención de los objetivos y las metas definidas en la planeación y que deben realizarse durante el período de vigencia, el cual no deberá ser menor a tres años.

- De acuerdo con el ámbito regional y sectorial se identifican:

Programa regional estratégico. Este tipo de programas conjuga actividades y proyectos a desarrollar en una región determinada para obtener objetivos y metas en función de los lineamientos y directrices del plan básico de gobierno, constituye el medio para la coordinación de los programas sectoriales e institucionales involucrados en un área geográfica.

Programa estatal de inversión. Se define como un programa federal de inversión descentralizada a los gobiernos estatales, para cuya ejecución el Gobierno Federal transfiere recursos financieros. Su normatividad técnica queda a cargo de las dependencias y entidades federativas, originalmente responsables de los mismos.

Estos programas se relacionan con el suministro del agua potable y alcantarillado rurales, el mejoramiento de la vivienda y espacios públicos; la construcción y rehabilitación de la vivienda popular; casas de cultura, instalaciones deportivas; cárceles y penitenciarías; caminos de mano de obra; caminos vecinales; carreteras estatales; carreteras urbanas; aeropistas; construcción y reparación de centros de salud y asistenciales; estudios de preinversión, y los demás que se convengan en esta modalidad.

Programa sectorial. Es aquel por el cual las dependencias y entidades desarrollan las políticas públicas para alcanzar los objetivos del *Plan Estatal de Desarrollo*.

De acuerdo con su clasificador por objeto del gasto:

Programa de inversiones. Instrumento mediante el cual se fijan las metas que se obtendrán con la ejecución de un conjunto de proyectos de inversión a través de obras, adquisiciones y demás erogaciones de capital destinadas a incrementar el patrimonio del Gobierno del Estado.

Programas financieros. Son aquellos instrumentos, que al igual que los de transferencias, no producen directamente bienes o servicios, difieren de aquellos, porque generan una transacción bilateral y al mismo tiempo, aumentan o por lo menos no disminuyen la composición del activo.

Programas de transferencias. Estos programas sin prestar directamente servicios o producir bienes, tampoco aumentan la capacidad operativa y

más bien se transfieren recursos financieros a las personas o entidades que deben utilizarlos para su consumo.

II.2.2. Fases del proceso de programación

– Programación y formulación

En esta fase se definen los objetivos y metas estimadas más adecuadas y factibles de alcanzar, recursos de todo orden que los propósitos definidos requieren, unidades de política económica y administrativa, plazos y prioridades, organización coherente y confección del Plan.

– Elaboración del diagnóstico

En esta fase de la programación, se elabora una evaluación sistemática de la actividad regional o económica que interesa planificar, a través de un examen destinado a identificar los rasgos más característicos de lo que se desea planificar, así cuando nos referimos a la planificación socioeconómica el diagnóstico será el análisis retrospectivo del comportamiento de las principales variables macroeconómicas y macro sociales.

– Prognosis

Es la apreciación de lo que ocurrirá a la economía en el futuro, en caso de que no se altere el comportamiento de los diversos factores o variables económicas que actúen en el momento.

– Fijación de objetivos y metas o selección de alternativas

Los objetivos, como expresión cualitativa de ciertos propósitos que se expresan en forma cuantitativa. La formulación de objetivos y metas no es una operación que se efectúa de una vez para siempre, supone un proceso continuo de diagnóstico y previsión de situaciones simultáneas con la ejecución del plan y que se permite confirmar las metas o introducir en ellas periódicamente los cambios necesarios.

Se realiza basándose en la determinación previa de niveles de producción, distribución y utilización de bienes y servicios entre los sectores económicos y los agentes económicos.

Las actividades y procesos enunciados, constituyen las condiciones mínimas que deberá contener el proceso de programación.

Es importante destacar la existencia de una amplia normatividad operativa para desarrollar el proceso de programación presupuestaria, la cual en algunos casos se elabora anualmente o en forma multianual, según la situación operativa que guarde el presupuesto:

- Manual de programación y presupuesto.
- Lineamientos para la conformación de las estructuras programáticas.
- Lineamientos de política de gasto.
- Catálogo de ramos, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Catálogo de unidades de medida del sector público.
- Catálogo de categorías programáticas.
- Clasificación por objeto del gasto.
- Relaciones de unidades responsables.

II.3. LA PRESUPUESTACIÓN

En este apartado de la nuestra investigación, se analizarán los diversos conceptos de la presupuestación, sus principios; así como las diversas clasificaciones presupuestarias. Se concluirá con el análisis de la elaboración y formulación del presupuesto público en México.

II.3.1. El concepto de la presupuestación

Es la “acción encaminada a cuantificar monetariamente los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado período; comprende las tareas de formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto, atendiendo a lineamientos generales que conforman por parte de las áreas competentes, los criterios y procedimientos a aplicarse para llevarlos a cabo”.³⁸

Por su parte el término de presupuesto, se define como “la estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del gobierno, necesarios para cumplir con los propósitos de un programa determinado. Asimismo constituye el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación.

³⁸ *ibid.* p. 47

En el Estado, el presupuesto refleja los egresos del gobierno, ya que los ingresos están tipificados en la Ley de Ingresos del Estado”.³⁹

De acuerdo con los trabajos realizados por la “Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales”, organizados por la **SHCP** celebrada en Guadalajara, Jalisco en el año de 1998, una de las inquietudes más recurrentes e importantes que ahí se expusieron, fue la necesidad de que las entidades federativas contaran con un *glosario de términos* que unificara criterios y concepciones de las distintas actividades que se desarrollan en la **APF**, en materia de programación y presupuesto.

Este grupo de trabajo estableció cuáles deberían ser los principios del presupuesto, relacionados con la política económica, el mecanismo administrativo y la presentación y contenido del presupuesto, mismos que se examinarán a continuación”.⁴⁰

II.3.2. Principios relacionados con la programación

II.3.2.1. Con el mecanismo administrativo

Unidad. El presupuesto de todas las entidades que conforman el sector público, debe ser formulado, aprobado, ejecutado, controlado y evaluado, con plena sujeción a la política presupuestaria única, definida y adoptada por la autoridad competente, de acuerdo con la ley, basándose en un solo método y expresándose uniformemente.

Especificación. Se relaciona fundamentalmente el aspecto financiero del presupuesto, en materia de ingresos debe señalarse con precisión las fuentes que los originan y, en el caso de los gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse, sin caer en el excesivo detalle.

Periodicidad. Se refiere a las características dinámicas de la acción estatal de acuerdo con la realidad del país y con la naturaleza misma del presupuesto, con el fin de adoptar un período presupuestario, que no sea tan amplio que imposibilite la previsión, ni tan breve que impida la realización de las correspondientes tareas.

³⁹ *ibidem.*

⁴⁰ *ibidem.*

Acuciosidad. Actitud sincera, honesta y precisa, tanto en la fijación de objetivos y metas, en el cálculo de los recursos necesarios para alcanzarlos, como en el proceso de ejecución, control y evaluación de los mismos.

II.3.2.2. Con la presentación y contenido del presupuesto

Claridad. El presupuesto debe ser claro, preciso y conciso a fin de facilitar la gestión gubernamental y la comprensión de la opinión pública.

Exclusividad. El presupuesto debe contener materias programáticas y financieras; y abstenerse de incorporar cuestiones legales que dividan fondos en determinadas actividades al margen de los programas gubernamentales o que no sean inherentes al mismo.

Integridad. Constituye un corolario de los anteriores y a través de él se manifiesta la verdadera filosofía del presupuesto por programas, en este sentido, el presupuesto debe ser:

- Instrumento del sistema de planificación.
- Reflejo de una política de gasto público único.
- Proceso debidamente vertebrado.
- Consolidador de todos los elementos de programación.

Publicidad. Todo presupuesto debe tener la difusión necesaria a efectos de informar, tanto al propio sector público, como al privado, de las actividades que está desarrollando el gobierno.

Estos elementos son retomados por la **SHCP** responsable de integrar el presupuesto de las entidades y dependencias de la administración pública.

II.3.3. Técnicas para la elaboración del presupuesto

II.3.3.1. Presupuesto tradicional

“Es la técnica administrativa y contable que centra su interés en lo que el gobierno compra para desarrollar sus actividades, solamente consigna el volumen de gasto asignado por partida presupuestaria. Es el establecimiento de previsiones correspondientes a ingresos y egresos de una entidad económica, en la que no existe una relación armónica de las actividades desarrolladas, pues los desembolsos se ajustan a las

disponibilidades de los ingresos. Hace especial consideración en el control de gastos y en los bienes adquiridos, que son el fin mismo del presupuesto”.⁴¹

Incluye las siguientes clasificaciones:

- Institucional: volumen de gasto asignado a cada una de las instituciones del Estado.
- Por objeto de gasto: nomenclador de los bienes y servicios que el gobierno adquiere.
- Por moneda: nacional y extranjera.

II.3.3.2. Presupuesto por programas

“El presupuesto por programas, es una técnica presupuestaria que se orienta a la identificación de las actividades desarrolladas por una entidad económica, pone especial atención a las acciones que se realizan, más que a los bienes y servicios que se adquieren.

Es 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”.⁴²

El presupuesto por programas incluye las siguientes clasificaciones:

- La económica que incluye el gasto corriente y el de inversión.
- La funcional que agrupa los servicios generales, sociales, comunales, económicos e institucionales del Estado, para el cumplimiento de determinados programas.
- Por programas y actividades: alcance y costo de los programas de gobierno, suministra antecedentes de lo que el gobierno hace en términos de producto final o actividades.

⁴¹ *ibidem.*

⁴² *ibidem.*

- Sectorial: recursos humanos, materiales, naturales, tecnológicos, infraestructura, producción, administración general, servicios financieros.
- Por objeto del gasto: nomenclador de los bienes y servicios que el gobierno adquiere, ofrece información básica para el cálculo del valor agregado del sector público.
- Por moneda: financiamiento y gastos en moneda nacional y divisas, ofrece información básica para elaboración de los presupuestos monetarios, financiero y de comercio exterior.
- Cruzadas o combinadas: combinación de las clasificaciones anteriores, para efectos de programación y análisis económico, financiero, administrativo.

II.3.3.3. Presupuesto base cero

“Es la técnica presupuestaria que basa su funcionamiento en la definición de paquetes de decisión para seleccionar las alternativas de acción más viables; dichos paquetes son el resultado del análisis de las prioridades de cada unidad de operación y consiste en la presentación de la información sobre las actividades desarrolladas en cada nivel organizacional”.⁴³

Es importante destacar, que la clasificación que utiliza el **PEF** elaborado por **APF**, en el momento actual, se basa fundamentalmente en el presupuesto por programa y en el tradicional, sustentado en la planeación estratégica como se analizará en el capítulo siguiente.

II.3.4. El Presupuesto de Egresos de la Federación PEF

El objetivo del proceso de la planeación, programación y presupuestación del gasto público, es la de elaborar el **PEF**, es por ello que en esta parte del trabajo, se examinará su fundamento legal y normativo, sus procesos de integración y elaboración así como sus resultados operativos.

Para poder analiza el proceso de integración y elaboración el presupuesto de egresos de la federación es necesario distinguir dos conceptos.

⁴³ *Ibidem.*

II.3.4.1. Conceptos

1. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación **PPEF**.

Es la propuesta de asignación de recursos públicos que prepara el Poder Ejecutivo y somete a consideración de la H. Cámara de Diputados **HCD**, para avanzar en satisfacer las aspiraciones de bienestar de la sociedad, expresadas en el *Plan Nacional de Desarrollo* y sus programas sectoriales y;

2. El Presupuesto de Egresos de la Federación **PEF**.

Es el documento por medio del cual la **HCD**, autoriza a los tres poderes de la unión a ejercer los recursos públicos, de acuerdo con una distribución a cargo de la recaudación y el financiamiento. El uso de dichos recursos permite dar cumplimiento a los objetivos de las políticas públicas.⁴⁴

II.3.4.2. Marco jurídico

El **PEF**, se fundamenta y motiva en las leyes y artículos que se describirán en el siguiente esquema:⁴⁵

El marco jurídico que sirve de base para la elaboración del **PEF** es el siguiente:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 74 fracción IV, artículos 75, 126,127 y el 134.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.
- *Ley de Planeación*.
- *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría*.
- *Ley de Coordinación Fiscal*.
- *Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento*.
- *Ley General de Deuda Pública*.
- *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*.
- *Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas*.
- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores*
- *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

⁴⁴ Ver, Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, op. cit.

⁴⁵ Examinar, Apéndice normativo al final de ésta investigación.

Esquema 2.14 FUNDAMENTO JURÍDICO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO⁴⁶

Preparación e Iniciativa:	Análisis, Discusión Y Aprobación:	Ejercicio:	Control y Evaluación:
PODER EJECUTIVO	H. CÁMARA DE DIPUTADOS	PODER EJECUTIVO	H.C.D. Auditoría superior de la federación Poder Ejecutivo: SECODAM; SHCP; Contralorías internas en las dependencias y entidades, y entidades.
<ul style="list-style-type: none"> • CPEUM: Art. 74, Frac. IV • LOAPF Ley de Planeación • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria • Ley de Coordinación Fiscal • Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento • Ley General de Deuda Pública • Ley Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público. • Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 74, Frac. IV 	<ul style="list-style-type: none"> • CPEUM: Arts. 75, 126 y 134 • LOAPF • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria • Ley de Coordinación Fiscal • Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento • Ley General de Deuda Pública • Ley Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público. • Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas. • Decreto Aprobatorio del PEF 	<ul style="list-style-type: none"> • CPEUM • LOAPF • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria • Ley de Coordinación Fiscal • Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento • Ley General de Deuda Pública • Ley Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público. • Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas. • Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos • Decreto Aprobatorio del PEF

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Manual de normas presupuestarias para la Administración Pública Federal*, México, 2003.

II.3.4.3. El proceso de integración del PPEF

Los ejecutores del gasto, en su fase de programación y presupuestación anual requieren tomar en cuenta lo establecido en el artículo 25 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* **LFPRH**, para elaborar el **PPEF**:⁴⁷

1. Los objetivos del **PND**, los programas sectoriales y el marco macroeconómico establecido en el documento denominado Criterios Generales de Política Económica **CGPE** para el año respectivo.

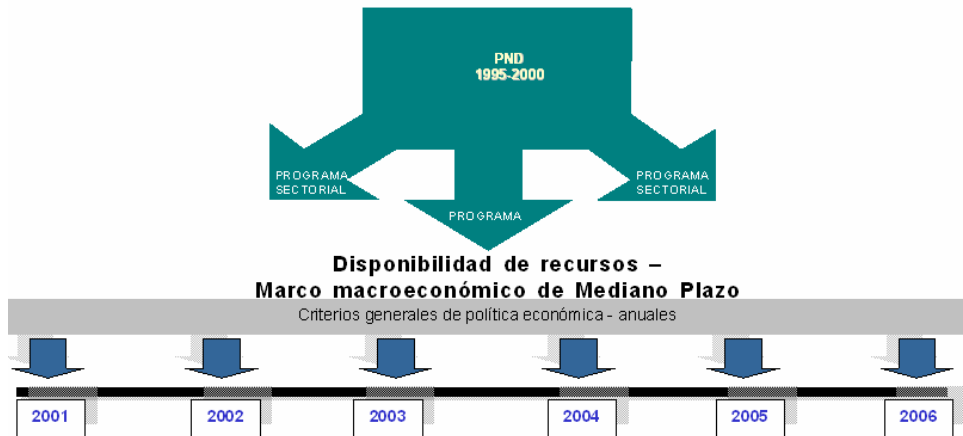
⁴⁶ Examinar, el apéndice normativo al final de esta investigación.

⁴⁷ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación, 30 marzo 2006.

2. Los ingresos públicos que el Gobierno Federal obtendrá para el ejercicio correspondiente, establecidos en la *Ley de Ingresos* respectiva.
3. El programa financiero del sector público que elabore la **SHCP**.
4. La interrelación que exista con los acuerdos de concertación con los sectores privado, social y con las entidades federativas

Esquema 2.15

MARCO DE REFERENCIA PARA LA ELABORACIÓN DEL PEF



Fuente: Elaboración propia con base a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Manual de normas presupuestarias para la Administración Pública Federal, México, 2003*.

II.3.4.4. Elaboración del PPEF y la preparación de la iniciativa del decreto de egresos, la cual se realiza al interior del la APF .

El proceso para la elaboración del **PEF** se divide en tres etapas:

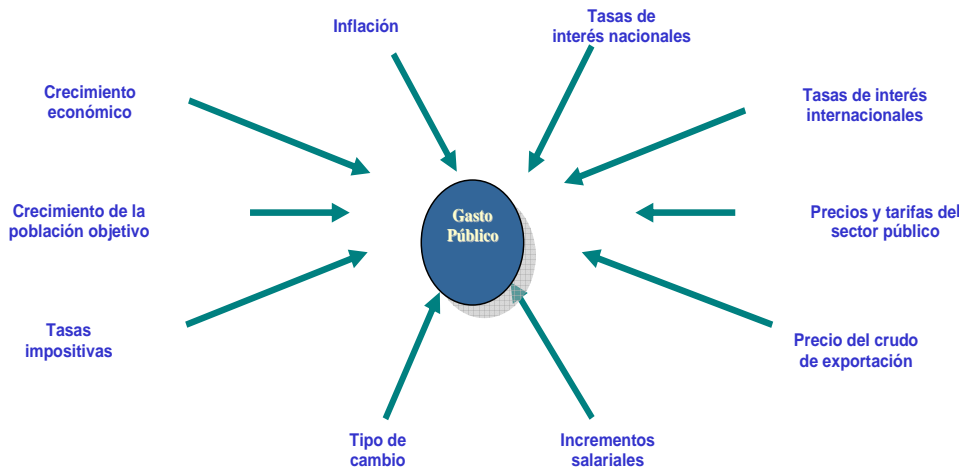
La primera, se inicia con la elaboración de los proyectos de presupuesto de los poderes, los órganos autónomos ; la segunda con la concertación de las estructuras programáticas entre la Subsecretaría de Egresos de la **SHCP** y las dependencias y entidades del Gobierno Federal en las que se revisan y detallan con precisión los programas, actividades y proyectos que realizarán el año siguiente, de acuerdo con las misiones y propósitos institucionales de los programas sectoriales, esta actividad se inicia en el mes de febrero al mes de agosto del año anterior al ejercicio del **PEF**.

En la tercera etapa, la **SHCP** con base al ingreso público calculado, a la meta de balance fiscal propuesto y los proyectos de presupuesto de los poderes y órganos autónomos y al cálculo del costo de la propuesta de los programas operativos anuales de las entidades y dependencias, determina los «techos de gasto», revisa y en su caso les autoriza el presupuesto solicitado.

Para determinar los «techos de gasto público» y el nivel que se ejercerá una vez que el **PPEF** sea aprobado a continuación se mostrará de una forma específica las diferentes variables que las entidades y dependencias deberán tomar en consideración.

En forma gráfica se detallan las diversas variables que se deberán tomar en cuenta por la **APF**, para integrar el **PPEF**.

Esquema 2.16
PARÁMETROS Y REFERENCIAS UTILIZADAS PARA LA ELABORACIÓN DEL PEF



Fuente: Elaboración propia, con base en el *Presupuesto de egresos de la federación 2006*, México, 2005.

Tomando en cuenta el comportamiento de las variables anteriores el Poder Ejecutivo, calcula e integra el **PPEF**, para su presentación ante la **HCD**.

El **PPEF**, se elaborará por las dependencias y entidades, estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento.

En las previsiones de gasto deberán definirse el tipo y la fuente de recursos que se utilizarán.

La elaboración del **PPEF** deberá sujetarse a la estructura programática aprobada por la **SHCP** con el fin de facilitar la vinculación de la programación de los responsables de la ejecución del presupuesto con el **PND** y los programas, y deberá contener como mínimo:

- Los elementos de la planeación estratégica analizada, es decir la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa correspondiente así como los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el *Plan Nacional de Desarrollo* y con los programas sectoriales.
- Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los que propongan sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de evaluación del desempeño.
- Los entes públicos y los Poderes Legislativo y Judicial incluirán los indicadores de desempeño y metas que faciliten el examen de sus proyectos de presupuesto de egresos.
- La estructura programática deberá ser sencilla y facilitar el examen del presupuesto y sólo sufrir modificaciones cuando éstas tengan el objetivo de fortalecer dichos principios.

II.3.4.5. Clasificaciones presupuestarias

El **PPEF** se deberá presentar para su aprobación, diversas clasificaciones presupuestarias, las cuales son los elementos de

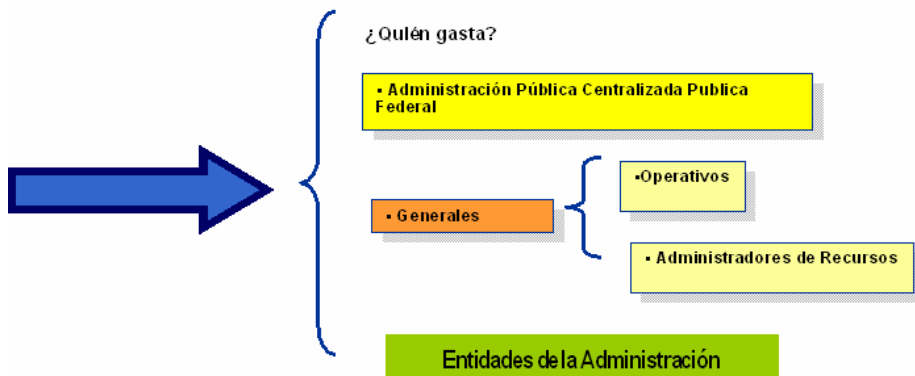
programación presupuestaria que permiten identificar y ordenar las transacciones del Gobierno Federal que tienen una incidencia directa en los presupuestos de ingresos y gasto y que facilitan el análisis económico, administrativo y contable de la acción del gobierno.

Las clasificaciones presupuestarias que deberán contener los programas que integran el **PPEF**, de acuerdo con el artículo 28 de la **LFPRH** son las que a continuación se detallan:

II.3.4.5.1. La clasificación administrativa

La administrativa, la cual agrupa a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables.

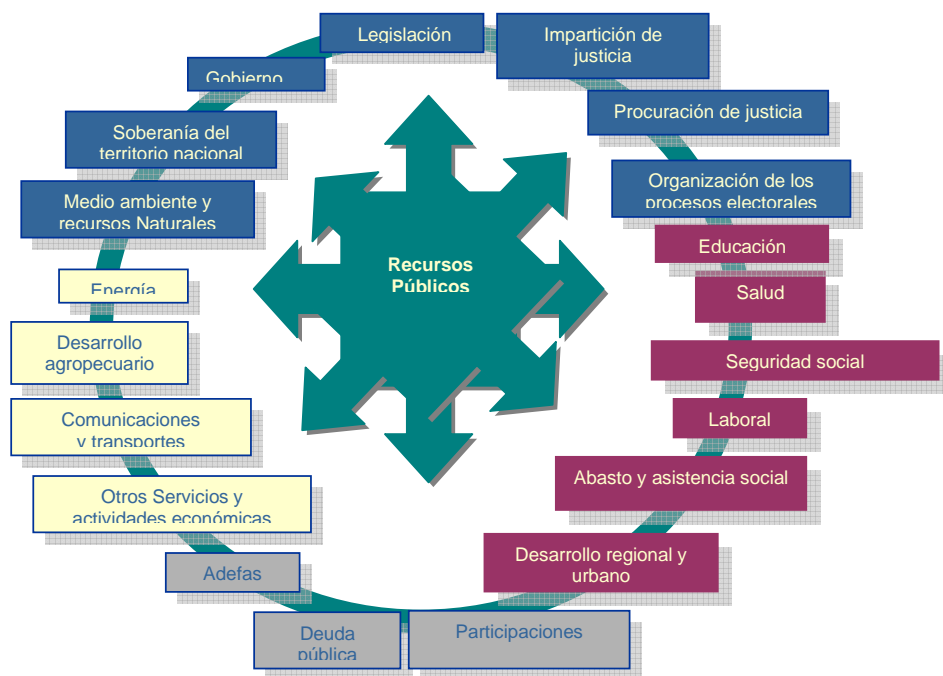
II.3.4.5.2. La clasificación funcional y programática



Fuente: Elaboración propia, con base a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2003*

El objetivo de esta clasificación consiste en ligar los programas que desarrolla un gobierno con las instituciones que tienen a su cargo la ejecución, agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas.

Esquema 2. 17
ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO



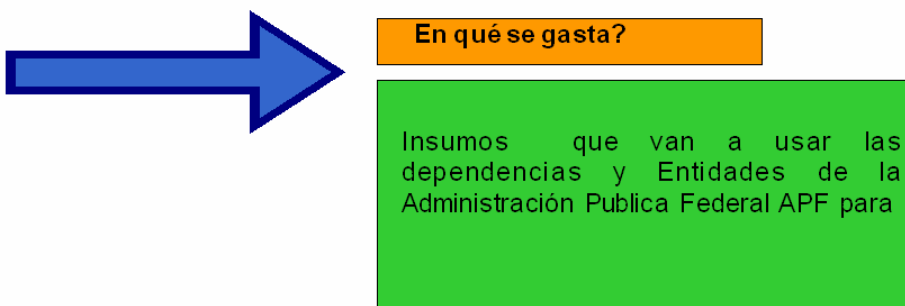
Fuente: Elaboración propia, con base en el *Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006*. México, 2005.

II.3.4.5.3. La clasificación económica del gasto

Es el elemento de la programación presupuestaria que permite identificar cada renglón de gasto según su naturaleza económica, corriente o de capital; los gastos corrientes no aumentan los activos del Estado, mientras que los de capital son aquellos que incrementan la capacidad de producción, como la inversión física directa y las inversiones financieras propiamente dichas. Esta distribución permite medir la influencia que ejerce el gasto público en la economía.

11.3.4.5.4. La clasificación por objeto de gasto

El clasificador por objeto del gasto, desagrega la clasificación económica. Esta clasificación permite identificar los bienes y servicios que el sector público demanda para desarrollar sus acciones, agrupándolas en capítulos, conceptos y partidas.⁴⁸



1000 Servicios personales.

Agrupar las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal civil y militar que presta sus servicios en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los pagos que por concepto de seguridad social, derivado de esos servicios, les corresponde cubrir a dichas dependencias y entidades a las Instituciones Públicas de seguridad social, en los términos de las disposiciones legales en vigor; incluye también los pagos por otras prestaciones sociales distintas a las ya enunciadas.

1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente.

1200 Remuneraciones al personal de carácter transitorio.

1300 Remuneraciones adicionales y especiales.

1400 Pagos por concepto de seguridad social.

1500 Pagos por otras prestaciones de seguridad social.

2000 Materiales y suministros.

Agrupar las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades de la **APF**, para el desempeño de sus actividades administrativas y productivas, incluye materiales de administración, productos para la alimentación; materias

⁴⁸ Para examinar esta clasificación a nivel de concepto, Véase: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Clasificador por objeto del gasto*, México, 2003.

primas y materiales para la producción y la construcción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles; y en general, todo tipo de suministros para la realización de los programas públicos.

2100 Materiales de administración.

2200 Alimentos y utensilios.

2300 Materias primas y materiales de producción.

2400 Materiales y artículos de construcción.

2500 Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio.

2600 Combustibles, lubricantes y aditivos.

2700 Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos.

2800 Materiales explosivos y de seguridad pública.

2900 Mercancías diversas.

3000 Servicios generales.

Agrupar las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de las dependencias y entidades de la **APF** y que se contraten a particulares o a instituciones del propio sector público, incluye servicios básicos tales como: el postal, telegráfico, telefónico, energía y agua: alquileres; asesorías, estudios e investigaciones; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación; de difusión e información; así como otros servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.

3100 Servicios básicos

3200 Servicios de arrendamiento.

3300 Servicios de asesoría, estudios e investigación.

3400 Servicios comercial y bancario.

3500 Servicios de mantenimiento, conservación e instalación

3600 Servicios de difusión e información.

3700 Servicios de traslado e instalación.

3800 Servicios oficiales.

3900 Servicios diversos.

4000 Transferencias.

Agrupar las asignaciones que la Administración Pública Centralizada, destina sin contraprestación alguna, ya sea en forma directa o mediante fondo o fideicomisos a los sectores privado y social, a organismos y empresas de participación estatal, a estados, municipios y Distrito Federal y al exterior como parte de su política económica general y de acuerdo con las estrategias y prioridades del desarrollo nacional, este

capítulo incluye las ayudas a los sectores privado y social; estímulos fiscales; participaciones de ingresos federales; subsidios corrientes; subsidios para pago de intereses, comisiones y gastos; subsidios para inversión física; subsidio para inversión financiera y subsidios para pago de pasivo.

4100 Ayudas a los sectores social y privado.

4200 Estímulos fiscales.

4300 Participaciones de ingresos federales.

4400 Subsidios corrientes.

4500 Subsidios para pago de intereses, comisiones y gastos.

4600 Subsidios para inversión física.

4700 Subsidios para inversión financiera.

4800 Subsidios para pago de pasivo.

5000 Bienes muebles e inmuebles.

Agrupar las asignaciones destinadas a las adquisiciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades de la **APF**, requieren para el desempeño de sus actividades. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; toda clase de maquinaria y equipo de producción, así como las refacciones para su funcionamiento; el equipo animal de trabajo y reproducción y la adquisición de inmuebles.

5100 Mobiliario y equipo de administración.

5200 Maquinaria y equipo agropecuario, industrial y de comunicación.

5300 Vehículos y de comunicación.

5400 Equipo e instrumental médico.

5500 Herramientas y refacciones.

5600 Animales de trabajo y reproducción.

5700 Bienes inmuebles.

5800 Maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública.

6000 Obras públicas.

Agrupar las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física necesaria para el desarrollo mediante la realización de obras públicas que contribuyen a la formación bruta de capital del país. Incluye todo tipo de adquisiciones necesarias para la construcción, instalación, ampliación y rehabilitación. Así como para los estudios de preinversión de obras públicas por contrato y obras públicas por administración.

6100 Obras públicas por contrato.
6200 Obras públicas por administración.
6300 Estudios de preinversión.

7000 Inversiones financieras.

Agrupar las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Gobierno Federal lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria, incluye la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores fiduciarios.

7100 Concesión de créditos.
7200 Adquisición de valores.

8000 Erogaciones extraordinarias.

Agrupar las previsiones de gasto para atender situaciones de contingencias del país o necesidades especiales de la **APF** y que, por ese carácter, no pueden ser asignadas en forma inmediata a objetos de gasto determinados.

8100 Erogaciones contingentes.
8200 Erogaciones especiales.

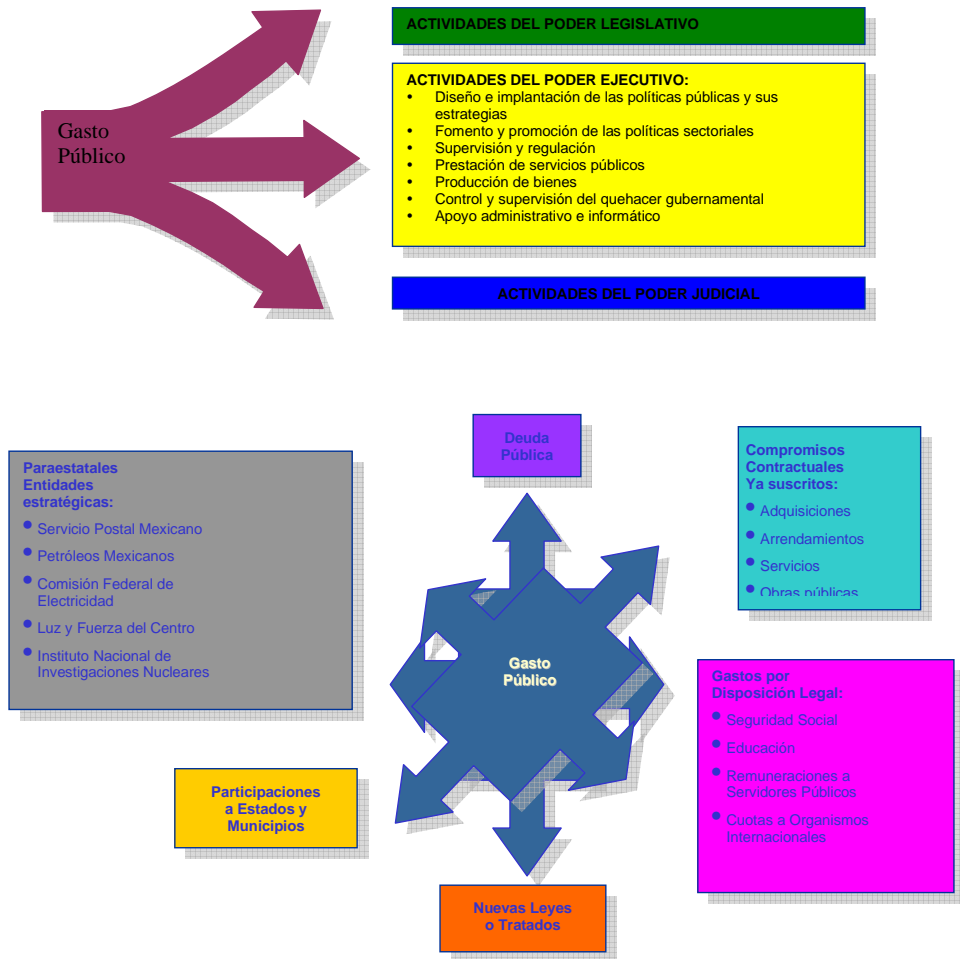
9000 Deuda pública.

Agrupar las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazo de un año o más, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión. Incluye la amortización, los intereses y los gastos y comisiones de la deuda pública, interna y externa. Incluye también los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por concepto de: Servicios personales; distintos de servicios personales y la devolución de ingresos percibidos indebidamente.

9100 Amortización de la deuda pública.
9200 Intereses de la deuda pública.
9300 Comisiones y gasto de la deuda pública.
9400 Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

II.3.4.5. La clasificación por programas y actividades

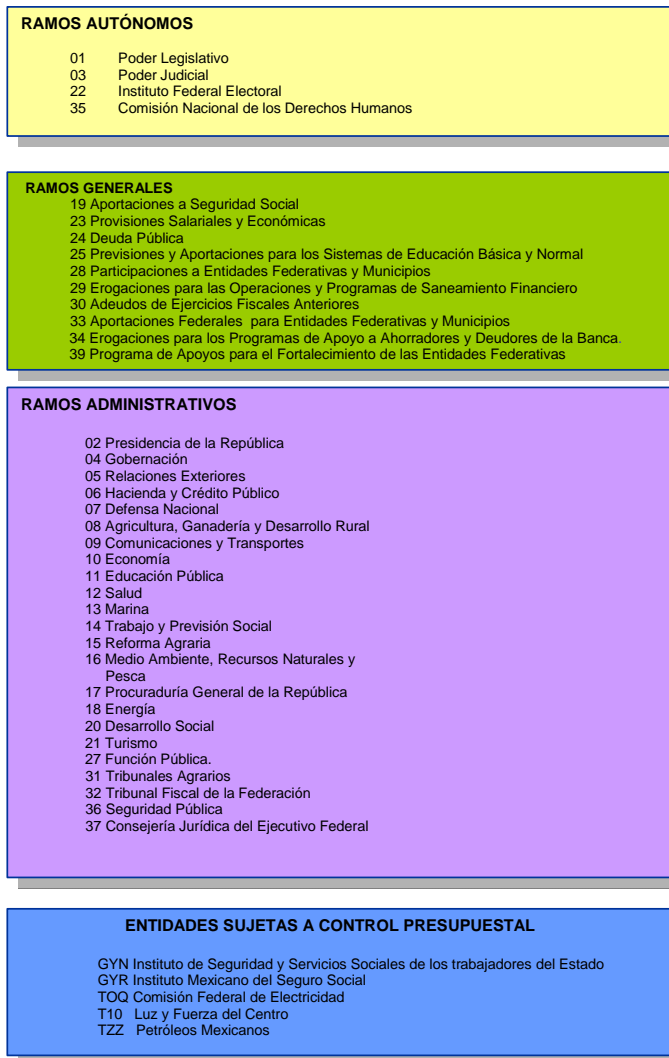
Asimismo se deberá incluir una clasificación que presente los distintos programas con su respectiva asignación, que conformará el gasto programado; así como el gasto que se considerará gasto no programático, los cuales sumarán el gasto neto total.



Fuente: Elaboración propia, con base en el *Decreto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, México, 2005.*

Esquema 2.18 DESTINO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO POR GRANDES RUBROS

El presupuesto público por ramos se divide en: autónomos, generales, administrativos y en entidades sujetas a control presupuestal.

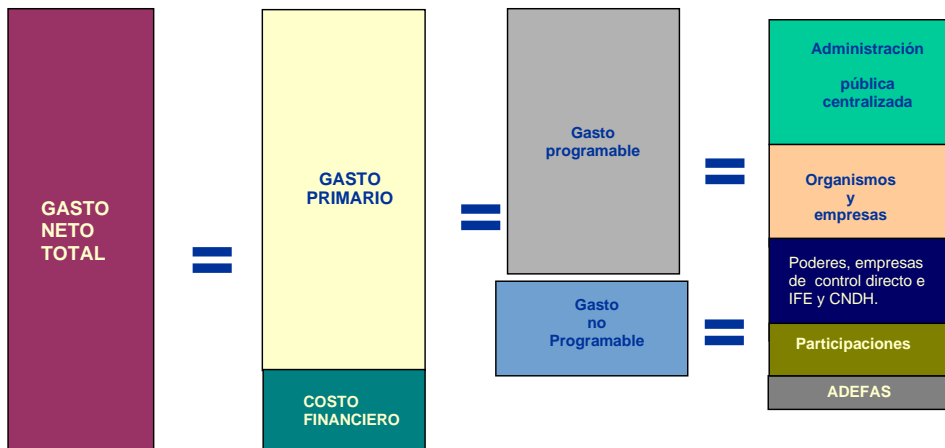


Fuente: Elaboración propia, con base en el *Decreto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006*, México, 2005.

Esquema 2.19 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR RAMOS

En el esquema que a continuación se detallará específica los componentes del gasto neto total e integra las diversas clasificaciones analizadas en párrafos anteriores.

Esquema 2.20



Fuente: Elaboración propia, con base en el *Decreto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, México, 2005.*

La importancia y finalidad de incluir las clasificaciones presupuestarias en la elaboración del **PPEF**, se debe a que es un:

- Medio de ordenamiento de las operaciones que realiza el gobierno.
- Da forma y estructura a los datos presupuestarios.
- Hace posible el análisis fiscal, la programación pública y la administración fiscal.
- No existe una clasificación presupuestaria única y universalmente aceptada, está destinada a servir a más de un fin.
- Permite racionalizar el proceso presupuestario contribuyendo a una adecuada programación del gobierno.
- Las cuentas presupuestarias deben ordenarse con miras a facilitar la formulación, ejecución y contabilización de los programas.

Su finalidad básica es la de facilitar su clasificación, con el objeto de:

- Preparar el análisis de los efectos económicos, de las actividades del gobierno.
- Permitir la formulación de los programas calculándose la composición entre gastos de consumo y de capital: ajustar los niveles de actividad con el sector privado.
- Contribuir a una expedita política fiscal.
- Transformar al presupuesto fiscal en una eficaz herramienta de política fiscal, de programación y administración

II.3.4.6. Procedimiento para la integración PEF

A continuación se detallarán las actividades que realizan los poderes y los entes autónomos; la **SHCP**; así como las entidades y dependencias que a través sus direcciones generales de programación y presupuesto, participan en el proceso de formulación e integración del **PPEF** agregando e integrando los programas y las actividades institucionales, así como los proyectos especiales, para que sean integrados por la Subsecretaría de egresos y el **PPEF** sea entregado para su presentación en tiempo y forma de acuerdo con el siguiente Calendario de actividades:

El artículo 74 fracción IV de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, segundo párrafo establece que “El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara la iniciativa de ley de ingresos y el **PPEF** a más tardar el día 8 del mes de septiembre , debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el **PEF** a más tardar el día 15 del mes de noviembre”.⁴⁹

Por su parte en el Artículo 42 de la **LFPRH**, se establecen claramente las acciones que deberá realizar el sector público para integrar el **PPEF**.⁵⁰

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma incorporada el 7 de abril 2006.

⁵⁰ Ley Federal de Presupuesto... *op. cit.* p.21.

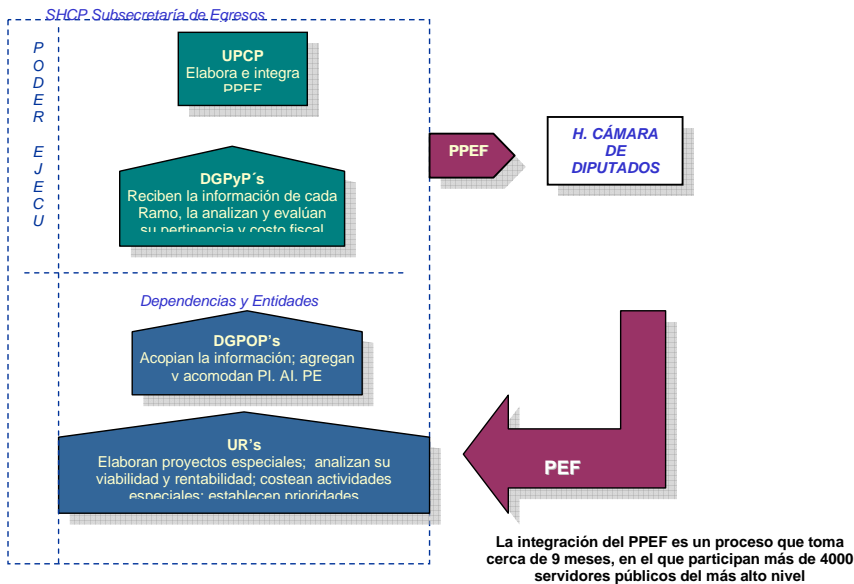
II.3.4.6.1. Acciones que deberá realizar el Ejecutivo Federal para integrar el PPEF

1. Enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos:
 - Los principales objetivos para la *Ley de Ingresos* y el **PEF** del año siguiente; escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; escenarios sobre el monto total del **PEF** y su déficit o superávit; enumeración de los programas prioritarios y sus montos.
2. Remitir a la **HCD**, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el **PPEF**.
 - Se apegará a lo establecido en la **LFPRH**, al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el **PPEF** vigente con relación a los objetivos planteados en el **PND** y los programa; se detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.
3. Remitir al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año:
 - Los criterios generales de política económica; así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la **LFPRH** b) La iniciativa de *Ley de Ingresos* y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal.⁵¹
4. La *Ley de Ingresos* deberá ser aprobada por la **HCD** a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre;
5. El **PEF** deberá ser aprobado por la **HCD** a más tardar el 15 de noviembre;

⁵¹ *ibid*, p. 16.

6. La Ley de Ingresos y el **PEF** deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar 20 días naturales después de aprobados. Asimismo, deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el **PEF** en el *Diario Oficial de la Federación*, todos los tomos y anexos del presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformarán el aprobado; En caso de que el Ejecutivo Federal no cumpla con estos plazos, el artículo 74 fracción IV de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, establece que "...Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de ingresos y del proyecto 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".⁵²

Esquema 2.21
PARTICIPANTES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN E INTEGRACIÓN DEL PPEF



Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos, *Manual de normas presupuestarias para la Administración Pública Federal, México, 2003.*

⁵² Constitución Política..., *op. cit.*, pág. 40.

Es importante destacar que con base en la autonomía presupuestaria establecida en el artículo 5 de la **LPRH** otorgada a los ejecutores de gasto a través de la *Constitución Política* de los Estados Unidos Mexicanos o, por disposición expresa en las leyes de la creación de las instituciones consideradas como entes autónomos, su participación en este proceso es diferenciada de acuerdo con lo siguiente:

a) Los poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, tienen las siguientes atribuciones:

– Aprueban sus proyectos de presupuesto y los envían a la **SHCP** para su integración al **PPEF**, observando los **CGPE**; Ejercen sus presupuestos observando lo dispuesto en la normatividad correspondiente, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las **SHCP** y la **SFP**. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de sus órganos internos correspondientes; autorizan las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la **SHCP** observando las disposiciones de la **LFPRH**; Realizan sus pagos a través de sus respectivas tesorerías, determinan los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de, llevar la contabilidad y elaborar sus informes de acuerdo a lo previsto en la **LFPRH**, así como enviarlos a la **SHCP** para su integración a los informes trimestrales y a la cuenta pública;

b) Las entidades, tienen las mismas atribuciones en este proceso que los poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, variando únicamente la obligación de observar lo establecido en la materia, por la **LPRH** y las disposiciones generales emitidas por las **SHCP** y la **SFP**.

c) Los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria tienen las atribuciones siguientes en este proceso: aprueban sus anteproyectos de presupuesto y los envían a la **SHCP** por conducto de la dependencia a la que se encuentren adscritos, para su integración al **PPEF**, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal; ejercen las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el **PEF** y a lo dispuesto en la **LFPRH**.

Las dependencias y entidades deberán observar las disposiciones generales que emitan las secretarías de **SHCP** y la **SFP**, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, para dar correcta aplicación a lo dispuesto en la **LFPRH**.

II.3.4.6.2. Análisis, discusión y aprobación del decreto por la HCD.

El artículo 74 fracción IV de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, establece que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:” Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso, modificación del proyecto enviado por el ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior ...

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República”.⁵³

La documentación que se presenta a consideración de la **HCD** es la siguiente:

- Exposición de motivos e iniciativa de decreto.
- Información programática del Gobierno Federal; ramos generales; poderes y órganos autónomos.
- Información programática y de flujos de efectivo y presupuesto devengable de organismos empresas paraestatales del sector público federal.
- El **PPEF** compromete el gasto de la administración pública centralizada, de los ramos de los poderes y órganos autónomos, de los tribunales administrativos y los ramos generales.

En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la documentación enunciada para aprobar la *Ley de Ingresos* y del **PEF**, los legisladores observarán los siguientes principios:

- Las propuestas deberán ser congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31

⁵³ Constitución Política..., artículo 74, *op. cit.* p. 40

de la **LFPRF**, así como observar los criterios generales de política económica.”⁵⁴

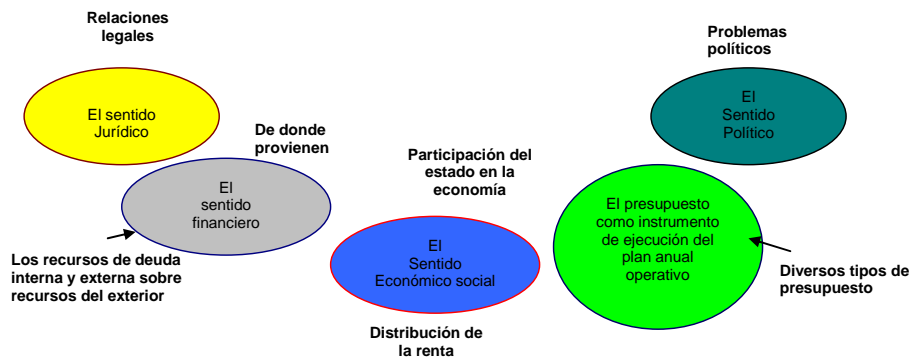
- Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distintas a la señalada en el inciso anterior, deberán sustentarse en análisis técnicos;
- Cuando se proponga un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos;
- Los diputados podrán plantear requerimientos específicos de información y Podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el **PND** y los programas que deriven del mismo;
- En el caso del **PEF**, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados establecerán mecanismos de participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del presupuesto por sectores.
- Los legisladores de las Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.
- Podrán establecer mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del **PEF**.
- En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la *Ley de Ingresos* como del **PEF**.

II.3.4.7. Diversos sentidos del presupuesto

Por lo anteriormente expuesto el **PEF**, no puede ser analizado únicamente como un documento contable, sino que debe ser entendido como el principal instrumento de política económica que tiene efectos, financieros, legales, políticos y sociales.

⁵⁴ Ley Federal de Presupuesto público..., artículo 31, *op.cit.* p. 16

Esquema 2.22 SENTIDOS DEL GASTO PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia, con base en la Normatividad presupuestaria.

II.3.4.8. Fortalezas y debilidades del proceso de planeación estratégica, programación y presupuestación.

II.3.4.8.1. Fortalezas

Con relación a la planeación

- La planeación se vincula con los procesos de programación, presupuestación, evaluación y control.
- Permite una asignación del gasto congruente con las prioridades nacionales.
- Orienta el proceso de presupuesto al logro de los objetivos de largo y mediano plazo del **PND**.
- Impulsa los esfuerzos hacia una administración del presupuesto basada en resultados.
- En Internet se pone a disposición de las dependencias y entidades un sistema para la captura de la información de los formatos de planeación.

Con relación a la programación

- Constituye un vínculo con la etapa de planeación e incorpora la información proporcionada por las dependencias y entidades al nivel de unidad responsable.

- En la concertación de estructuras programáticas, se incorpora la información de la etapa de planeación, y se concertan con las áreas involucradas.
- Se utiliza la clave presupuestaria, que consta de 38 dígitos e incluye la información necesaria para identificar adecuadamente el gasto en cualquiera de sus procesos.
- Se elabora un costeo preliminar grueso de procesos y proyectos, que sirve de base para la formulación de los programas operativos anuales.
- Se cuenta con los elementos programáticos tales como objetivos, indicadores y metas, para vincularse con la planeación.
- Se revisan, se priorizan y depuran los proyectos y procesos.

En la elaboración de los Programas Operativos Anuales **POAS**, participan además de la oficina de planeación de la Presidencia de la República, los comisionados para la determinación de prioridades y en general todos los ejecutores de gasto del sector público el Poder Legislativo; el Poder Judicial; los entes autónomos; los tribunales administrativos; la Procuraduría General de la República; las dependencias; y las entidades.

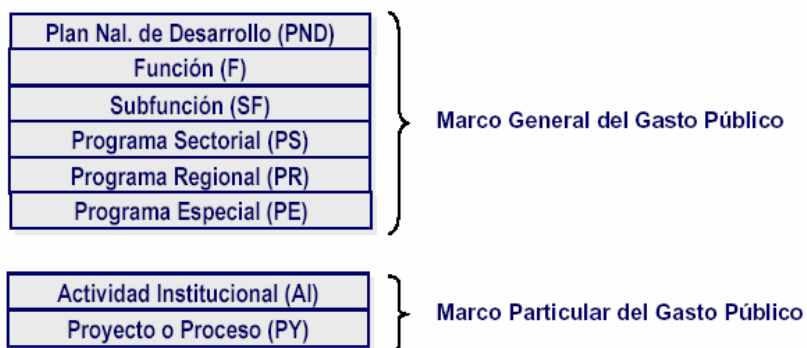
En el proceso de concertación de estructuras programáticas

- La clave presupuestaria cuenta a partir del 2003, con un campo que identifica los objetivos y estrategias del **PND** y con otro que identifica programas sectoriales y subsectoriales, derivados del mismo.
- A partir de esta fecha se incorpora un campo para identificar los programas regionales.
- El campo de programa especial permanece, sin embargo se modificó su conceptualización.

El campo de proyectos, contiene dos tipos de proyectos el de inversión y los de innovación, adicionalmente se identificarán los procesos ligados a la operación cotidiana que efectúan las unidades responsables.

Estos elementos permiten identificar, por un lado el marco general del gasto público que identifica las políticas públicas, y por otro lado las acciones desarrollan las unidades responsables para alcanzar los objetivos planteados en el marco general, que conforma el marco particular del gasto público.

Esquema 2.23
CONGRUENCIA ENTRE EL MARCO GENERAL Y PARTICULAR DEL GASTO PÚBLICO



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, SHCP. *Proceso de planeación, programación y presupuestación*, México, p.12.

Con la finalidad de integrar los conceptos analizados de la planeación estratégica, al proceso de programación, a partir del 2003 y derivado de lo establecido en la **LFPRH** del año 2006, en la clave presupuestaria se incorporaron además de los aspectos analizados, los siguientes conceptos de la **PE**:

- Visión, misión, indicadores y metas relacionadas.
- Funciones y subfunciones.
- Vinculación con el **PND** de los programas especiales y regionales.
- Actividades sustantivas, específicas e institucionales.
- Objetivos, indicadores, metas y líneas estratégicas.

Asimismo, se establecieron en la programación los indicadores de desempeño:

Al nivel de programas

- Indicadores estratégicos: Objetivos, indicadores y metas

Al nivel de actividades institucionales

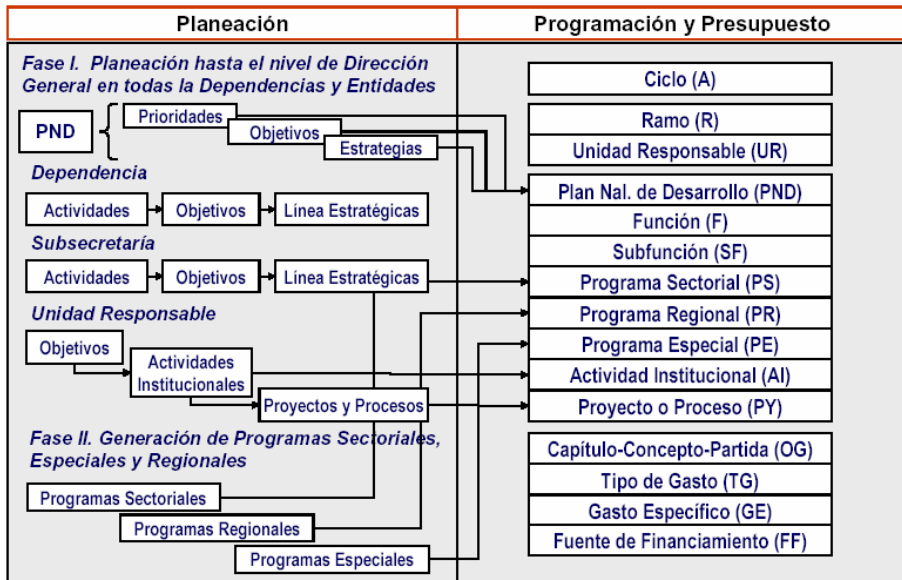
- Indicadores generales: Objetivos, indicadores y metas

Al nivel de proyectos de inversión e innovación y procesos

- Indicadores particulares: Objetivos, indicadores y metas

Estos cambios introducidos al proceso de programación en el año 2003 y con la recientemente publicada *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, constituyen un gran avance en la consolidación de la planeación estratégica con la integración al proceso de programación y presupuestación del gasto público.

Esquema 2.24
VINCULACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN Y PROGRAMA



Fuente: Poder Ejecutivo Federal , SHCP. *Proceso de planeación, programación y presupuestación*, México, p.12.

II.3.4.8.2. Debilidades

- Una de las contradicciones fundamentales del proceso de planeación instrumentado por la **APF**, consistió en que a partir de 1999, se inició la implantación de un nuevo modelo de planeación con orientación *gerencialista*, sin embargo algunos elementos normativos que aún la rigen, no han sido modificados sustancialmente, lo que ha dificultado su implantación definitiva.
- Los objetivos, las estrategias y las metas consignadas en los planes nacionales de desarrollo, las cuales son uno de los productos fundamentales del **SNPD** –como lo sigue denominando la ley en la materia- a medida que avanzan los sexenios su cumplimiento se hace cada vez más difícil, dadas las condiciones económico-sociales que prevalecen en nuestra sociedad.
- La totalidad de los diversos programas que se derivan de los planes nacionales de desarrollo, no se elaboran en tiempo y forma; y en algunos casos no han reflejado el quehacer cotidiano de la dependencia y entidad que los emitió.
- El control macroeconómico del gasto público ha tenido preeminencia sobre la planeación y el desarrollo de las actividades de la administración pública federal, lo que ha limitado que las expectativas de los planes nacionales de desarrollo se cumplan, quedando sus propuestas en el marco de los “buenos deseos”.
- La normatividad del **SIAGP**, es complicada y a veces contradictoria.
- Existe un gran número de afectaciones presupuestarias para ajustar el presupuesto a las actividades reales, distintas de lo programado originalmente.

- El presupuesto programado con lo ejercido no se equilibra, existiendo numerosas afectaciones presupuestales al mismo, lo que genera un sobre ejercicio y/o subejercicio con el consecuente incumplimiento de los objetivos y metas presupuestales establecidos en el **PND**, los programas sectoriales y operativos anuales específicos, existiendo simulación en la programación y en algunas veces en el cumplimiento de metas.
- En los poderes, entes autónomos y órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, existe una alta discrecionalidad en el ejercicio del gasto.

CAPÍTULO III EL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO (EJERCICIO, CONTROL Y EVALUACIÓN)

En este capítulo se analizarán las fases del ejercicio, el control y la evaluación en forma separada de los procesos la planeación, programación y presupuestación, porque es en la fase del ejercicio presupuestario, cuando los ejecutores del gasto, generan en el presupuesto público una metamorfosis al cambiar su esencia y convertirlo en gasto público.

III.1 EL EJERCICIO PRESUPUESTAL

Es la etapa del proceso presupuestario que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros; así como en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero para la obtención de las metas y objetivos determinados para la **APF** en los programas de corto y mediano plazo.

Esta fase se podría definir también como la “Aplicación de recursos humanos, materiales y financieros mediante la utilización de técnicas y procedimientos para la obtención de los objetivos y metas establecidos en el presupuesto de egresos”.⁵⁵

Esta es una de las fases más importantes del proceso presupuestario, ya en ésta se concretizan todas las acciones realizadas en los procesos de planeación, programación y presupuestación y justo aquí es en donde las políticas *neoliberales* han establecido mayores controles, para ir reduciendo de manera acelerada el gasto público, al establecer una excesiva normatividad que hace cada vez más difícil el ejercicio presupuestario, no obstante los cambios introducidos en el nuevo Manual de Normas Presupuestales.

Una vez que la **HCD** aprueba el **PPEF** y se publica en el *Diario Oficial de la Federación* a finales de diciembre del año anterior a su ejercicio se da comienzo a partir del primero de enero, con la ejecución del presupuesto convirtiéndose éste en gasto público.

⁵⁵ Glosario de términos..., *op.cit.*, p. 26

El ejercicio presupuestario del gasto público federal, está normado, por la **LFPRH** y por el **PEF** del año correspondiente y operativamente a partir del año 2003, por el *Manual de normas presupuestarias para la Administración Pública Federal* **MNPAPF** el cual ha sido producto de las diferentes modificaciones que a lo largo de 15 años ha sufrido el anterior *Manual de normas y procedimientos para el ejercicio del gasto en la Administración Pública Centralizada*.⁵⁶

Estos documentos, norman la operación del ejercicio presupuestario, su contenido es complejo y únicamente es utilizado por los especialistas en la materia.

La **LFPRH**, establece en el título tercero, correspondiente al ejercicio del Gasto Público Federal, las fases en que lo integran:

- De la ministración, el pago y la concentración de recursos.
- De los servicios personales.
- De los subsidios, transferencias y donativos.
- De las adecuaciones presupuestarias.
- De la austeridad y disciplina presupuestaria.

De la ministración, el pago y la concentración de recursos.

Esta Ley, establece en el Artículo 45 que “Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables.

Con base en lo anterior, la **SHCP** y la **SFP** podrán suscribir con las dependencias y entidades, convenios o bases de desempeño, cuya vigencia podrá exceder el ejercicio fiscal correspondiente, con el fin de establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición puestos autorizados y a las medidas que determine la **SHCP**, en los términos del Reglamento.⁵⁷

⁵⁶ SHCP...*op. cit.* p. 26.

⁵⁷ *Ley Federal de presupuesto...*, Artículo 45, *op.cit.* p. 23.

En el Artículo 51 establece que la “Tesorería de la Federación **TESOFE**, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las dependencias. La ministración de los fondos correspondientes será autorizada en todos los casos por la **SHCP** de conformidad con el **PEF**”.⁵⁸

Tanto los los Poderes Legislativo y Judicial, como los entes autónomos y las entidades, recibirán y manejarán sus recursos así como harán sus pagos a través de sus propias tesorerías o sus equivalentes.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la **SHCP**, podrá disponer que los fondos y pagos correspondientes a las entidades, se manejen, temporal o permanentemente de manera centralizada en la **TESOFE**. Asimismo, podrá suspender, diferir o determinar reducciones en la ministración de los recursos, cuando las dependencias y entidades no cumplan con las disposiciones de esta Ley y el Reglamento o se presenten situaciones supervenientes que puedan afectar negativamente la estabilidad financiera, reportando la oscilación de la ministración de fondos en los informes trimestrales.

La ministración de los recursos atenderá primordialmente el principio de oportunidad y respeto a los calendarios de gasto que se elaborarán con base en las prioridades y requerimientos de las dependencias y entidades, con el objeto de lograr una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos”.

Asimismo se establece que los ejecutores de gasto realizarán los cargos al **PEF**, a través de cuentas certificadas por liquidar.

El **MNPAPF** operacionaliza la Ley anterior y establece los siguientes objetivos:⁵⁹

- Promover la desregulación de la normatividad presupuestaria a fin de hacer más flexible el ejercicio del gasto público.
- Adecuar el contenido del Manual, eliminando aquellas disposiciones ya previstas en otros instrumentos normativos.
- Fortalecer y simplificar la normatividad presupuestaria, incorporando las disposiciones del PEF que tienen carácter permanente.

⁵⁸ *Ley Federal de Presupuesto Público...*, Artículo 51, op.cit. p. 24

⁵⁹ *Manual de Normas...*, op.cit. p.31

- Promover la transparencia y mejora regulatoria estableciendo procedimientos, *afirmativas fictas*, requisitos y plazos que brinden a los ejecutores seguridad jurídica y claridad en las operaciones presupuestarias.

El **MNPAPF** simplificó su contenido al disminuir en 80 artículos, con relación a los 269 que existían en el manual que operaba desde 1999, incorporando disposiciones no contempladas, enriqueciéndose lo relativo a las cuentas por liquidar certificadas, los calendarios de presupuesto, los ingresos excedentes, oficios de inversión y los compromisos multianuales por mencionar los más importantes.⁶⁰

En este sentido y con la finalidad de entender los momentos contables del presupuesto este manual identifica los siguientes tipos de presupuesto:

- *Presupuesto aprobado*. Identifica las asignaciones anuales comprendidas en el **PEF** a nivel de clave presupuestaria en el caso de los ramos y a nivel de rubros de gasto para entidades.
- *Presupuesto modificado autorizado*. Identifica las asignaciones para cada ramo y para las entidades a una fecha determinada que incorpora las adecuaciones al presupuesto aprobado.
- *Presupuesto comprometido*. Identifica las reservas de recursos con cargo al presupuesto modificado autorizado para atender compromisos que impliquen una obligación de pago.
- *Presupuesto devengado*. Identifica pasivos a favor de terceros por el acto de recibir y/o aceptar a satisfacción bienes, servicios, contraprestaciones o avance por obras, conforme al contrato, considerando también como presupuesto devengado cuando la recepción de bienes se haga en el recinto fiscal, almacén del proveedor o almacén de la dependencia.

La definición de los momentos contables del presupuesto son muy importantes, porque evitan confusiones en los ejecutores de gasto, al momento de dar seguimiento al avance del ejercicio presupuestal.

⁶⁰ *ibid*, p. 38.

La inclusión de estos conceptos, aunado a las innovaciones incorporadas a este instrumento normativo, son de vital importancia para desregular y flexibilizar el ejercicio del gasto público, a continuación se detallarán las más importantes”.⁶¹

- Se desregula la desagregación del presupuesto a nivel de partida, flexibilizando el uso de los recursos.
- Se facilitan las adecuaciones presupuestarias, al permitirse adelantos compensados a subcalendarios.
- El ejecutor podrá efectuar en menor tiempo el traspaso de recursos solicitado.
- Se establecen las bases para efectuar todos los trámites presupuestarios a través de medios electrónicos.
- Se promueve la eficiencia de la inversión pública, al incluir programas y proyectos de inversión en el presupuesto de egresos de la federación.
- Se desregula el resto de la inversión pública, al limitarse la autorización de inversión a cargo de la **SHCP** para desastres naturales, reposición de activos por siniestros y ampliación del alcance de los programas y proyectos de inversión.
- Se hacen más expeditos los procedimientos y se elimina la discrecionalidad, al preverse *afirmativa ficta* para ingresos excedentes y contratos multianuales cuando las direcciones generales de programación y presupuesto sectorial no emitan su resolución en los plazos señalados.
- Se facilita al ejecutor del gasto, el acceso a los recursos que genere por concepto de ingresos excedentes, al clasificar los ingresos excedentes, señalando procedimientos, plazos, requisitos y montos para su ejercicio.
- Se agilizan las contrataciones al simplificar las autorizaciones para celebrar contratos multianuales.

⁶¹ *ibidem*.

- Se transparenta la aplicación de la norma, al incluir y precisar, definiciones de operaciones y documentos presupuestarios utilizados por el ejecutor del gasto.
- Se incluyen en el manual las fechas que observarán los ejecutores, lo cual brindará permanencia y certidumbre al eliminarse el oficio de fechas límite.
- Se incluye la regulación permanente del decreto de **PEF** y del clasificador, brindando al ejecutor la certeza de que las reglas básicas no estarán sujetas a la anualidad del mismo.
- Se eliminan los convenios de seguimiento financiero, desregulando los trámites administrativos.
- Se da certidumbre y transparencia a los procesos, estableciéndose plazos claros para solicitar recursos a través de acuerdos de administración.
- Se eliminan diversas disposiciones en materia de servicios personales, evitando duplicidades en su regulación.

Este instrumento normativo así como la **LFPRH** se han renovado, entre otros objetivos con la finalidad de orientar, facilitar y simplificar el ejercicio del gasto, lo cual no ha sucedido con las otras leyes reglamentarias que regulan los procesos de adquisición y contratación de obra y servicios.

El ejercicio del presupuesto, nos remite a la clasificación por objeto del gasto, examinada en capítulos anteriores, ya que el ejercicio de cada capítulo de gasto tiene su normatividad específica.

III.2. EL EJERCICIO PRESUPUESTAL POR CAPITULOS DE GASTO

III.2.1. Servicios personales.

El capítulo 1000 relativo a los “Servicios Personales”, se ejerce de acuerdo con lo establecido en la **LPFRF** y en el **MNPAPF** así como el documento denominado *Lineamientos de política de gasto para la formulación del PPEF para el ejercicio fiscal correspondiente*.

Es importante destacar que el manual de procedimientos y la Ley de Presupuesto analizados, durante los últimos 20 años, en sus diversas modalidades han mantenido como política fundamental la reducción de plazas, la disminución de prestaciones y la compactación de estructuras, acciones que tuvieron un efecto positivo en el equilibrio de las finanzas públicas y en la disminución de la inflación, pero fue negativo para el crecimiento del **PIB** y la creación de empleos formales. El objetivo fundamental siempre fue la disminución de la nómina burocrática lo que impactó negativamente, en la demanda efectiva de este sector de la clase trabajadora.

En el Artículo 64 de la **LFPRH** establece que “El gasto en servicios personales aprobado en el Presupuesto de Egresos comprende la totalidad de recursos para cubrir:

I. Las remuneraciones que constitucional y legalmente correspondan a los servidores públicos de los ejecutores de gasto por concepto de percepciones ordinarias y extraordinarias;

II. Las aportaciones de seguridad social;

III. Las primas de los seguros que se contratan en favor de los servidores públicos y demás asignaciones autorizadas en los términos de las normas aplicables, y

IV. Las obligaciones fiscales que generen los pagos a que se refieren las fracciones anteriores, conforme a las disposiciones generales aplicables.

V. El monto mensual bruto que se pacte por concepto de honorarios no podrá rebasar los límites autorizados conforme a los tabuladores que se emitan en los términos de las disposiciones aplicables, quedando bajo la estricta responsabilidad de las dependencias y entidades que la retribución que se fije en el contrato guarde estricta congruencia con las actividades encomendadas al prestador del servicio.

En el caso de los poderes Legislativo y Judicial y de los entes autónomos, no podrán rebasar los límites fijados por sus respectivas unidades de administración. Tratándose de las entidades, además se apegarán a los acuerdos de sus respectivos órganos de gobierno, los que deberán observar y cumplir las disposiciones generales aplicables”.⁶²

⁶² Ley Federal de Presupuesto. op.cit. p. 23.

III.2.2. Materiales y suministros. Servicios generales. Adquisición de bienes muebles e inmuebles. Construcción y mantenimiento de la obra pública.

El ejercicio de los capítulos de gasto 2000, 3000, 5000 y 6000 necesarios para el otorgamiento de los bienes y servicios que el Estado presta a los ciudadanos, cada vez se han hecho más complicados sus procesos operativos, al subordinar –la eficacia y eficiencia– de las adquisiciones, la contratación de los servicios y la construcción de obras, al procedimiento administrativo y normativo que evite la corrupción.

El objetivo de evitar la corrupción, de acuerdo con la administración pública fue cumplido parcialmente y no ha sido probado fehacientemente, pues existen estudios que en procesos en donde la normatividad se amplía y se solicitan requisitos y trámites en exceso, estos se convierten en una fuente de corrupción.

Todos los capítulos de gasto, se regulan además de la normatividad enunciada por la ley de “*Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*” **LAASSP** y su reglamento; y el capítulo 6000 por la *Ley de Obras públicas y Servicios Relacionados con las Mismas* **LOPSRM**

La adquisición o contratación de los bienes, servicios y obras enunciados también deberán tomar en cuenta lo establecido en los capítulos de compras gubernamentales de los tratados internacionales que suscriba el gobierno federal con otros países o bloque económicos y a lo establecido en la normatividad en la materia.

III.2.3. Subsidios, transferencias y donativos

Con relación al ejercicio del capítulo 4000, la **LFPRH** en su artículo 74 establece que “El Ejecutivo Federal, por conducto de la **SHCP**, autorizará la ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el **PEF**.”

La **SHCP** podrá reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios y transferencias cuando las dependencias y entidades no cumplan lo establecido en esta Ley, informando a la Cámara de Diputados y tomando en cuenta la opinión de la misma sobre el destino de los recursos correspondientes.

Las dependencias podrán suspender las ministraciones de recursos a los órganos administrativos desconcentrados o a las entidades, cuando estos no cumplan con las disposiciones generales aplicables. Las dependencias que suspendan la ministración de recursos deberán informarlo a la **SHCP**".⁶³

Los subsidios deberán sujetarse entre otros criterios a los de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán, entre otros aspectos:

- Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio, se deberá privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos.
- Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros.
- Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva.

III.3. DE LAS ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS

Las adecuaciones presupuestarias son las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al presupuesto de egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.

Esta Ley, en el Artículo 58 establece que "Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor

⁶³ *ibid*, p. 29.

cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

II. Modificaciones a las estructuras:

- a) Administrativa;
- b) Funcional y programática;
- c) Económica; y
- d) Geográfica

III. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y

III. Ampliaciones y reducciones líquidas al presupuesto de egresos o a los flujos de efectivo correspondientes”.⁶⁴

Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 % del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la **SHCP** deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.

En el Artículo 59, se establece que “Para el caso de las entidades requerirán la autorización de la **SHCP**”, únicamente para realizar las siguientes adecuaciones presupuestarias externas:

II. En el caso de las entidades que reciban subsidios y transferencias:

- a) Traspasos de recursos de gasto de inversión y obra pública a gasto corriente;
- b) Traspasos que impliquen incrementar el presupuesto total regularizable de servicios personales de la entidad;
- c) Cambios a los calendarios de presupuesto no compensados;
- d) Las modificaciones que afecten los balances de operación primario y financiero;

⁶⁴ *ibid*, p. 62.

e) Las modificaciones a los subsidios que otorguen con cargo a recursos presupuestarios; y

f) Las erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes.

III. En el caso de las entidades que no reciban subsidios y transferencias, respecto de las adecuaciones a que se refieren los incisos b), d) y f) anteriores”⁶⁵

El Artículo 60, en este mismo sentido establece que: “los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, a través de sus respectivas unidades de administración, podrán autorizar adecuaciones a sus respectivos presupuestos siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a su cargo y deberán emitir las normas aplicables”.⁶⁶

III.4. DE LA AUSTERIDAD, DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y EL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

En el artículo 61 de la **LOPSRM** se concretizó uno de los objetivos fundamentales del gasto público, el de mantener la disciplina presupuestal y el de mantener un presupuesto equilibrado de tipo contraccionista. En este artículo se establece que “Los ejecutores de gasto, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos... ”.⁶⁷

Los ahorros generados como resultado de la aplicación de dichas medidas deberán destinarse, en los términos de las disposiciones generales aplicables, a los programas prioritarios del ejecutor de gasto que los genere”.

III.5. LOS PROCESOS DE LA ADQUISICIÓN, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El ejercicio del presupuesto público, también se integra de otras acciones como son las de adquisición de los bienes, arrendamientos y

⁶⁵ *ibidem.*

⁶⁶ *ibidem.*

⁶⁷ *ibidem.*

servicios requeridos para desarrollar los programas operativos del sector público y la del mantenimiento y construcción de las obras públicas necesarias para la operación de la **APF**.

En este apartado de la investigación, se analizarán estos procesos, que se norman por las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público **LAASSP** y por la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. **LOPSRM**

III.5.1. Procedimientos de adquisición

Los procedimientos de adquisición que establecen las leyes en la materia son: la licitación pública, la adjudicación directa y convocando a cuando menos tres personas.

III.5.1.1. Licitación pública

De acuerdo a las leyes reglamentarias, las adquisiciones, arrendamientos y servicios y la contratación de obras se adjudicarán, por regla general, a través de las licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.⁶⁸

III.5.1.1.1. Tipos de licitación por origen del proveedor

La **LAASSP** establece en su Artículo 28, los tipos de licitaciones que la **APF** podrá realizar para adquirir sus bienes y servicios:

“I. *Nacionales*, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten por lo menos con un 50 % de contenido nacional, el que será determinado tomando en cuenta el costo de producción del bien, que significa todos los costos menos la promoción de ventas, comercialización, regalías y embarque, así como los costos financieros...”

⁶⁸ *ibid*, Art. 27, p.8.

III. *Internacionales*, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero.

Solamente se deberán llevar a cabo licitaciones internacionales, en los siguientes casos:

- a) Cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados;
- b) Cuando, previa investigación de mercado que realice la dependencia o entidad convocante, no exista oferta de proveedores nacionales respecto a bienes o servicios en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio;
- c) Cuando habiéndose realizado una de carácter nacional, no se presente alguna propuesta o ninguna cumpla con los requisitos a que se refiere la fracción I de este Artículo, y
- d) Cuando así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

Podrá negarse la participación a extranjeros en licitaciones internacionales, cuando con el país del cual sean nacionales no se tenga celebrado un tratado y ese país no conceda un trato recíproco a los licitantes, proveedores, bienes o servicios mexicanos.”⁶⁹

III. 5.1.1.2. Fases del proceso de las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y obra pública

III.5.1.1.3. Formulación del programa de Adquisiciones

El proceso de adquisiciones en la administración pública se inicia de acuerdo a lo establecido en el Artículo 20 de la **LAASSP**, con la autorización del presupuesto respectivo y con la formulación de los programas anuales y multianuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios en su caso, los cuales deberán contener como mínimo:

- I. Las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones;
- II. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;

⁶⁹ *ibid*, p. 9.

- III. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios;
- IV. Las unidades responsables de su instrumentación;
- V. Sus programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones, así como, en su caso, aquéllos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización, incluyendo los que habrán de sujetarse a procesos productivos;
- VI. La existencia en cantidad suficiente de los bienes; los plazos estimados de suministro; los avances tecnológicos incorporados en los bienes, y en su caso los planos, proyectos y especificaciones;
- VII. Las normas aplicables conforme a la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización* o, a falta de éstas, las normas internacionales;
- VIII. Los requerimientos de mantenimiento de los bienes muebles a su cargo,

Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de las adquisiciones, arrendamientos o servicios.”⁷⁰

Cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuya vigencia rebase un ejercicio presupuestal, las dependencias o entidades deberán determinar tanto el presupuesto total como el relativo a los ejercicios de que se trate.

En la formulación de los presupuestos de los subsecuentes ejercicios, se considerarán los costos que, en su momento, se encuentren vigentes, y se dará prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

III.5.1.1.4. Elaboración de bases de licitación

Lo que distingue a este proceso de adquisición con lo de invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa es que las entidades y dependencias, deberán elaborar bases de licitación de los bienes, servicios y obras a contratar.

Con esta acción se inicia la fase operativa del proceso de adquisición, y en ellas se establecen las reglas que operaran en el proceso licitatorio.

⁷⁰ *ibid*, p. 10.

A continuación se detallan los aspectos mínimos que de acuerdo con el Artículo 31 de la **LAASSP** las bases de licitación, deberán contener:

El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante; la forma en que se acreditará la existencia y personalidad jurídica del licitante; la fecha, hora y lugar de los diversos actos del procedimiento; así como la comunicación del fallo y firma del contrato.

El Señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación que afecte la solvencia de la propuesta, así como la comprobación de que algún licitante ha acordado con otro u otros elevar los precios de los bienes o servicios, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja sobre los demás licitantes.

El idioma o los idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones.

La moneda en que se cotizará y efectuará el pago respectivo.

En las licitaciones internacionales, en que la convocante determine efectuar los pagos a proveedores extranjeros en moneda extranjera, los licitantes nacionales podrán presentar sus proposiciones en la misma moneda extranjera que se determine.

La indicación de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes podrán ser negociadas; se deberán establecer criterios claros y detallados para la evaluación de las propuestas y adjudicación.

La descripción completa de los bienes o servicios, o la indicación de los sistemas empleados para identificación de los mismos; información específica que requieran respecto a mantenimiento, asistencia técnica y capacitación; relación de refacciones que deberán cotizarse cuando sean parte integrante del contrato; aplicación de normas conforme a lo establecido en la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*; dibujos; cantidades; muestras, y pruebas que se realizarán, así como método para ejecutarlas.

Los datos sobre las garantías; así como la indicación de si se otorgará anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje respectivo y el

momento en que se entregará, el que no podrá exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato.

La indicación de si la totalidad de los bienes o servicios serán adjudicados a un solo proveedor, o si la adjudicación se hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultaneo.

Las características de los contratos abiertos y las penas convencionales que serán aplicables por el atraso en la entrega de los bienes, en la prestación de los servicios o porque no firme el contrato por causas imputables al licitante así como las causales para la rescisión de los contratos, en los términos previstos en esta Ley;

En su caso, los términos y condiciones a que deberá ajustarse la participación de los licitantes cuando las proposiciones sean enviadas a través del servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica.

Las previsiones relativas a los términos y condiciones a las que se sujetará la devolución y reposición de bienes por motivos de fallas de calidad o cumplimiento de especificaciones originalmente convenidas, sin que las sustituciones impliquen su modificación.

El señalamiento de las licencias, autorizaciones y permisos que conforme a otras disposiciones sea necesario contar para la adquisición o arrendamiento de bienes y prestación de los servicios correspondientes, cuando sean del conocimiento de la dependencia o entidad.

La indicación de que no podrán participar las personas físicas o morales inhabilitadas por resolución de la **SFP**, en los términos de este ordenamiento o de la **LOPSRM**. También se les informará de que en caso de violaciones en materia de derechos inherentes a la propiedad intelectual, la responsabilidad estará a cargo del licitante o proveedor según sea el caso. Salvo que exista impedimento, la indicación de que los mencionados derechos, para el caso de la contratación de servicios de consultoría, asesorías, estudios e investigaciones, se estipularán a favor de la dependencia o entidad de que se trate, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

El contenido de las bases de licitación, su adecuación a la normatividad establecida y la correcta descripción de los bienes a adquirir, constituyen el elemento fundamental para que el proceso licitatorio se desarrolle sin ningún contratiempo y se evite una posible inconformidad por parte de los licitantes.

III.5.1.1.5. Publicación de las bases de licitación y emisión de la convocatoria pública

El carácter público de las licitaciones, lo da el hecho de que se haga del conocimiento de los interesados a través de convocatorias públicas en el *Diario Oficial de la Federación* y a través de los medios de difusión electrónica que estableció **SFP**, para lo cual cuenta con un sistema electrónico *Compranet* que contiene información relativa a las convocatorias y a las bases de las licitaciones y sus modificaciones; actas de las juntas de aclaraciones y de visita a instalaciones; los fallos de licitaciones o las cancelaciones de éstas; y los datos relevantes de los contratos adjudicados; ya sea por el procedimiento de licitación, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa.

De acuerdo con el Artículo 29 de la **LAASSP**, las bases de licitación podrán referirse a uno o más bienes o servicios, y contendrán básicamente los mismos elementos que contienen las bases de licitación.⁷¹

Esta información permitirá conocer a los interesados con anticipación los bienes, servicios o tipo de obra que se van a licitar y las demás condiciones requeridas para poder participar en el proceso de licitación a realizarse, sin necesidad de gastar recurso alguno.

III.5.1.1.6. Adquisición de las bases de licitación

Las bases que emitan las dependencias y entidades para las licitaciones públicas se pondrán a disposición de los interesados, tanto en el domicilio señalado por la convocante como en los medios de difusión electrónica que establezca la **SFP**, a partir del día en que se publique la convocatoria y hasta, inclusive, el sexto día natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados adquirirlas oportunamente.

⁷¹ *ibid*, p. 16.

La publicación de las bases de licitación se harán en el *Diario Oficial de la Federación*.

El costo de las bases de las licitaciones, será determinado por las dependencias y entidades, en función de los gastos de la documentación requerida para su integración y la información que lleva anexa, la cual podría consistir en descripciones técnicas, mapas, planos, por mencionar algunos.

En términos generales y a efecto de no limitar la participación de los licitantes en el proceso licitatorio, se establece en promedio un período de diez días entre la publicación de la convocatoria y la adquisición de las bases de licitación, fecha en la que se presentan los licitantes a la junta de aclaración de dudas.

III.5.1.1.7. Junta de aclaración de dudas

En esta fase del procedimiento se podrá modificar el contenido a la convocatoria y a las bases de la licitación, siempre y cuando no cambien los aspectos sustantivos de la licitación, como son la sustitución de los bienes o servicios convocados originalmente, adición de otros de distintos rubros en variación significativa de sus características; las modificaciones derivadas del resultado de la o las juntas de aclaraciones, será considerada como parte integrante de las propias bases de licitación.

III.5.1.1.8. Visita a instalaciones

En las bases y la convocatoria, en función del tipo de los bienes y servicios que se adquirirán, las dependencias y entidades podrán establecer visita a las instalaciones de los licitantes, con el fin de determinar su capacidad de producción, sus técnicas de manufactura, su organización, por mencionar algunos aspectos.

III.5.1.1.9. Presentación y apertura de proposiciones

El Artículo 35 de la **LAASSP**, establece las acciones que se llevarán a cabo para presentar las proposiciones por parte de los licitantes:

- I. Una vez recibidas las proposiciones en sobre cerrado, se procederá a su apertura, se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos;
- II. Por lo menos un licitante, si asistiere alguno, y el servidor público de la dependencia o entidad facultado para presidir el acto o el servidor público que éste designe, rubricarán las partes de las propuestas que previamente haya determinado la convocante en las bases de licitación, las que para estos efectos constarán documentalmente, debiendo en seguida dar lectura al importe total de cada una de las propuestas;
- III. Se levantará acta que servirá de constancia de la celebración del acto de presentación y apertura de las proposiciones, en la que se harán constar las propuestas aceptadas para su posterior evaluación y el importe de cada una de ellas, así como las que hubieren sido desechadas y las causas que lo motivaron; el acta será firmada por los asistentes y se pondrá a su disposición o se les entregará copia de la misma; la falta de firma de algún licitante no invalidará su contenido y efectos, poniéndose a partir de esa fecha a disposición de los que no hayan asistido, para efectos de su notificación, y
- IV. En el acta a que se refiere la fracción anterior, se señalará lugar, fecha y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación; esta fecha deberá quedar comprendida dentro de los veinte días naturales siguientes a la establecida para este acto y podrá diferirse, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de veinte días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente para el fallo. La convocante procederá a realizar la evaluación de la o las propuestas aceptadas. Cuando no se hubiere establecido para dicha evaluación el criterio relativo a puntos y porcentajes, el de costo beneficio, la convocante evaluará, en su caso, al menos las dos propuestas cuyo precio resulte ser más bajo

Las dependencias y entidades para hacer la evaluación de las proposiciones deberán verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación y el contrato se adjudicará al licitante.

- Cuya propuesta resulte solvente porque reúne, conforme a los criterios de adjudicación establecidos en las bases de licitación, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la

convocante, y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones son solventes porque cumplen con la totalidad de los requerimientos solicitados por la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo, incluyendo, en su caso, el porcentaje previsto por el artículo 14 de este ordenamiento, y

- La propuesta que tenga la mejor evaluación combinada en términos de los criterios de puntos y porcentajes o de costo beneficio.

La convocante emitirá un dictamen que servirá como base para el fallo, en el que se hará constar una reseña cronológica de los actos del procedimiento, el análisis de las proposiciones y las razones para admitirlas o desecharlas”.⁷²

III.5.1.1.10. Fallo de la licitación

La **LAASSP** establece en su artículo 37 que “En junta pública se dará a conocer el fallo de la licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en el acto de presentación y apertura de proposiciones, levantándose el acta respectiva que firmarán los asistentes, a quienes se entregará copia de la misma...

En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida, las dependencias y entidades proporcionarán por escrito a los licitantes la información acerca de las razones por las cuales su propuesta no resultó ganadora.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno; sin embargo, procederá la inconformidad que se interponga por los licitantes en los términos del artículo 65 de esta Ley”.⁷³

III.5.1.1.11. Tiempos del proceso licitatorio

La **LAASSP** y su reglamento, establecen los plazos para llevar a cabo los procesos de adquisición mediante licitaciones públicas tanto nacionales como internacionales como se muestra a continuación:

⁷² *ibid*, p. 15.

⁷³ *ibid*, p. 16.

- En licitaciones nacionales la presentación y apertura de propuestas será cuando menos de 15 días naturales a partir de la publicación de la convocatoria.
- En licitaciones internacionales la presentación y apertura de propuestas será cuando menos de 20 días naturales a partir de la publicación de la convocatoria y en el caso de las que se encuentren bajo la cobertura de los tratados de libre comercio, la presentación y apertura no podrá ser inferior a 40 días naturales.
- El fallo de la licitación deberá quedar comprendido dentro de los 20 días naturales siguientes a la fecha de inicio de la primera etapa (presentación de propuestas y apertura técnica), y podrá diferirse hasta por 20 días naturales a partir del plazo establecido originalmente.

Lo anterior, pone de manifiesto que una compra realizada por licitación pública conlleva como mínimo 57 días naturales cuando se trate de bienes de procedencia nacional, 62 días tratándose de licitaciones internacionales y cuando las adquisiciones estén bajo la cobertura de algún tratado comercial los plazos se irían hasta 77 días, para tener designado al proveedor o prestador de servicios.

A los plazos anteriores, habría que sumar 30 días más como mínimo para tener en los almacenes los bienes adquiridos, esto sin considerar los casos en que los bienes sean de fabricación especial y cuya elaboración es superior a 90 días.

Se requeriría por tanto, aproximadamente tres meses para poder contar con los bienes requeridos de procedencia nacional en los almacenes de las dependencias y entidades y tratándose de bienes de procedencia extranjera estos plazos serían del orden de cuatro meses o hasta seis meses si fueran de fabricación especial.

Aunado a lo antes referido, hay que considerar que dentro del proceso de licitación pudiera presentarse alguna inconformidad por alguno de los licitantes, lo cual ampliaría estos plazos en setenta y cinco días más, éste corresponde al plazo máximo para que la **SFP** emita la resolución correspondiente.

III.5.2. Excepciones a la licitación pública

III.5.3. Procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa

De acuerdo con los presupuestos autorizados, los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y los de contratación de servicios y obra por dependencia y entidad, deberán ser sometidos a consideración y aprobación de los Comités de Adquisiciones y Obras respectivos, que tendrán que ser constituidos en forma obligatoria en estas unidades administrativas, los cuales entre otras funciones dictaminarán previamente a la iniciación de los procedimientos de adquisición, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos en la **LAASSP**, los cuales se detallan a continuación:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 41 de la **LAASSP** “Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

- I. Se trate de obras de arte, o de bienes y servicios para los cuales no existan alternativos o sustitutos técnicamente razonables, el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona porque posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor.
- III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados.
- IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarias para garantizar la seguridad nacional, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

- V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.
- VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación.
- VII. Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas, siempre que no se modifiquen los requisitos esenciales señalados en las bases de licitación.
- VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada.
- IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes y bienes usados.
- X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o capacitación. Si la materia de los servicios se refiriese a información reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa.
- XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos, como personas físicas o morales.
- XII. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización.
- XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial.

- XIV. Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico.
- XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.
- XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento.
- XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad.
- XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
- XIX. Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares”.⁷⁴

Del análisis de los procedimientos para el ejercicio presupuestal, se concluye:

- Existen una gran variedad de elementos para poder eximir al sector público de no realizar licitaciones públicas y proceder a la excepción de la licitación pública.
- No obstante que se ha tratado de simplificar las normas y los procedimientos que rigen el proceso del ejercicio presupuestario, estos aún son muy complicados.

⁷⁴ *ibid*, p.p. 17.

- Los tiempos del proceso licitatorio son muy largos, ya que bajo condiciones normales serían del orden de entre cuatro y seis meses, dependiendo del tipo y origen de los bienes a adquirir.
- Se le ha dado una mayor prioridad a los aspectos de control, que a la satisfacción de los requerimientos de bienes y servicios de las dependencias y entidades.

Los puntos mencionados anteriormente, han generado un subejercicio presupuestal o economías de presupuesto o como elegantemente lo denomina la **LFPRF** en las entidades y dependencias de la **APF**, no obstante que los bienes y servicios se requieran y se cuente con el presupuesto autorizado para realizar su compra.

III.6 CONTROL Y EVALUACIÓN

En este apartado se analizarán los procesos de control y evaluación en el marco del **SIAGP**, como las acciones que se encuentran en todo el ciclo de administración presupuestaria y que lo cierran e inician según sea la óptica de análisis, a las cuales en el período de análisis se les ha otorgado una importancia significativa, que en algunos casos ha dificultado inclusive, la operación de las entidades y dependencias.

Las funciones de control y evaluación se sistematizan a partir del inicio del gobierno del licenciado Miguel de la Madrid en 1983, ante una demanda ciudadana para que el gobierno encabezara los postulados de la “renovación moral”, que permitieran vigorizar los valores tradicionales del país, con el fin de desterrar conductas ilícitas y prácticas corruptas.

La renovación moral fue entendida como una responsabilidad de la sociedad en su conjunto, pero el gobierno asumió la responsabilidad de impulsarla.

Así, se promulgó la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* **LFRSP** que reglamenta el título cuarto constitucional y cuya finalidad es combatir acciones ilegales o inmorales de los servidores públicos.

Se reformó el Código Penal para el Distrito Federal, en materia de fuero común y para toda la República en materia federal, estableciéndose cinco nuevos tipos de delito: uso indebido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, intimidación y

enriquecimiento ilícito; además, se ampliaron tres de los tipos penales existentes: abuso de autoridad, cohecho y peculado.

Asimismo, se modificó la **LOAPF**, incluyendo el artículo 32 bis que dio origen a la entonces Secretaría de la Contraloría de la Federación, quién asumió la responsabilidad de convertir en programas y acciones los postulados de la renovación moral en la **APF**.

Los sexenios siguientes, mantuvieron y fortalecieron estos postulados al modificar, adicionar y fortalecer las funciones de esta Secretaría, al convertirla primero en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo **SECODAM** y en el Año 2003 se transformó en la Secretaría de la Función Pública **SFP**, al adicionársele a las funciones de control y evaluación, las de desarrollo administrativo, gestión pública y servicio civil de carrera.

Asimismo, con la creación de las unidades de contraloría interna de las dependencias y entidades de la administración pública la función y el ciclo del control y evaluación se desarrollan de manera integral.

III.6.1. El control

El control es un “mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias e incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución, y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignaciones de recursos.”⁷⁵

El Control también se concibe como “un proceso permanente en todo el ciclo del presupuesto, que aunque se presenta como la última etapa del ciclo, está implícita en todas ellas y, comprende: el registro de las operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestal, mediante el seguimiento contable y financiero, permite el control del uso de los recursos y el avance de las metas, y proporciona elementos para la evaluación.”⁷⁶

III.6.2. La evaluación

Por su parte, la evaluación es concebida como “la revisión detallada y sistemática de un plan, programa, proyecto o de un organismo en su totalidad o parcialmente, con el fin de medir de forma objetiva los

⁷⁵ ibidem.

⁷⁶ Ibidem.

resultados obtenidos con respecto a los previstos; siguiendo para esta revisión criterios preestablecidos sobre niveles de eficacia, eficiencia, productividad, calidad y congruencia, entre otros.”⁷⁷

Asimismo, la evaluación de la actividad pública es definida “como un proceso permanente de confrontación de los resultados obtenidos a través de las actividades desarrolladas por el aparato gubernamental, que permite medir selectivamente la eficacia, la eficiencia, la congruencia, la calidad, la productividad entre otros criterios, de los programas de la administración pública en los niveles global, sectorial, regional, e institucional, con un enfoque no sólo comparativo para su corrección, sino fundamentalmente preventivo.”⁷⁸

A través de la evaluación se busca aumentar la capacidad de respuesta del aparato público a las demandas planteadas por la sociedad.

Existen dos tipos de evaluación, la evaluación *ex ante* y *ex post*, la primera proporciona elementos que permitan prever óptimos resultados; es decir, se trata de determinar si con los elementos con que cuenta el programa operativo y el aporte a los objetivos del desarrollo económico y social justifica su realización, tomando en cuenta los usos alternativos que pueden darse anticipadamente a los mismos recursos.

Algunos de los indicadores usados para este fin son: niveles de rentabilidad para lo cual se utiliza como instrumento el cálculo de la tasa interna de retorno, sensibilidad del proyecto a las variaciones del mercado, calificación y cuantificación de las condicionantes del sistema; costo-beneficio social y efectos del proyecto sobre variables económicas.

La evaluación *ex post* mide los resultados finales del quehacer de las entidades y dependencias y se concretiza en la cuenta pública que anualmente elabora el Gobierno Federal, a la cual de manera paulatina se le han estado incorporando los indicadores estratégicos de gestión.

Con la introducción de la planeación estratégica, la administración pública ha elaborado un sistema de control y la evaluación basado en lo que se ha denominado “Indicadores estratégicos” los cuales son los

⁷⁷ *ibid.* p. 28.

⁷⁸ *ibid.* p. 28.

“parámetros que, integran el sistema de medición para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos, que dan respuesta a la misión de una institución a través de los resultados alcanzados”.⁷⁹

III.6.2.1. Los indicadores estratégicos como elemento para la evaluación

En la lámina siguiente se describirán las principales características del sistema y el papel que juegan los indicadores estratégicos, en cada una de las fases de control y evaluación del **SIAGP**.

Los indicadores estratégicos permiten a la administración pública medir el desempeño, ejecutar acciones correctivas y retroalimentarse de la opinión que tienen los usuarios acerca de los bienes y servicios que recibe del estado; también le dan los elementos a los órganos de control interno para auditar el cumplimiento de la normatividad en los procesos, verificar la veracidad de la información, la correcta aplicación de la metodología para la elaboración de los indicadores, el correcto ejercicio del presupuesto así como evaluar los resultados, todo ello con la finalidad de proponer acciones de mejora.

Bajo esta óptica el **SIAGP**, estableció que los indicadores estratégicos deberían contener las siguientes características:

Confiables. Garantizan que la información que proporcionan sea objetiva.

Diacrónicos. Miden e identifican variaciones a lo largo del tiempo.

Representativos y relevantes. Describen lo que desea medir, miden lo que dicen medir y describen la forma y grado de contribución de las acciones al cumplimiento de los objetivos.

Direccionales y sensibles. Proporcionan información sin ambigüedad para determinar el grado de avance en la consecución de los objetivos.

Los indicadores estratégicos de evaluación permiten medir el impacto de la gestión y divulgar los resultados en forma clara y oportuna.

⁷⁹ SHCP y SECODAM, Módulo de Construcción de Indicadores Estratégicos, México, p. 10.

III.6.2.2. La evaluación del SIAGP

La **LFPRH** establece en el artículo 110 que la “La **SHCP** realizará bimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la **SFP** y las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará bimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria, con desglose mensual. “

El artículo 111 de esta Ley, norma que “ la **SFP** y la **SHCP**, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la **APF** y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.”⁸⁰

El sistema de evaluación del desempeño al que me referí en el párrafo anterior de la presente investigación, será obligatorio para los ejecutores de gasto.

Dicho sistema incorpora indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos ofertados, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del Artículo primero de esta Ley, la cual establece que “las secretarías de **SFP** y **SHCP** emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.”⁸¹

⁸⁰ *Ley de Presupuesto...*, op.cit. p. 38.

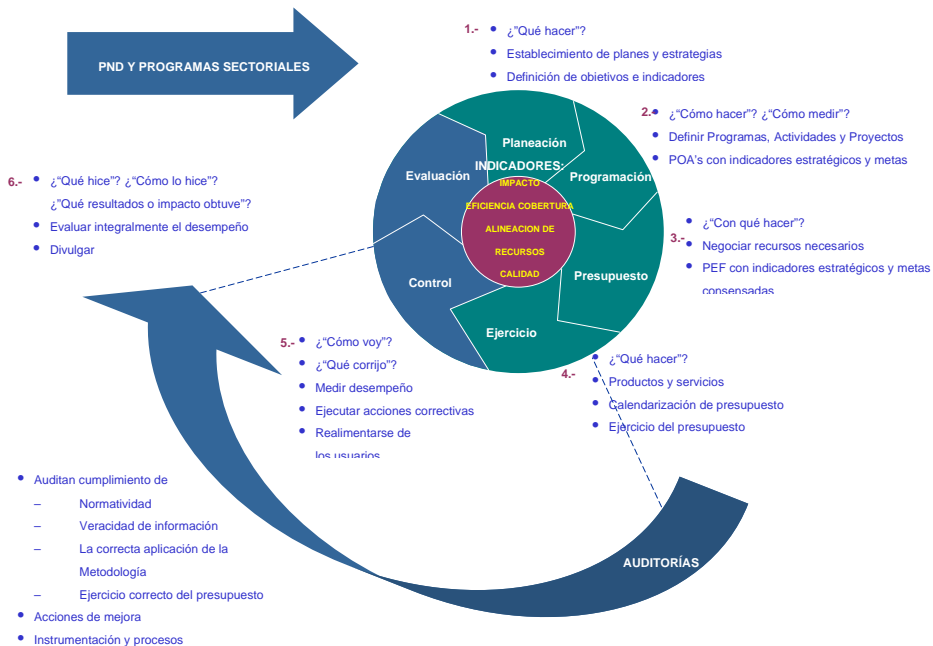
⁸¹ *ibidem*.

Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del **PEF** e incorporar sus resultados en la cuenta pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

Los resultados que se obtengan del proceso de evaluación, deberán ser considerados para efectos de la reprogramación, presupuestación y ejercicio de los recursos, para los subsiguientes ejercicios.

La **LFPRH** en el título séptimo, relativo a las sanciones e indemnizaciones establece en el artículo 112 que “Los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones generales en la materia, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la **LFRSP** y demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”.⁸²

Esquema 3.1 LAS FASES DEL CONTROL Y LA EVALUACION EN EL SIAGP



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Reforma al sistema presupuestario. Módulo. Construcción de indicadores estratégicos.* Tomo II, México, septiembre, 1999. p. 14

⁸² *ibidem.*

III.6.3. Sanciones por incumplimiento a los preceptos legales que norman el SIAGP

El elemento que servirá de base para determinar el incumplimiento a los preceptos legales que norman el **SIAGP**, será la Auditoría, la cual ejercerá las atribuciones que, conforme a la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* y las demás disposiciones aplicables, le correspondan en materia de responsabilidades.

Con base en el artículo 114 de la **LFPRH**, "Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:

II. Causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, incluyendo los recursos que administran los poderes, o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad;

III. No cumplan con las disposiciones generales en materia de programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público federal establecidas en esta Ley y el Reglamento, así como en el Decreto del PEF.

III. No lleven los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece esta Ley, con información confiable y veraz;

IIV. Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de que puede resultar dañada la hacienda pública federal o el patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico;

V. Distraigan de su objeto dinero o valores, para usos propios o ajenos, si por razón de sus funciones los hubieren recibido en administración, depósito o por otra causa;

VI. Incumplan con la obligación de proporcionar en tiempo y forma la información requerida por la SFP, en el ámbito de sus respectivas competencias;

VII. Incumplan con la obligación de proporcionar información al Congreso de la Unión en los términos de esta Ley y otras disposiciones aplicables;

VIII. Realicen acciones u omisiones que impidan el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y el logro de los objetivos y metas anuales de las dependencias, unidades responsables y programas;

IX. Realicen acciones u omisiones que deliberadamente generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos, y

X. Infrinjan las disposiciones generales que emitan la **SHCP**, la **SFP** y la Auditoría en el ámbito de sus respectivas atribuciones.”⁸³

En el Artículo 115 de la Ley analizada, establece que “Los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la hacienda pública federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su caso, los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de esta Ley, serán responsables del pago.

Las responsabilidades se fincarán en primer término a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos”.⁸⁴

Es importante destacar, que por primera vez en una ley que norma el quehacer del sector público, se establece la responsabilidad solidaria con los servidores públicos respectivos, de las personas físicas o morales privadas en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Además, se determinen que las sanciones e indemnizaciones tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, sujetándose al procedimiento de ejecución que establece la legislación aplicable.

⁸³ *ibidem.*

⁸⁴ *ibid.* p.39

CAPÍTULO IV EL IMPACTO DEL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LAS VARIABLES FISCALES (1983-2005)

El modelo de acumulación seguido por la economía mexicana a partir de los años cuarentas se caracterizó por fomentar las actividades económicas primario exportadoras, una expansión creciente del gasto público y sustentarse en una política industrial proteccionista basada en la sustitución de importaciones que con base en el crecimiento del mercado interno, tuvieron efectos positivos en el crecimiento de la economía y en la distribución del ingreso hasta finales de la década de los sesentas.

A partir de los años setenta este modelo económico mostró su agotamiento, manifestado por las crisis económicas recurrentes, devaluaciones permanentes de la moneda, déficits presupuestales crónicos, inflación acelerada y un creciente endeudamiento público.

No obstante lo anterior, los gobiernos que tuvieron el poder durante la década de los años setenta no cambiaron la política económica, manteniendo la esencia del modelo económico, lo que los obligó a financiar el gasto con endeudamiento externo e interno, así como con la emisión creciente de circulante, sin el debido respaldo económico, lo que generó un estancamiento con inflación.

Ante esta realidad, el análisis de la política económica del Estado y en particular su aspecto fiscal, se convirtieron en una de las preocupaciones fundamentales de los gobiernos, ya que no obstante las políticas expansivas del gasto instrumentadas, tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población y a promover una equitativa distribución de la riqueza, tanto en los países desarrollados, como en el caso de los países en vías de desarrollo, como México, no tuvieron los efectos deseados para resolver esta problemática, al contrario este modelo económico las agudizó.

Ante esta situación, a partir del inicio de la administración del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, empezaron a cuestionarse los alcances de este modelo económico y desarrolló una política de estabilización relativamente radical tendente a evitar en el corto plazo, dadas las expectativas de la economía, un incremento generalizado de precios y

distorciones en la distribución del ingreso, lo que evitaría la desviación de recursos de la esfera productiva, a la especulación financiera. En caso de que la administración del licenciado de la Madrid, no haya optado por esta política, los precios relativos de los bienes se hubieran vuelto rígidos; haciendo vulnerable la economía ante choques de la oferta y el costo social de la política de estabilización se habría elevado. Uno de los objetivos fundamentales de la política de contracción del gasto instrumentada a principios de los años ochentas con los programas de ajuste, fue la de contraer el gasto público, para lo cual se diseñó una política de austeridad presupuestal en el ejercicio del gasto público basada en el redimensionamiento y reestructuración de la administración pública, el reforzamiento de las normas para la ejecución del gasto público, la continuación de las obras que se encontraban en proceso en ese momento, la disminución de los subsidios al consumo y a la producción de las empresas públicas, el incremento a los precios y tarifas del sector público así como el aumento de los ingresos públicos vía una reforma tributaria.

Estas acciones se concretizaron fundamentalmente en la enajenación de aquellas empresas que no se consideraban como prioritarias o estratégicas, en la desincorporación de otras y en la capitalización de aquellas que se consideraban necesarias para el modelo, reducir el gasto neto total y el programable, dando prioridad a la reducción del costo financiero de la deuda del Gobierno Federal, acciones que hicieron posible que el objetivo de limitar el gasto público fuera cumplido en el corto y en el largo plazo en forma exitosa.

La administración del licenciado Carlos Salinas de Gortari reconoció los logros en el saneamiento financiero de la economía, así como la corrección del déficit de las finanzas públicas; consideró sin embargo, que estas acciones no fueron suficientes para controlar el desajuste económico.

Por tal motivo, el 15 de diciembre de 1987, Salinas de Gortari, suscribió con los representantes de los sectores productivos, el “Pacto de Solidaridad Económica” **PSE** y en enero de 1989 el “Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico” **PECE**, en los cuales se propuso superar la crisis y asegurar a la sociedad en su conjunto mayores niveles de bienestar, a través del mantenimiento de hábitos de ahorro, productividad y eficiencia, bajo un programa de modernización en todos los ámbitos, sobre todo en lo relativo a la política fiscal

Este último pacto, basó su esquema de acción en un control estricto de las finanzas públicas, disciplina en el ejercicio del gasto y el fortalecimiento de los ingresos, así como en un cambio estructural del gasto y su adecuación a la meta fiscal planteada por esa administración.

Para hacer frente a esta problemática, las medidas del ajuste presupuestal y de la estabilidad macroeconómica, se mantienen presentes en los objetivos macroeconómicos contenidos en el **PND** de los sexenios de los licenciados Ernesto Zedillo y Vicente Fox, aunque ambos manifestaron la necesidad de iniciar y concluir las reformas de segunda generación, necesarias para consolidar el modelo *neoliberal*, la reforma hacendaria, la energética y la laboral como fue analizado en el capítulo relativo a la planeación.

A principios de la década de los noventa, el informe del Banco Mundial iniciaba su análisis de la economía internacional con la afirmación de que: “El desarrollo económico es la tarea más importante que tiene ante sí la humanidad. A pesar de las enormes oportunidades que han creado las revoluciones tecnológicas del siglo XX, más de mil millones de personas, es decir, una quinta parte de la población del planeta, subsiste con menos de un dólar al día, nivel de vida que se alcanzó hace 200 años en Europa occidental y los Estados Unidos”.⁸⁵

En este capítulo, se examinarán cual fue el impacto de la operatividad del **SIAGP** y de las medidas de política económica analizadas así como en la evolución de los principales componentes del gasto público en el período de 1983 a 2005.

Asimismo, se realizará un análisis comparativo, de los diversos componentes del gasto público, tomando como base los años de inicio y término de los sexenios de los licenciados de la Madrid, Salinas, Zedillo, y el de Fox hasta el año 2005, cuando se cuenten con las cifras estadísticas específicas.

IV.1. EVOLUCIÓN DEL GASTO NETO TOTAL

El gasto neto total se define como el “Total de las erogaciones reales que afectan el erario estatal, deduciendo de los gastos brutos las erogaciones virtuales y compensadas, resulta de restar al gasto bruto total la amortización de la deuda pública y el gasto autorizado que no se ejerció ni se pagó las cuales son consideradas como economías”.⁸⁶

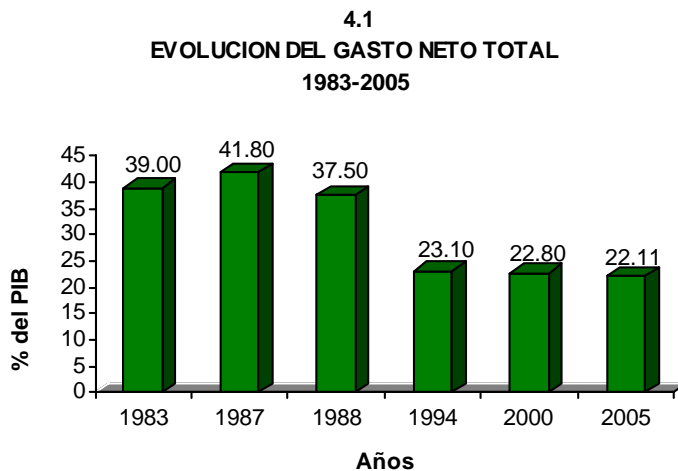
⁸⁵ *Banco Mundial*, 1991. p.1

⁸⁶ *Glosario de términos...* op.cit. p.2

Se integra por la suma del gasto primario más el costo financiero en que incurre el Gobierno Federal para saldar su deuda interna y externa.

El gasto neto total del sector público de 1983 a 1988, tuvo altibajos debido a la errática política económica seguida durante ese período, sin embargo a partir del establecimiento de la política de ajuste de los pactos de estabilidad económica, su tendencia fue decreciente en términos reales, en 1987 su participación con respecto al **PIB** era de 41.8 % para 1994 había disminuido 18.7 puntos, al ubicarse en 23.1% rango en el que se mantuvo durante los sexenios de los licenciados Ernesto Zedillo y Vicente Fox, cumpliéndose con uno de los principales objetivos del programa de ajuste *neoliberal*, la disminución del gasto público.

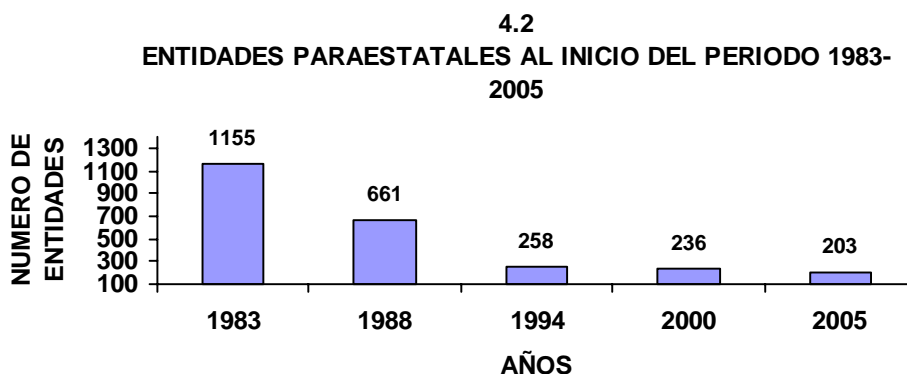
En el año 2005, el gasto neto presupuestario se ubicó en el 22.1% del **PIB**, muy por debajo del 30% del promedio que muestran los países de la **OCDE**.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

La tendencia del gasto de 1983 al 2005 fue a la baja, ya que el gasto neto total del sector público redujo su participación con relación al **PIB** en 16.8%, cifra equivalente al gasto programable del 2000.

La disminución del gasto neto total de 1983 a 1988, se debió entre otras causas a la baja de captación de ingresos -a pesar del crecimiento constante de los precios del barril del petróleo-, a la política de alcanzar un presupuesto equilibrado y a que la administración pública en el período analizado, disminuyó sus entidades en 494 unidades; ya que de las 1 155 empresas que controlaba el sector público en 1983, para 1988 únicamente dependían de él 661, situación que por un lado impactó de manera positiva a las finanzas públicas, al reducir significativamente la participación del gasto total con relación al **PIB**.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

Por otro lado, esta reducción afectó a amplios sectores de la población que no pudieron mantener sus niveles de ingreso, ni su empleo, así como tampoco acceder a uno debidamente remunerado, de tal forma que a finales de 1988 se calculó que existían aproximadamente 6.5 millones de desempleados, lo cual repercutió en los niveles de vida de numerosos sectores del país, en este sexenio se inicia la caída estrepitosa de los niveles de empleos formales de la economía.

Este proceso continuó la tendencia descendente durante los siguientes sexenios: en el salinista se redujo a 403 entidades, en el zedillista

disminuyeron 22 entidades más, hasta llegar a controlar el Estado, a finales de la administración foxista únicamente 203 entidades públicas.

En 20 años de política *neoliberal* el estado mexicano dejó de administrar 920 empresas públicas, el 80% de las que originalmente controlaba presupuestalmente.

Esta reducción de empresas públicas, organismos descentralizados y fideicomisos, tuvo un doble efecto para la economía, el positivo fue el de equilibrar las finanzas públicas y el negativo la reducción del crecimiento del **PIB** y de los empleos productivos en los sectores público y privado como se analizará en el siguiente capítulo de esta investigación.

IV.2. EL GASTO PRIMARIO

De acuerdo con los agregados fiscales, se define al gasto primario como la suma del gasto programable y el no programable, también se describe como el total de las erogaciones, excluyendo el pago de intereses y las amortizaciones de la deuda pública”.⁸⁷

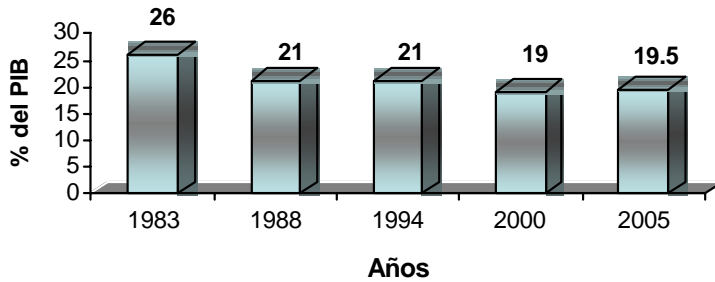
El gasto primario se obtiene al descontar del gasto neto total, el costo financiero de la deuda. El monto de este gasto, es el que realmente se canaliza a los programas operativos de la Administración Pública Federal, lo que promueve el crecimiento de la economía en su conjunto.

El gasto primario en 1983 representó el 26% del **PIB**, en 1988 el 21%, manteniéndose en este nivel hasta la conclusión del sexenio salinista.

Para el año 2005 este gasto representaba únicamente el 19.5% medido en los mismos términos.

⁸⁷ *Ibíd.* p.3

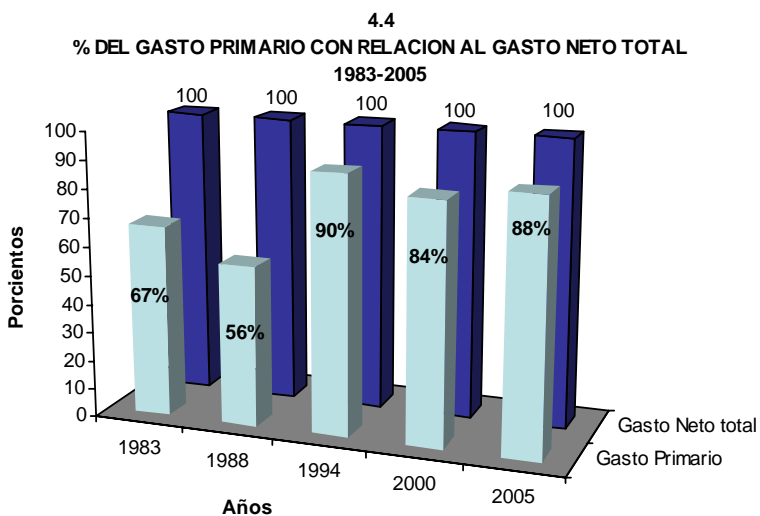
4.3
GASTO PRIMARIO
(% del PIB)
1983-2005



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

El gasto primario en 1983, primer año de análisis representó el 67% del gasto neto total, para el año de 1988 significó únicamente el 56% en 1994 al concluir el sexenio salinista y haberse logrado una reducción significativa del costo financiero de la deuda, la participación del gasto primario en la economía significó el 90% del gasto neto total.

Para el año 2000, al concluir el sexenio zedillista su participación con relación a la misma variable, se había reducido al 84% y para el año 2005 este gasto representaba el 88%, motivado por una política de pagos adelantados a la deuda externa, lo cual incrementó en 4 puntos su participación, con relación al último año de análisis.



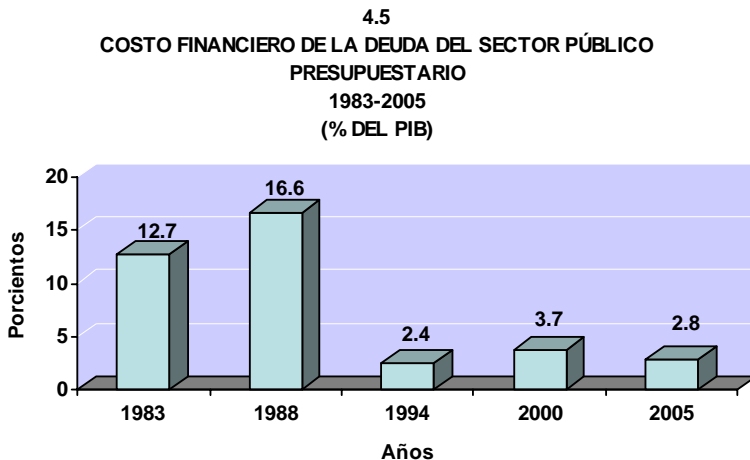
Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

La tendencia del gasto primario de 1983 al 2005, fue a la baja, el gasto primario redujo su participación con relación al **PIB** en 6.5 % y con relación a su participación con respecto al gasto programable se incrementó 21%, lo que aparentemente sería una contradicción, sin embargo esto se debió al fuerte impacto que tuvo la reducción del costo financiero de la deuda, cuyas variaciones fueron inversamente proporcionales.

IV.3. EL COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO

La política de ajuste al gasto público, también tuvo efectos positivos en el costo financiero de la deuda del sector público, ya que no obstante su aumento, debido a las necesidades crecientes de financiar la tendencia ascendente del gasto público durante las décadas de los años ochenta y noventa, al aplicarse esta política tendió a disminuir en forma sustancial.

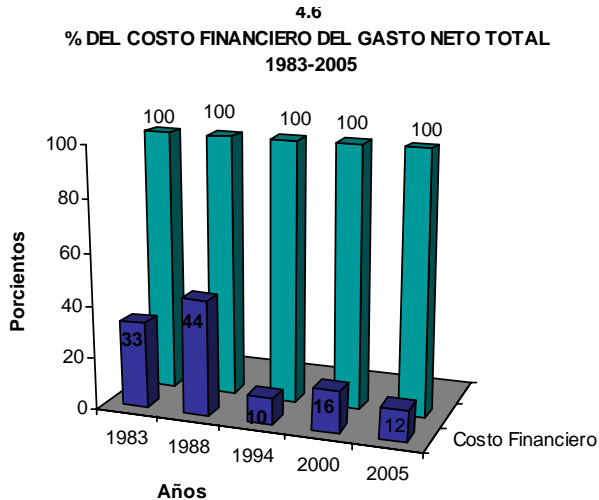
El costo financiero de la deuda del sector público, de representar en 1983 el 12.7% del **PIB**, para 1987 ya significaba el 19.7% y para 1988 a principios del sexenio del licenciado Salinas de Gortari, este costo medido en los mismos términos se había reducido en apenas 3.1% con relación, al último año referido, es decir su nivel llegó al 16.6%, ya que en seis años, se redujo en 14.2 por ciento medido en los mismos términos.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

.Durante el sexenio salinista, la reducción de este costo fue impresionante medido en los mismos términos, llegando a un nivel histórico del 2.4%, mismo que a partir de la crisis del 94 y a la política de disminución de la deuda pública, su participación ha tenido crecimientos mínimos, hasta llegar a representar en el año 2000 y el 2005 el 3.7% y el 2.8% respectivamente del **PIB**, el cual se considera manejable para la economía.

El comportamiento del costo financiero del sector público en el período analizado, modificó la estructura del gasto neto total, en el año de 1983 el costo financiero de la deuda representaba de este concepto el 33%; en el año de 1988 era del orden del 44% y para 1994 se ubicaba en el nivel histórico del 10%.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

En el año 2000 representaba el 16% y para el año 2005 únicamente significó el 12% del gasto neto total, es decir 33 puntos porcentuales menos que en 1988 y representó únicamente el 2.8% del PIB. Con estos niveles esta variable ha dejado de ser una de las causas del desequilibrio de la economía mexicana, como lo era al principio del sexenio salinista.

IV.4. EL GASTO PROGRAMABLE

El gasto programable se define como “Las asignaciones previstas por dependencias y entidades de la administración pública, en presupuestos destinados a la producción de bienes y servicios estratégicos o esencia plenamente identificables con cada uno de los programas, que aumentan en forma directa la disponibilidad de bienes y servicios.

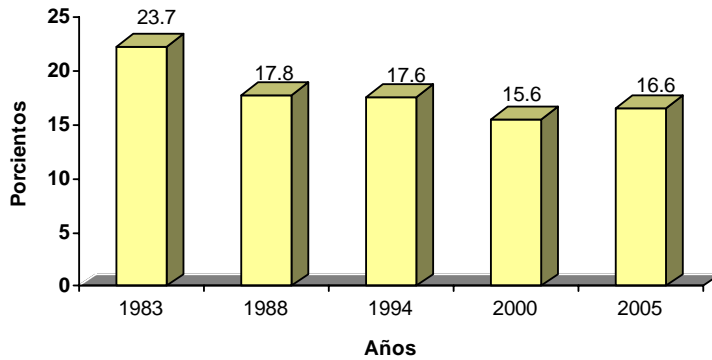
Este concepto lo conforma el gasto de operación (nómina, materiales y servicios generales), así como el gasto de inversión (bienes muebles e inmuebles y obras públicas), se excluye el servicio de la deuda que corresponda a erogaciones financieras, las participaciones a municipios y los estímulos fiscales, cuyos efectos económicos se materializan vía las erogaciones de los beneficiarios”.⁸⁸

La disminución del Gasto Público Federal, se origina básicamente en la tendencia descendente del gasto programable del sector público, el cual de significar 23.7% del **PIB** en 1983, se redujo a 17.8% en 1988 medido en estos términos, el gasto programable disminuyó su participación en 5.9 puntos gracias a la política de austeridad que marcó una estricta disciplina presupuestaria, sobre todo en lo referente al gasto en servicios personales, servicios generales y erogaciones extraordinarias. Este apartado incluyó las disposiciones de racionalidad y austeridad del gasto en materia de viáticos y comisiones. A finales del sexenio salinista representaba el 17.6%; durante el sexenio del zedillista la tendencia de esta variable continuo siendo descendente, hasta llegar en el año 2000 al 15.6%.

En los cinco primeros años de gobierno del licenciado Vicente Fox esta variable ha crecido en apenas un punto porcentual, al ubicarse en el 16.6%, lo cual en esencia no modificó la tendencia.

⁸⁸ *ibidem*.

4.7
GASTO PROGRAMABLE 1983-2005
(% respecto al PIB)



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico, México.

IV.4.1. El gasto del Gobierno Federal, las ayudas, subsidios y transferencias

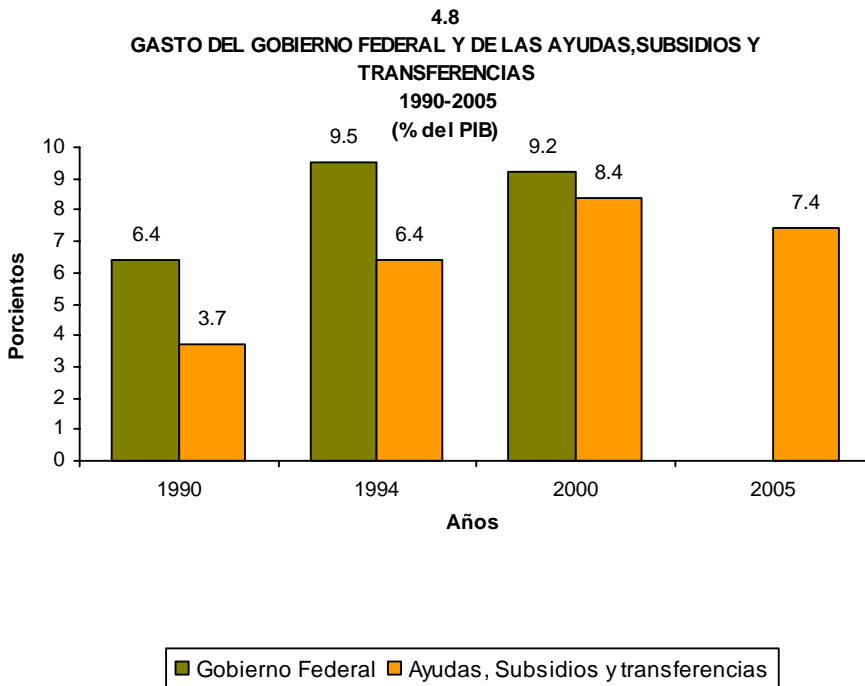
El gasto del Gobierno Federal, a diferencia de la tendencia decreciente del gasto programable, fue creciente en el período de análisis. En el año de 1990 representó el 6.4% del **PIB**, para 1994 el 9.5% y para el año 2000 el 9.2%. Este aumento importante, obedeció entre otras causas al crecimiento del gasto corriente, derivado del incremento de plazas y de los aumentos salariales de la alta burocracia de la Administración Pública Federal, aunque el personal en números absolutos decreció.

Por su parte las ayudas, subsidios y transferencias, tuvieron un comportamiento errático en función de los objetivos coyunturales de la política de gasto, de cada sexenio, sin embargo en el período de análisis tuvo un crecimiento acelerado al pasar en 1990 del 3.7% del **PIB**, al 8.4% en el año 2000, duplicando su participación en términos reales.

En los cinco años de gobierno del licenciado Vicente Fox, este concepto disminuye en términos reales en 1%, al irse consolidando el modelo liberal, aunque manifieste que tiene un sentido social.

El comportamiento a la baja del gasto programable, modificó también la estructura de este tipo de gasto, en 1990 el 40% se canalizaba al gasto del Gobierno Federal y el 60% restante a los organismos y empresas de control presupuestario directo.

Para el año 2005, esta relación cambia radicalmente como producto de la venta de las empresas paraestatales, ya que el 59% lo concentró el Gobierno Federal y el 41% restante las entidades controladas presupuestalmente, que para el año del 2005 únicamente eran cinco empresas Petróleos Mexicanos **PEMEX**, Comisión Federal de Electricidad **CFE**, Instituto Mexicano del Seguro Social **IMSS**, Compañía de Luz y Fuerza del Centro **CLYF** y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado **ISSSTE**.

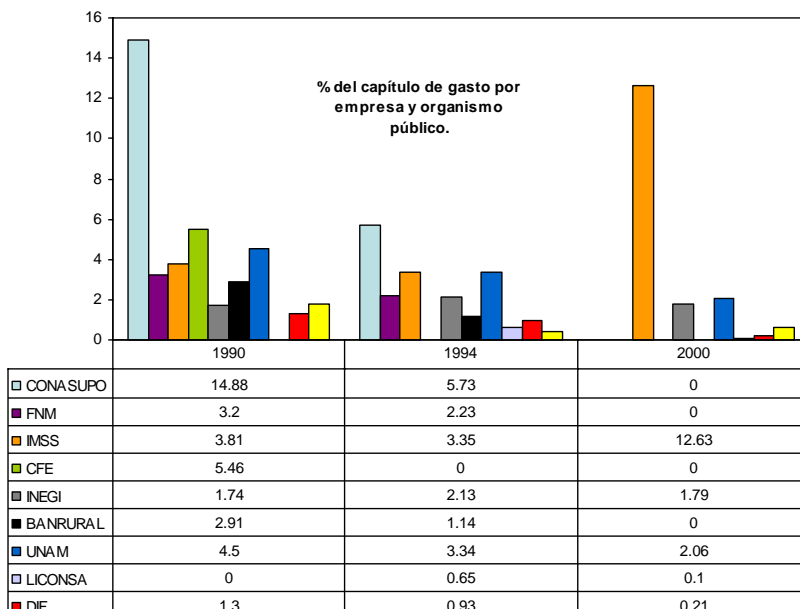


Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

La política de desincorporación de las empresas públicas, no generó una disminución del gasto en subsidios, con relación al gasto programable, lo cual aparentemente resultaría contradictorio, ya que si se analiza el tipo de empresas y organismos públicos que captaron la mayor cantidad de los subsidios y transferencias se llegará a una conclusión distinta. Para el año de 1990 este rubro fue del orden del 14 %, para 1994 del 28% y para el año 2000 esta cifra llega al 37 % del gasto programable, cifra ligeramente menor, al presupuesto canalizado en ese año a la totalidad de los organismos y empresas de control presupuestario directo, las cuales representaron el 41% del gasto programable.

El comportamiento de las empresas que recibieron la mayor cantidad de subsidios por año son los que a continuación se detallan:

4.9
PRINCIPALES EMPRESAS Y ORGANISMOS PÚBLICOS A LOS QUE SE LES
AYUDO, SUBSIDIO Y TRANSFIRIO RECURSOS PRESUPUESTALES DEL
GOBIERNO FEDERAL
(1990-2000)



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

De los datos anteriores, se desprende que el crecimiento del capítulo de gasto relativo a los subsidios y transferencias a empresas y organismos públicos, tiene comportamientos contrastantes, debido a los criterios de la desincorporación de las empresas públicas, que en cada gobierno se siguieron.

Así tenemos, que mientras en 1990, las empresas como la Comisión Nacional de Subsistencias Populares **CONASUPO**, Ferrocarriles Nacionales de México **FNM** y el Banco Nacional de Crédito Rural **BANRURAL** recibían el 14.8%, 3.2% y el 2.9% del total de los subsidios y transferencias; para el año 2000 ya no recibieron estos apoyos en virtud de que se habían liquidado.

Otras empresas como la Comisión Federal de Electricidad **CFE**, la Universidad Nacional Autónoma de México **UNAM**, El Instituto para el Desarrollo Integral de la Familia **DIF** y la Distribuidora Nacional de Consumo Popular **DICONSA**, disminuyeron en conjunto el apoyo que recibían por este concepto del 13% en 1990, al 2.3% para el año 2000, con el consecuente efecto negativo en el otorgamiento de los servicios eléctricos, docentes y de apoyo social que prestan estas entidades.

Destaca el caso del **IMSS**, el cual de recibir en 1990 ayudas y transferencias que únicamente representaban en los años de 1990 y 1994 respectivamente el 3.8% y el 3.3% de este concepto, en el año 2000 casi se triplicaron, ante la necesidad de contar con estos apoyos para financiar su gasto, sobre todo el relativo al pago creciente de las pensiones, hasta llegar a representar el 12.6% de este rubro.

El desfinanciamiento del Instituto obedeció entre otras cosas, a las modificaciones realizadas a la *Ley del Seguro Social* en 1995, en la cual al Instituto se le quitó su principal fuente de ingresos, los recursos derivados del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, para ser administrados por el sistema bancario a través de las Administradoras de Fondos para el Retiro **AFORES**, que de acuerdo con cifras oficiales, estos recursos constituyen una de las principales fuentes del ahorro interno de la economía mexicana.

El **IMSS**, por su parte mantuvo bajo su administración aquellos seguros que no son financiables por sí mismos, entre otras cosas por sus altos

costos, las crisis recurrentes de la economía y las características demográficas de la población, que hacen que las condiciones en que operan y las primas que cobra el Instituto, con relación a sus costos sean deficitarios, dentro de este tipo de seguros se cuentan: los seguros de Enfermedad y Maternidad; Riesgos de Trabajo, Invalidez y Vida; y el de Guarderías y Prestaciones Sociales. Los seguros enunciados han provocado que a medida que pasa el tiempo, los ingresos propios del Instituto, sean cada vez menos suficientes para financiar su gasto, haciendo necesario que el Estado aporte recursos presupuestales crecientes para apoyar su operación.

Estas acciones, sumadas a las enunciadas en párrafos anteriores tendieron a minimizar la participación del Estado en la economía y a limitar el ingreso de recursos frescos a la administración pública, transformándolos en algunos casos en deudas crecientes, como fue el caso de las reformas del IMSS, que afectaron sus fuentes de financiamiento, ya que el pago a los pensionados y jubilados que opten por los esquemas establecidos en la anterior Ley del **IMSS**, sus pensiones tendrán que ser cubiertas con recursos presupuestales crecientes, sin que las instituciones bancarias beneficiadas por esta política tengan que aportar ningún recurso.

Esta deuda histórica no se contabiliza como tal en los saldos de las Finanzas Públicas Federales, sin embargo a medida que pasa el tiempo, su peso en el gasto público ha sido ascendente, limitando la capacidad de maniobra del gasto de la Administración Pública Federal.

Del análisis se concluye que no existe contradicción en el crecimiento de este tipo de gasto ya que se orienta a subsidiar a las entidades, fundamentalmente al Instituto que por falta de ingresos propios tiene que complementar su gasto con recursos federales.

IV.4.2. El presupuesto de los organismos y empresas de control presupuestal directo

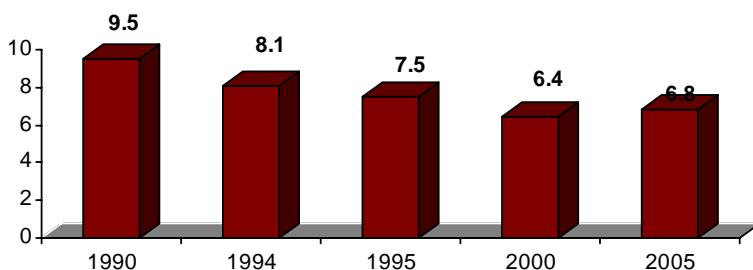
El gasto de los organismos y empresas de control presupuestal directo mantuvo la tendencia decreciente del gasto programable en el período de análisis. En el año 1990 representó el 9.5% del PIB; para 1994 el 8.1% para el año 2000 el 6.4% y para el año 2005 tuvo un ligero repunte de .4% del PIB, esto como consecuencia de los aumentos mínimos a los presupuesto de **PEMEX, CFE e IMSS**, producto de la presión social a que se vio sujeta el Estado.

IV.4.3. Clasificación económica del gasto programable

IV.4.4. Gasto corriente

El gasto corriente, es definido como el “Conjunto de erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de activos, sino que constituye un acto de consumo. Se refiere a los gastos en recursos humanos y de compra de bienes y servicios, necesarios para la administración y operación gubernamental”.⁸⁹ En contrapartida el gasto de capital: “Es aquella erogación que se traduce en la creación y conservación de activos; su efecto sobre el desarrollo económico es permanente y de mayor repercusión, es el gasto destinado a la adquisición de los bienes de capital, inmuebles y valores, a la construcción de las instalaciones y para ampliar la capacidad productora, así como el destinado a la conservación y mantenimiento de dichas instalaciones y los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines”.⁹⁰

4.10
ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTAL DIRECTO
(1990-2005)



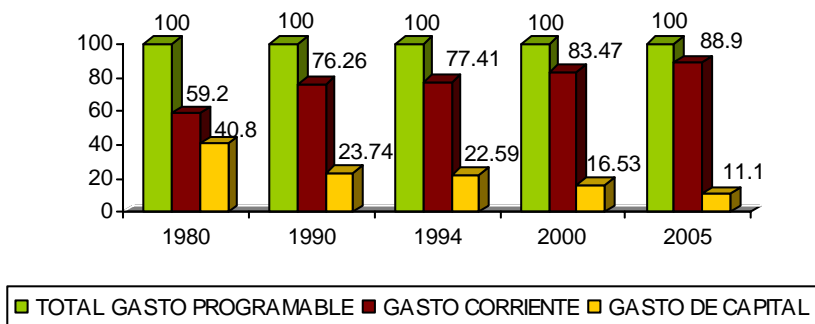
⁸⁹ *Ibid.* p. 30.

⁹⁰ *Ibidem.*

IV. 4.5. Gasto de capital

El gasto de capital está conformado por los siguientes capítulos: Transferencias de capital, Bienes muebles e inmuebles, Obras públicas, Inversiones financieras y Erogaciones extraordinarias destinadas a capital.

4.11
CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO PROGRAMABLE
ESTRUCTURA PORCENTUAL
1980-2005



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

El gasto de capital es una condición necesaria para detonar el círculo virtuoso del crecimiento, el empleo y la demanda en el sistema económico, sin embargo la inversión pública de 1980 al 2005, dejó de cumplir con estos objetivos al caer del 12% del **PIB** al 4%, lo que significó una disminución del 300% de lo que había significado a principios de la década de los ochenta.

Este proceso no vino acompañado por un incremento sustancial de la inversión privada, como lo había propuesto la política *neoliberal*, ya que únicamente creció del 14% al 16% del **PIB**. Esto tuvo efectos importantes en la inversión total, al disminuirse del 25% en 1980 al 20% en el 2000.

Es importante resaltar que países como China, Korea y Singapur en el año 2004 invirtieron el 46%, 29% y 28% de su **PIB**, para promover el desarrollo económico y social de sus países. Chile por su parte invirtió en el mismo año el 24% de su PIB es decir 4% más que el que realizó el estado mexicano, no obstante que son economías de un desarrollo económico similar.

El comportamiento de la estructura económica del gasto en el período de análisis, nos muestra una tendencia creciente de la participación del gasto corriente con relación al gasto de capital, lo que ha generado importantes rezagos en el mantenimiento, construcción y ampliación de la infraestructura social de la economía mexicana, frente a las crecientes demandas de la población de servicios sociales de calidad, tales como educación, vivienda, salud y servicios públicos, lo que ha generado malestar en la población, al tener que satisfacer la necesidad de estos servicios en el mercado privado, a precios elevados con la consecuente pérdida del cada vez menor poder de compra de su salario y la disminución de su nivel de vida.

Asimismo, las acciones de combate a la pobreza, apoyo al campo e impartición de justicia se han limitado.

Por otra parte la infraestructura productiva básica, hidráulica, carreteras, aeropuertos, presas, generación de energía eléctrica, no han crecido lo suficiente para ser un elemento que estimule el crecimiento económico y la generación de empleos.

No se ha satisfecho el crecimiento de la demanda potencial de estos servicios, de sectores productivos y regiones, convirtiéndose en algunos casos en “cuellos de botella”, que imposibilitan su desarrollo.

El gasto corriente de significar en 1980 el 59.2% del gasto programable, para el año 2005 se había incrementado en 29.7 puntos porcentuales, hasta llegar al 88.9% del gasto programable. La variación del gasto de capital, en el mismo período fue inversamente proporcional, hasta llegar a significar únicamente el 11.1% del tipo de gasto de referencia, perdiendo 29.7 puntos porcentuales.

IV.4.6. La clasificación funcional del gasto programable

El efecto del gasto público en la economía, es crucial para promover su crecimiento, al crear las condiciones sociales y materiales y dada su tendencia decreciente como se ha analizado en capítulos anteriores, su limitación se ha hecho cada vez más patente en la mayoría de los sectores económicos.

La distribución del gasto por sectores económicos ratifica lo anterior y nos muestra la orientación de la política económica de los últimos cuatro sexenios, así tenemos que para el período de análisis esta distribución ha variado significativamente, con base en los objetivos políticos y económicos de cada unas de las administraciones liberales que engloban el período de análisis.

Los recursos que se orientaron al desarrollo social en 1988, representaron el 5.7% del **PIB**, los canalizados al sector energético el 4.9% a la industria y la minería el 2.3%, mientras que los sectores menos favorecidos como el desarrollo urbano y la ecología, la construcción y el mantenimiento de los sistemas de agua potable; la construcción de obras de comunicaciones y transportes únicamente representaron en conjunto el .4% y el 1.2% respectivamente; al desarrollo rural se le asignó únicamente el 1%.

Es importante destacar dentro del gasto social, el gasto en educación y salud; así como el de seguridad social, los cuales representaron respectivamente el 2.5% y el 2.6% del **PIB** y con relación al gasto programable el 14% y el 14.6% respectivamente.

En 1988, el sector público concentró el 73% de su gasto programable en tres sectores: al desarrollo social el 32%, al energético el 28% y a la industria y la minería el 13%, dejando en segundo término al desarrollo urbano, ecología y a la construcción y mantenimiento de los sistemas de agua potable, asignándoles únicamente el 2.2%; por su parte a la construcción de obras de comunicaciones y transportes le otorgó el 6.7% y al desarrollo rural únicamente se le canalizó el 5%.

Durante la administración del licenciado Salinas de Gortari, al incluir en su política económica el concepto de "Liberalismo social" y dar prioridad a los programas de combate a la pobreza a través del programa de Solidaridad, en el año de 1994 la distribución del Gasto Público, cambió sustancialmente, el Gasto Público en el sector social representó el 52.7%, es decir su participación con relación a 1988 se incrementó 20.7 puntos, lo cual a simple vista podría llevarnos a la conclusión de que este modelo efectivamente favoreció el mejoramiento del nivel de vida de las clases populares, en detrimento de su apoyo a los sectores productivos. Esto sería si este mejoramiento lo evaluamos únicamente

con esta variable y no con los diferentes indicadores de la distribución de la riqueza.

La participación del sector energético disminuye en 7 puntos al representar el 20.4% y con relación a los recursos orientados a las actividades minera e industrial, el dato no tiene ninguna peso, ya que los principales voceros económicos del sexenio afirmaban que la mejor política industrial era la inexistente.

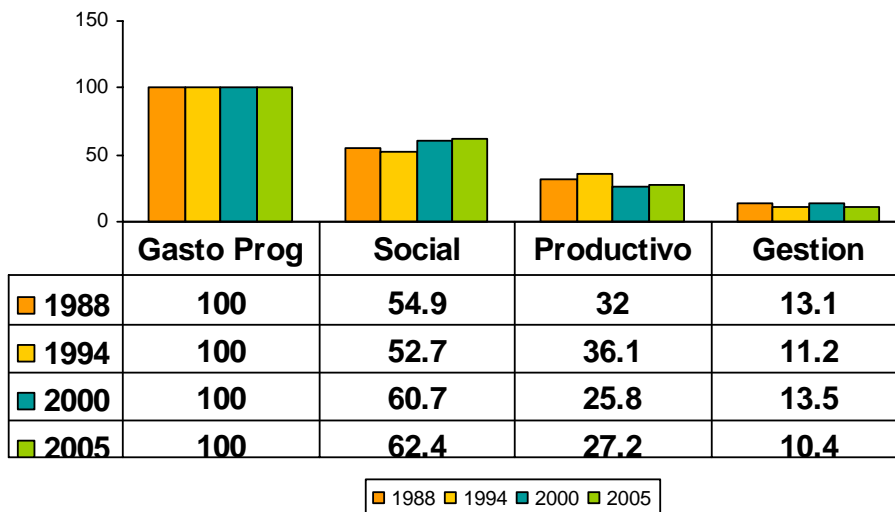
Por el lado del desarrollo urbano, la ecología y la construcción y mantenimiento de los sistemas de agua potable se mantuvieron la misma tendencia que en 1988 y representaron el 2.3%, la construcción de obras de comunicaciones y transportes el 6.7% y al desarrollo rural se le canalizó únicamente el 6.3%.

Los recursos orientados al desarrollo social en 1994 representaron el 9.1% del **PIB**, los del sector energético disminuyeron al 3.8%; la industria y la minería carecen de representatividad en este año, mientras que los sectores menos favorecidos como el desarrollo urbano y la ecología, la construcción y el mantenimiento de los sistemas de agua potable; y la construcción de obras de comunicaciones y transportes únicamente representaron el .6% y el 1.1% del **PIB** respectivamente y el desarrollo rural significa el 1.1%.

En ese año el gasto en educación y salud y seguridad social, representaron respectivamente el 3.9% y el 3.8% del **PIB**, significando respectivamente el 22% y el 21.6% del gasto programable del gobierno.

Para el año 2005, la estructura del gasto programable se mantuvo prácticamente igual a la del último sexenio, el 62.4% se canalizó al desarrollo social, el 27.2% a desarrollar las funciones productivas y el 10.4% a la gestión gubernamental.

4.12
**CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO PROGRAMABLE
 ESTRUCTURA PORCENTUAL
 1988-2005**

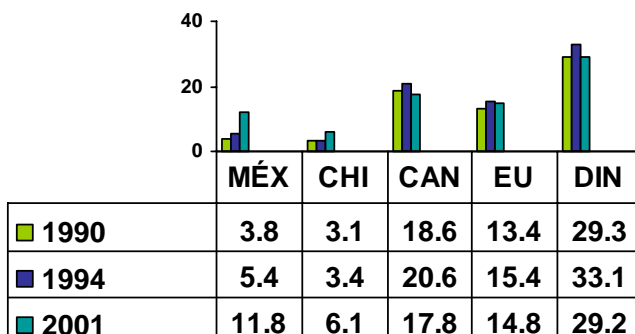


Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

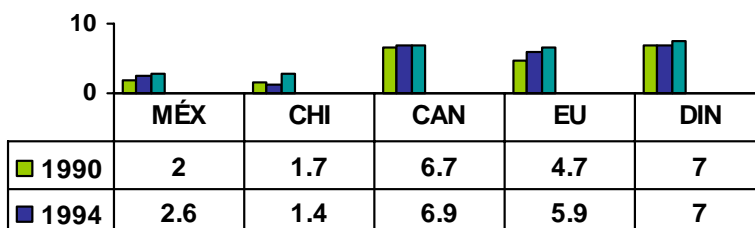
De los datos anteriores se concluye que no obstante la creciente importancia que las administraciones *neoliberales* le otorgaron al gasto social, este no fue suficiente para atenuar las condiciones de pobreza en que vive más del 50% de la población mexicana.

El nivel del gasto social que realizaron estas administraciones aunque importante, se sitúa por debajo de las que hicieron otros países con el mismo enfoque *neoliberal*, como se muestra en los siguientes gráficos:

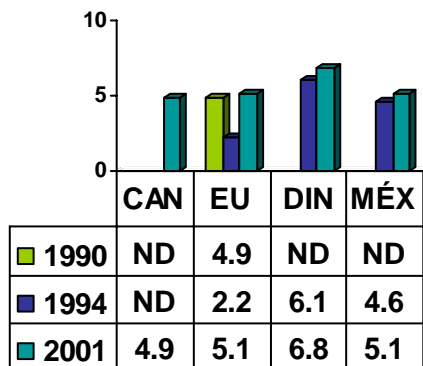
4.13
GASTO SOCIAL EN PAISES SELECCIONADOS
% PIB (1990-2001)



4.13
GASTO DE SALUD EN PAISES
SELECCIONADOS % PIB (1990-2001)



4.15
GASTO EN EDUCACIÓN PÚBLICA EN PAISES
SELECCIONADOS % PIB (1990-2001)



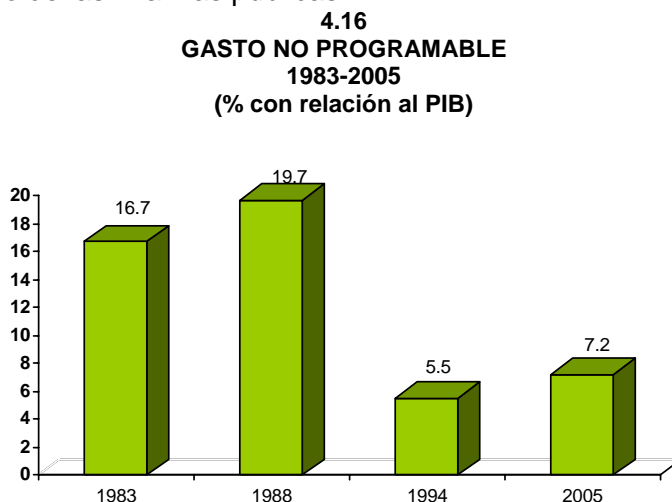
Fuente: Cuadros 4.13,4.14 y 4.15; Elaboración propia, con base en las cifras de la OCDE, varios años.

IV.5. EL GASTO NO PROGRAMABLE

El gasto no programable está constituido por las “Erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como los intereses y gastos de la deuda; las participaciones y estímulos fiscales y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores”.⁹¹

Otra variable que influyó de manera significativa en la disminución del Gasto Público Federal se localizó en la reducción permanente del gasto no programable del sector público, el cual de significar en 1988 el 19.7% del **PIB**, se redujo al 5.5% en 1994 y para el año 2000 su tendencia cambia al representar el 7.2% medido en los mismos términos.

El gasto no programable en el año 2005, vuelve a retomar el nivel del inicio de la administración del licenciado Zedillo, lo cual fue positivo para el equilibrio de las finanzas públicas.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

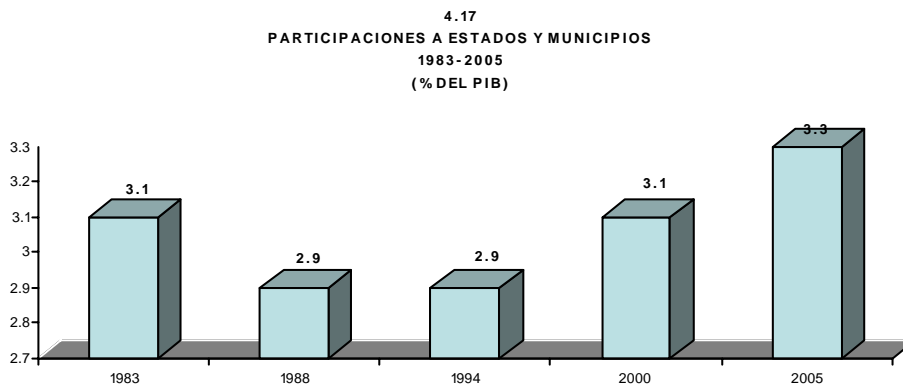
El gasto no programable, como se mencionó anteriormente incluye el costo financiero de la deuda, cuya tendencia fue a la baja, en este trabajo fue analizado en el apartado del gasto neto total, por lo en este

⁹¹ *Ibidem.*

capítulo se analizarán los otros dos elementos del gasto no programable, las participaciones a estados y municipios y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, para poder encontrar cuál es el origen del crecimiento de esta variable en el año 2000 y su posterior recuperación en el año 2005.

IV. 5.1. Las participaciones a estados y municipios

Otro de los objetivos de la política fiscal fue el de descentralizar el gasto, el cual se cumplió en términos relativos, al aumentar su participación con respecto al gasto no programable, más no en su relación con el **PIB**. Al analizar las cifras del período analizado, tenemos que en 1983 únicamente el 7.7% del gasto programable, se canalizó a las participaciones y municipios; en el año 2005 esta cifra era ya del orden del 29.8%, sin embargo en términos de su participación con relación al **PIB**, esta cifra se mantiene casi constante al representar para los años de análisis el 3.1% y el 3.3 % respectivamente.



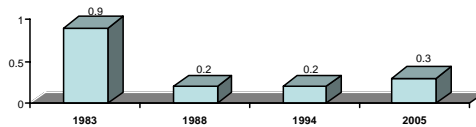
Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

IV.5.2. Adeudos de ejercicios fiscales anteriores ADEFAS

Las **ADEFAS** se constituyen por el “Conjunto de obligaciones contraídas, registradas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestarias pero que no fueron liquidadas al término o cierre del ejercicio correspondiente”⁹²

Estas obligaciones en el período de estudio, han disminuido en aproximadamente tres veces, al pasar del .9% del PIB al .3%.

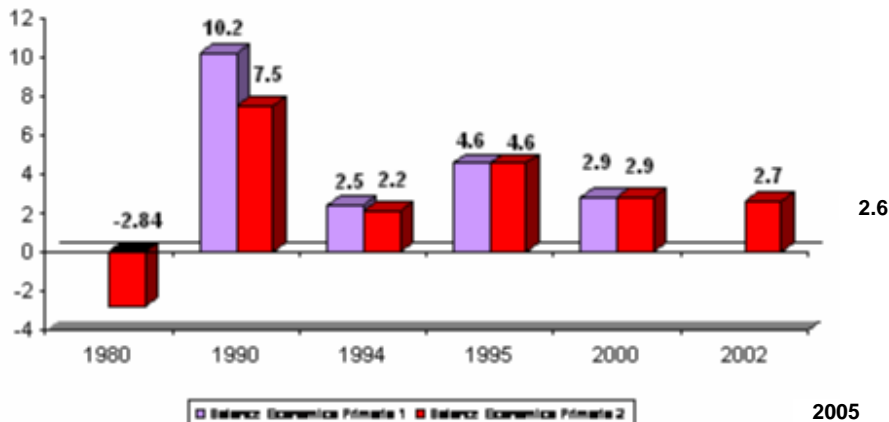
4.18
ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES
1983-2005
 (% DEL PIB)



IV.6. LA SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

El mejoramiento de la situación financiera del sector público fue otro de los objetivos de las políticas de ajuste y ha sido una de las principales banderas del éxito de las políticas *neoliberales*.

4.19
SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO
1980-2005



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años. Bal. Económico primario incluyendo ingresos por venta de empresas paraestatales / Bal. Económico primario sin incluir ingresos por venta de empresas paraestatales Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

⁹² *ibíd*, p. 1.

IV.6.1. El balance económico primario de las finanzas públicas

Para evaluar el mejoramiento o empeoramiento de la situación financiera del presupuesto público, tradicionalmente la Administración Pública Federal ha elaborado tres indicadores, el balance económico primario, el operacional y el del sector público.

El balance económico primario está constituido por el diferencial entre ingresos y egresos de la administración pública centralizada, integrada por las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la *consejería* jurídica, tal como la define la **LOAPF**.

Este indicador a partir de las políticas de ajuste *neoliberal*, tradicionalmente ha sido *superavitario*, en virtud de que los ingresos de la administración pública centralizada, siempre han sido mayores que sus gastos, sin embargo a medida que los primeros han ido decreciendo en forma acelerada y los gastos corrientes y de capital de las dependencias no se han reducido con la misma rapidez, el superávit ha tendido a decrecer.

Así tenemos que para 1990 el superávit era del orden del 7.5% del **PIB**, para la conclusión del sexenio de Salinas descendió a 2.2 puntos y para los años 2000 2.9% y 2005 2.6%; éste ya se había reducido en 4.9 puntos con relación a 1990 y al compararse con el año de 1994, el superávit aumento .4 puntos porcentuales.

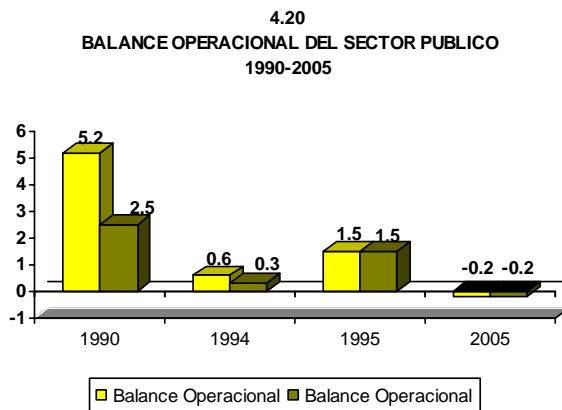
Es decir, la tendencia del crecimiento del superávit no podrá mantenerse, mientras no exista una reforma hacendaria integral que modifique sustancialmente la relación entre el ingreso y el gasto público de la **APF**.

IV.6.2. El balance operacional de las finanzas públicas

El balance operacional esta constituido por el diferencial entre ingresos y egresos de la administración pública centralizada y los de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. Este indicador tradicionalmente había sido positivo, al incorporar los ingresos de las empresas públicas como **PEMEX**, **CFE**, el **IMSS** y en su momento Teléfonos de México **TELMEX**,

en 1990 era del 2.5%; sin embargo al tener problemas financieros las tres primeras empresas públicas y haberse reprivatizado **TELMEX**, los ingresos propios de la Administración Pública Federal por concepto de la venta de los bienes y servicios que estas empresas generaban y las cuotas obrero-patronales que ingresaban al erario federal, los ingresos han ido disminuyendo paulatinamente, revertiendo la perspectiva de este balance hasta convertirlo en el año 2005 en déficit del orden del .2%.

Es importante destacar, que los datos de las gráficas que se muestran a partir del año 1990 incluyen en el dato “**balance público 1**”, el impacto de la reducción de la renegociación de la deuda pública externa y los ingresos extraordinarios provenientes de la reprivatización por la venta de las empresas paraestatales y los bancos y en el “**balance público 2**” no se incluyen estos conceptos.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

IV.6.3. El balance público de la administración pública centralizada

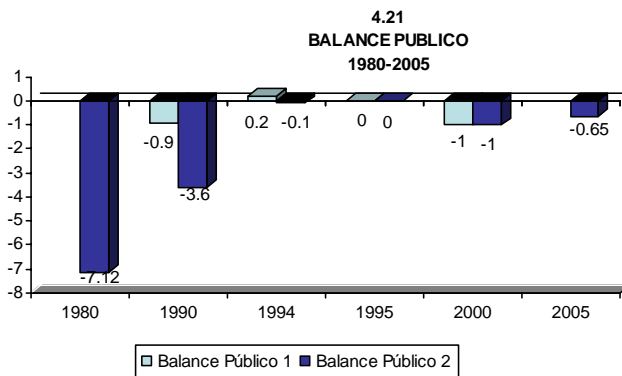
El balance público esta constituido por el diferencial entre Ingresos y Egresos de la administración pública centralizada, las entidades en sentido amplio y la intermediación financiera de la banca de desarrollo.

Este indicador tradicionalmente ha sido negativo en la historia estadística de las finanzas públicas, al incorporar además de los

ingresos de las empresas públicas sus gastos, los subsidios y transferencias y las amortizaciones al pago de la deuda pública y el costo de la intermediación financiera, su punto máximo se ubica en la década de los ochenta, al inicio de este período el déficit era del 7.1% con relación al **PIB**.

En el período de análisis su comportamiento ha sido variable hasta llegar a un punto de equilibrio en 1994, en el que el balance inclusive es positivo en un .2%, si se incluyen los ingresos extraordinarios por concepto de la venta de las empresas paraestatales, como fue analizado en los capítulos anteriores.

En 1990 el déficit público, había disminuido en forma importante al llegar al .9% del **PIB**, a finales del sexenio de Salinas se logró un déficit mínimo de .1 puntos; este comportamiento fue positivo gracias a los ingresos de derivados de la venta de los bancos y las empresas paraestatales. Si a estos datos se le descuentan los montos obtenidos por estas ventas, la cifra del déficit del balance público sería negativa y se ubicaría en .1% del **PIB**; para el año de 1994 el déficit público sería del orden de -.1% medido bajo los criterios enunciados y para el año 2002 este ya se había convertido en deficitario, representando únicamente el .65% del **PIB**.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

CAPÍTULO V LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN EL ÁMBITO MACROECONÓMICO DE 1983 A 2005

La política de gasto con una orientación liberal seguida por el Estado mexicano a partir de principios de la década de los años ochenta del siglo XX, ha tenido fortalezas y debilidades en el cumplimiento de los objetivos macro-económicos de la política económica.

Una vez analizadas las cifras que muestran el desempeño de las principales variables macroeconómicas, podríamos concluir que su fortaleza ha radicado en el mejoramiento del desempeño de las finanzas públicas abatiendo su déficit, disminuyendo la deuda pública y su servicio, ha controlado eficientemente la inflación y la estabilidad monetaria se ha mantenido, el tipo de cambio del peso, con relación al dólar ha tenido variaciones relativamente pequeñas.

Estos logros, por otra parte han debilitado el cumplimiento de otros objetivos fundamentales de la política económica, como son el crecimiento del PIB, la creación de empleos productivos y sobre todo el relativo a la distribución equitativa de la riqueza.

V.1. FORTALEZAS DEL SIAGP EN EL ÁMBITO MACROECONÓMICO

V.1.1. La estabilidad de precios

Durante la década de los años ochenta, la inflación fue uno de los principales obstáculos del crecimiento económico sin embargo a partir de las políticas de ajuste *neoliberal* ha sido controlada, hasta llegar a un solo dígito y acercarse cada vez más a las existentes en los países que son nuestros socios comerciales.

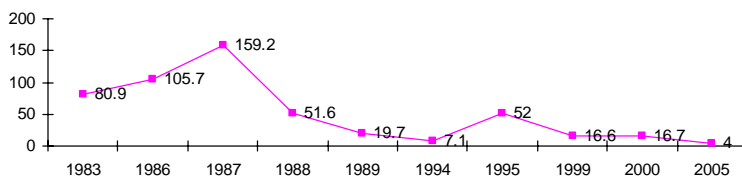
El control de la inflación ha tenido efectos positivos en la disminución de las tasas de interés, en la distribución del ingreso en algunos sectores de la población y sobre todo en la recuperación de la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en nuestra economía.

La inflación en 1987, llegó a tres dígitos, su nivel máximo histórico, al ubicar el crecimiento anual de los precios en 159%, es decir la

economía en ese año tuvo una inflación de tres dígitos. La inflación mensual fue del orden de 13%; este panorama negativo en menos de seis años había cambiado radicalmente, para el año de 1993 con el impacto de las políticas de ajuste se llegó a un nivel cercano a 7% anual, esto sin embargo no fue suficiente para impedir la crisis del 94, la cual fue considerada por los funcionarios de esa época, como una crisis de flujo de efectivo para hacer frente a las obligaciones que la economía tenía en el corto plazo.

En el año 2005 la inflación fue de 4.0%, menor a la que se registraba mensualmente en 1987 e inferior en .5% al promedio que mostraron los países de la Unión Europea en este año, aunque con relación a los Estados Unidos de Norteamérica la inflación en México todavía es cuatro veces mayor. De 1987 a la fecha se redujo la inflación en 154.1 puntos, indudablemente que éste fue el principal logro de la política de gasto *neoliberal*.

5.1
INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
1983-2005
CRECIMIENTO ANUAL



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

V.1.2. La estabilidad cambiaria

La estabilidad cambiaria fue y ha sido uno de los principales objetivos de la política de ajuste y ha sido una de las palancas fundamentales de la estabilidad de precios.

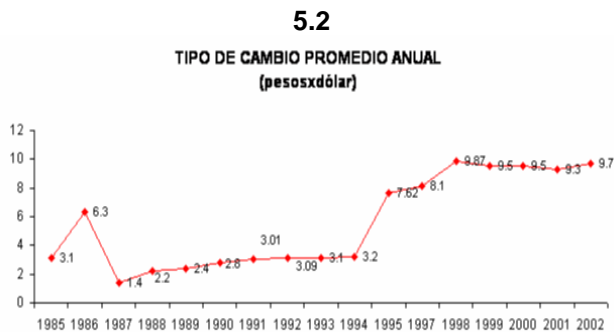
El tipo de cambio a principios de la década de los ochenta era una de las principales variables de desajuste económico, sobre todo en los períodos de las crisis de 1986 y en la de 1994.

La estabilización de esta variable en los últimos cinco años, la ha convertido en una pieza fundamental del control de precios, aunque como se analizará más adelante, su efecto ha sido negativo en el equilibrio de la balanza comercial al afectar la competitividad de las exportaciones.

La oscilación del tipo de cambio promedio del peso con relación al dólar, durante los últimos años no ha sido mayor al 10% anual, lo que ha permitido tener una mayor certidumbre en las transacciones que se realizan con esta divisa en el corto y mediano plazo.

El tipo de cambio promedio para el año 2005 se estimó en 11.0 pesos por dólar, es decir únicamente sufrió el peso una devaluación del 11.4%, con relación al nivel al que se encontraba en 1999, sin embargo es importante destacar que durante el año de 2005, su estabilidad se comenzó a debilitar.

De tal forma que en el mes de septiembre de 2006, el tipo de cambio con relación al dólar es de 11.12 pesos, lo que empieza a mostrar un agotamiento del modelo en esta variable.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

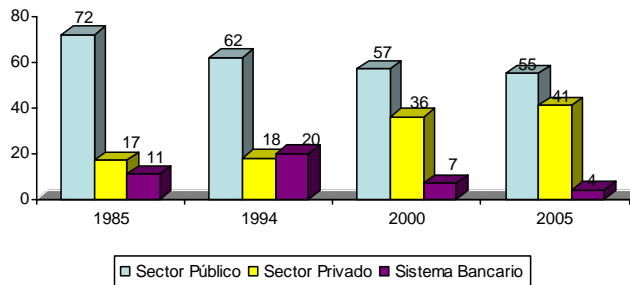
V.1.3. La deuda externa total

La deuda externa total en el año 1982, ascendió a 87 589 millones de dólares, misma que para 1987 había crecido a 106 mil millones de dólares, no obstante que para el mismo período se habían pagado aproximadamente 70 mil millones de dólares por concepto de intereses.

La deuda externa total para el año 1995, después de la crisis del 94 llegó a los 165 mil millones de dólares, cifra que no obstante las amortizaciones crecientes a la misma, en 1999 se ubicó en los 166.3 miles de millones de dólares.

La estructura de la deuda externa total se ha modificado de manera importante, ya que mientras en 1985, el 72% correspondió al sector público, el 17% al sector privado y el 11 restante al sistema bancario; esta composición para el año 2005 muestra que la participación del Gobierno Federal se redujo significativamente y representa el 55%, mientras que el 45% restante es generada por el sector privado incluyendo la deuda de la banca reprivatizada.

5.3 DEUDA EXTERNA BRUTA TOTAL
1985-2005



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

V.1.4. La deuda pública total

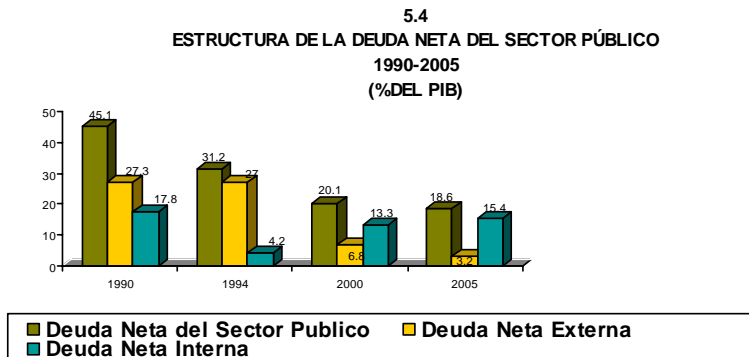
La disminución de la participación de la deuda pública en la deuda externa total, se constituyó en otra de las fortalezas de la política de ajuste económico iniciada a finales de los ochenta, como era de esperarse las medidas de contracción del gasto público tuvieron efectos positivos en la disminución del endeudamiento público, al *bursatilizar* la deuda interna así como renegociar la externa.

La crisis de la deuda pública se manifestó en 1986, al representar el 104.1% del PIB, en 1994 su impacto había descendido al 41% y para el año 2005 dejó de ser uno de los principales problemas de la economía al significar únicamente el 18.6%.

La deuda pública mexicana con relación al **PIB** para el año 2005, fue menor medida en estos términos, a la de los Estados Unidos de Norteamérica que representó el 57.5%, a la de Japón que significó el 131.1% y a la de España que medida en los mismos términos representó el 57.2%, por solo mencionar algunos países.

V.1.5. Estructura de la deuda pública neta interna del sector público

La estructura de la deuda pública se modificó en el período de análisis, en 1986 el 69.8% era de origen externo y el 30.2% restante correspondió a la deuda interna; en 1990 esta proporción era de de 60.5% y 39.5% respectivamente; para el año de 2005 esta composición *cambió de manera radical*, ya que el 82.8% fue interna y el 17.2% de procedencia extranjera. La política económica privilegió el pago de la deuda contraída con los bancos y organismos internacionales, tales como **FMI**, el Banco Mundial **BM** así como también a la contraída con diversos gobiernos extranjeros.



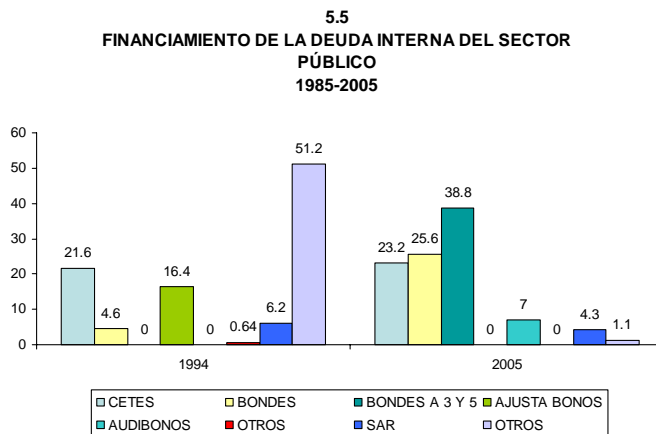
Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

La deuda interna financió el gasto público a través de la emisión de diversos valores, dentro de los cuales se destacan por su importancia los Certificados de la Tesorería **CETES**, Bonos de Desarrollo **BONDES**, ajusta Bonos, Udibonos, del Sistema del Ahorro para el retiro **SAR**; así como de otros instrumentos de deuda.

Es importante destacar el crecimiento del **SAR** como elemento de financiamiento de la deuda interna al triplicar su importancia de 1985 al 2005.

La deuda interna en 1992 se financió en un 43.1% con **CETES**, con **BONDES** el 27.8%, el 26.5 con ajusta bonos y el 2.6% restante con otros instrumentos, es importante resaltar que el **SAR** únicamente aportó en ese año el 1.8%. Para el año 2005 los **BONDES** a tres y cinco años financiaron el 38.8%, los **CETES** el 23.2%, los **BONDES** el 25.6% y el **SAR** ya había triplicado su participación como fuente de financiamiento de la deuda interna.

Los datos anteriores acreditan el impacto positivo de la política de ajuste al financiar el gasto con un cada vez mayor ahorro interno.



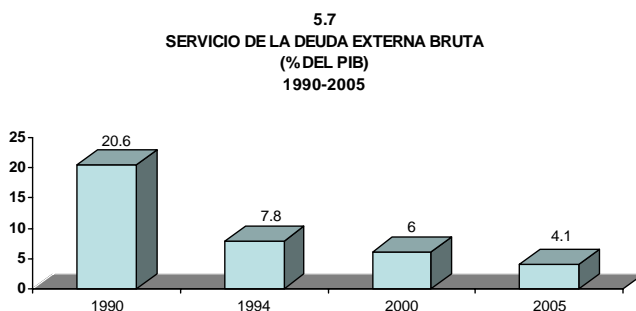
Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

V.1.6. Servicio de la deuda externa

La política económica de ajuste, privilegió el pago a los acreedores nacionales e internacionales más que a la promoción de la distribución de la riqueza entre la población mexicana, ya que para 1982 el pago del servicio de la deuda del sector público representaba 60.1% del gasto del Estado.

El servicio de la deuda externa representó 20.6% del **PIB** en 1990 y cuatro años después en 1994 había descendido en 12.8 puntos porcentuales con relación a la misma variable, lo cual se logró gracias a que en cuatro años la economía mexicana por este concepto pagó al exterior 154 mil millones de dólares y si sumamos lo que se pagó durante la última década del siglo XX esta cifra fue del orden de 363 000 millones de dólares y aún no se ha podido saldar dicha deuda. En el año 2005 aún se debían 73.7 miles de millones de dólares.

En lo que va del sexenio se han pagado por este concepto 48. 8 miles de millones de dólares y el servicio de la deuda externa se ubicó en el año 2005 en el 4.1% del **PIB**, cifra aún significativa por los montos que importa, es importante destacar que esta variable en el momento actual, no pone en peligro la estabilidad de la economía como lo fue en el año de 1986, en el que se habló de la crisis de la deuda externa.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

Gracias a estos pagos, el **FMI**, los organismos y bancos internacionales le han otorgado a la deuda mexicana, el grado de inversión, sin embargo el costo marginal de esta política ha sido alto, ya que esta cantidad millonaria de recursos que no se orientó a la inversión, ni al

desarrollo social generó rezagos significativos en el crecimiento de la economía y en los sectores educativo, cultural y de salud, afectando en forma negativa el nivel de vida de amplios sectores de la población.

V.1.7. Comercio exterior y la balanza comercial

El saldo de la balanza comercial que mide el diferencial entre las exportaciones totales y las importaciones, siempre ha tenido una tendencia negativa debido a que el modelo económico *neoliberal*, no incluyó una política integral de promoción del desarrollo industrial.

El comercio tendió a expandirse en una primera fase, con base al crecimiento de la industria maquiladora, a partir del año 2000 este efecto se revierte.

El saldo de las exportaciones y las importaciones han tenido un saldo negativo, en 1994 las exportaciones y las importaciones totales representaron el 14.5% y el 18.9% respectivamente, existiendo un saldo negativo de 4.4% del **PIB**, producto de la inexistencia de una política industrial.

Con la aplicación de la política de apertura comercial y la firma del tratado de libre comercio, con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá en 1994 y la estabilización del tipo de cambio, durante los siguientes años el saldo de la balanza prácticamente se equilibró hasta llegar al año 2000, en que las exportaciones significaron el 28.6% del **PIB** y las importaciones el 30.0%, mostrando un déficit del 1.4%.

La economía mexicana no desarrolló un modelo de desarrollo industrial que integrará a las pequeñas y medianas empresas con las empresas de punta orientadas hacía el comercio internacional, sin embargo con las acciones enunciadas anteriormente la industria maquiladora tuvo un crecimiento acelerado a partir de 1994, ya que de representar el 6.2% del **PIB** en este año, en el año 2000 ya representaba el 12.4%, es decir su participación se había duplicado, sin embargo este impulso inicial, ha disminuido en función de la competencia internacional de los países asiáticos por el mercado mundial.

Para el año 2005, las maquiladoras representaron únicamente el 6.4% del **PIB** y las exportaciones totales el 14.6%, lo que mostró una caída sensible de las exportaciones totales, con relación al año 2000 de 14.2 puntos, lo cual es preocupante, ya que esta actividad había sido una de las pocas actividades detonantes de la creación de empleo.

Esta situación fue provocada por el proceso de abaratamiento de la fuerza de trabajo en los países asiáticos mencionados, ya que cada vez más el capital transnacional, buscó mercados con legislaciones laborales flexibles y poca reglamentación, aspectos en los que la economía mexicana se encuentran en desventaja con los países orientales.

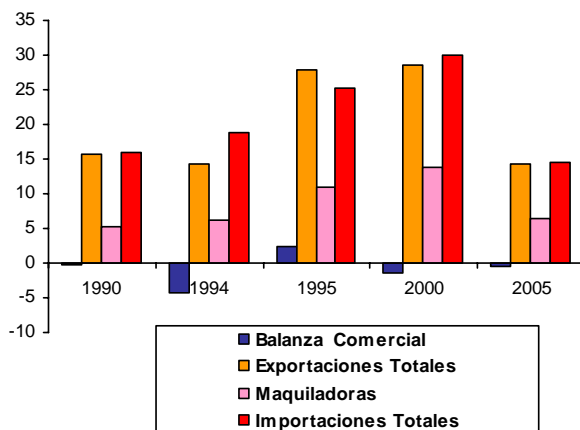
Aunado a lo anterior, la concentración de la riqueza existente en la economía mexicana, desarrolló una creciente demanda de mercancías importadas, sobre todo de lujo entre los grupos privilegiados del México actual, lo que afectó también el equilibrio de la balanza de pagos.

Con base a los datos analizados, se podría concluir que esta variable económica que con el modelo *neoliberal* estimuló, y se convirtió en una de sus fortalezas, en el momento actual para la economía mexicana constituye una debilidad.

Los datos anteriores acreditan las fortalezas del modelo liberal, sin embargo como todo modelo económico tiene limitantes, ante una escasez de capital como es el caso de nuestra economía.

El costo marginal para lograr los resultados positivos analizados, en materia de finanzas públicas sanas, control de precios, estabilidad cambiaria, disminución de la deuda del sector público; así como equilibrar los saldos de la balanza comercial ha sido alto, con relación al crecimiento sostenido del **PIB**, de la creación de empleos productivos, pero sobre todo del mejoramiento del nivel de ingreso y de su distribución entre la mayoría de la población mexicana.

5.8
BALANZA COMERCIAL ESTRUCTURA EN RELACION AL PIB
1990-2005



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

V.2. DEBILIDADES DEL SIAGP EN EL ÁMBITO ECONÓMICO

A continuación se analizarán las variables que constituyen la debilidad del modelo económico *neoliberal*.

V.2.1 Crecimiento económico sostenido

El crecimiento económico sostenido en el corto y en el largo plazo, es una condición básica para satisfacer los requerimientos de empleo, elevar los niveles de vida y para canalizar mayores recursos al bienestar general de la sociedad.

La disminución del Gasto Público Federal, vino acompañada de una disminución del gasto de capital, el cual se redujo respecto al **PIB** en más de 50%, ya que de representar 9.6% en 1982, para 1988 significaba únicamente 4.3%. En términos de crecimiento del **PIB** su efecto fue recesivo, ya que en promedio durante éste sexenio disminuyó en .8% anual.

El promedio de crecimiento anual del **PIB** para los sexenios de los licenciados. Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, fue de 3.9% para el primero y de 3.5% para el segundo, crecimiento que no fue, ni ha sido

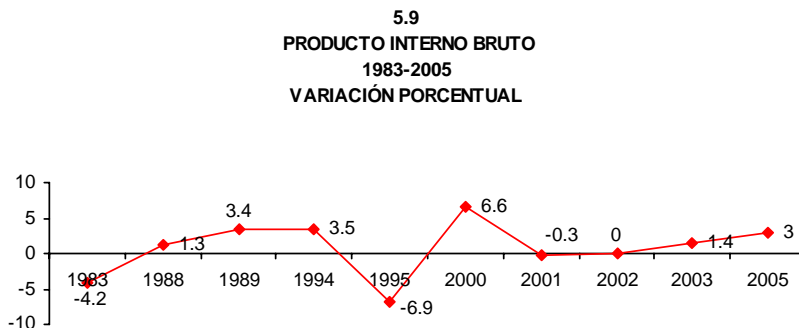
suficiente para generar los empleos que demanda el crecimiento de la población y mejorar sus niveles de vida.

En la administración del licenciado Vicente Fox la expectativa de 7% de crecimiento de esta variable expuesta en el **P.N.D.**, se ve cada vez más lejana ya que en el año 2001 la economía decreció en .3% y para el año 2005 se obtuvo un crecimiento de 3 %,y para el año del 2006 del 3.5% lo que aunque mejora la tendencia del crecimiento del P.I.B del sexenio, aún no es suficiente para expandir a la economía en su conjunto.

Ante esta situación es necesario usar todo el instrumental de política económica, para promover todo tipo de inversiones productivas, proveer el sano financiamiento, elevar la productividad de los factores productivos y orientar todo el marco normativo a favor del crecimiento económico.

V.2.2. Producto interno bruto por sector productivo

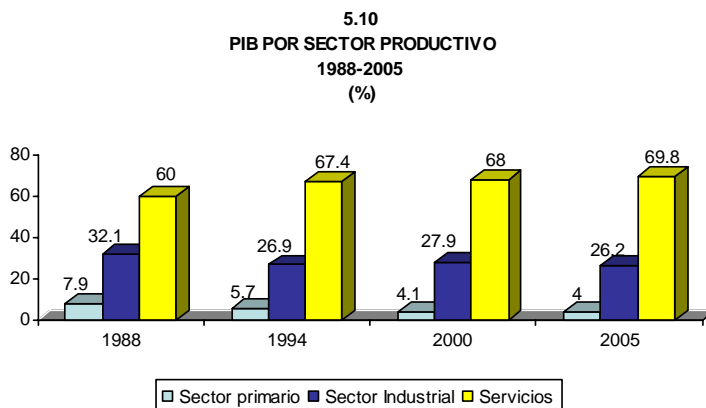
El comportamiento del **PIB** por sector productivo, no es más que el reflejo de la política económica *neoliberal* seguida por el estado mexicano.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

El sector más dinámico fue el de los servicios, el cual de representar en 1988 el 60% del **PIB**, para el año 2005 aumentó 9.8 puntos, hasta llegar al 69.8%; el sector industrial no obstante el crecimiento de la maquila, su participación descendió del 32.1% al 26.9%, es decir bajó 5.2 puntos.

El sector menos dinámico en el período analizado fue el agropecuario, ya que su participación disminuyó en términos reales un 49%, al representar el 7.9% en 1988 al 4.0% del **PIB** en el año 2005. En este sector, se encuentra la población más desprotegida.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

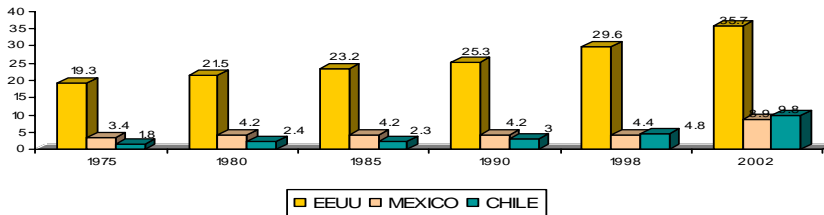
V.2.3. El ingreso per cápita de los mexicanos

El mejoramiento de los niveles de ingreso de la población es otra de las debilidades del modelo *neoliberal* mexicano, el indicador que lo mide es el ingreso *per cápita*, el cual no ha tenido un mejoramiento sustantivo en el período de análisis, como si sucedió en otros países con mayor o igual desarrollo económico

El ingreso *per cápita* de la población mexicana medido en dólares de 1995, nos muestra que en 1975 era de 3.4 dólares; para 1998 es decir 23 años después, únicamente se había incrementado un 29% llegó a 4.4 dólares.

En estos años, el ingreso *per cápita* represento el 17.6% y el 14.6%, del mismo indicador estadounidense, mientras que el ingreso *per cápita* de otros países subdesarrollados como es el caso de Chile en el mismo período analizado incremento su ingreso *per cápita* en 166%.

5.11
INGRESO PERCAPITA 1975-2002
(MILES DE DÓLARES DE 1995)

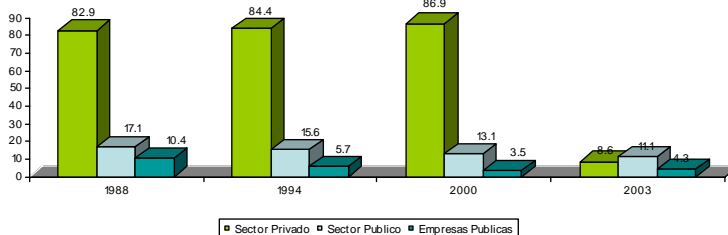


Estos datos acreditan que el modelo liberal mexicano no ha mejorado las condiciones de ingreso de la mayoría de los mexicanos, aunque si lo haya logrado en los países desarrollados y en el caso de la economía Chilena.

V.2.4. Contribución al PIB por sector económico

El sector privado ha sido tradicionalmente el sector que aporta la mayor cantidad de recursos al **PIB**, esto se ha visto estimulado con la política de reprivatización de la economía, así tenemos que de 1988 al año 2000 el sector privado incrementó su contribución en 4 puntos, mismos que el sector público perdió, ratificándose el hecho de que el proceso de acumulación tiene su base en la iniciativa privada y las empresas públicas, que de acuerdo con la lógica de este modelo, cada vez tienen menos que aportar a este proceso, de 1988 al año 2000 su participación con relación al PIB en este proceso se ha disminuido en cerca de 7 puntos.

CONTRIBUCIÓN AL PIB POR SECTOR ECONOMICO
1988-2003
(%)



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

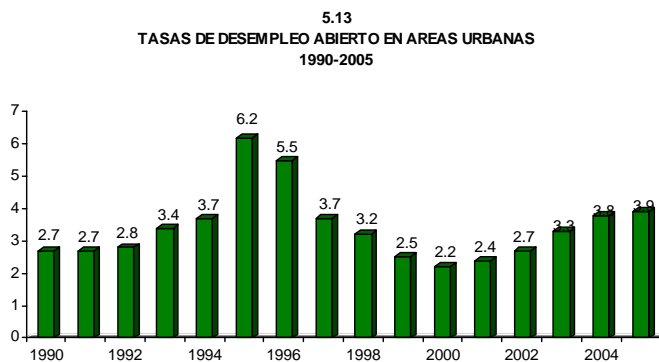
V.2.5. La generación de empleos productivos

Como se ha analizado las corrientes *neoliberales* centran su atención en la estabilidad de precios y dejan como un asunto secundario y como responsabilidad del mercado, el problema de la creación de empleos, es por ello que en la economía mexicana se ha agudizado en el período de análisis este fenómeno.

El lento crecimiento en la creación de empleos productivos es otra de las debilidades del modelo económico *neoliberal*, el cual se comporta directamente proporcional al crecimiento del **PIB**.

V.2.6. La tasa de desempleo abierto

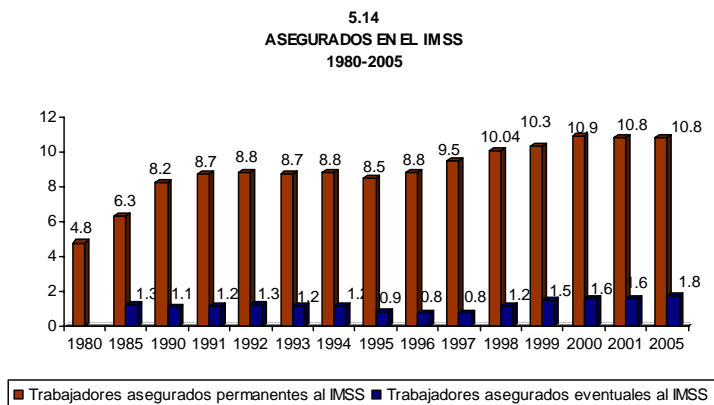
La tasa de desempleo abierto en áreas urbanas en 1990 fue del orden de 2.7%; la cual tuvo una tendencia creciente a partir de esta fecha hasta la crisis del 94, en donde esta tasa llegó a la cifra histórica del 6.2%; en el año 2002 esta cifra se redujo al 2.9%, con una tendencia creciente que en 2005, se ubica en el 3.9% dato que se torna crítico, si el análisis lo hacemos en relación al número reducido de plazas creadas desde 1990 y con relación al crecimiento de la población económicamente activa.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

V.2.7. La población empleada en el sector formal de la economía

Ante la problemática del desempleo, la administración pública ha creado un sin número de indicadores para medir el desempleo, sin embargo el dato más confiable y consistente por su origen, es el de la población empleada en el sector formal de la economía, que el **IMSS** elabora con base en la población asegurada.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

Este indicador ha mostrado un lento crecimiento a partir de la crisis del 94.

En el año de 1994 el **IMSS** contabilizó 8.8 y 1.2 millones de asegurados permanentes y eventuales; para el año 2005 esta cifra era del orden de 10.8 y 1.8 millones de asegurados respectivamente.

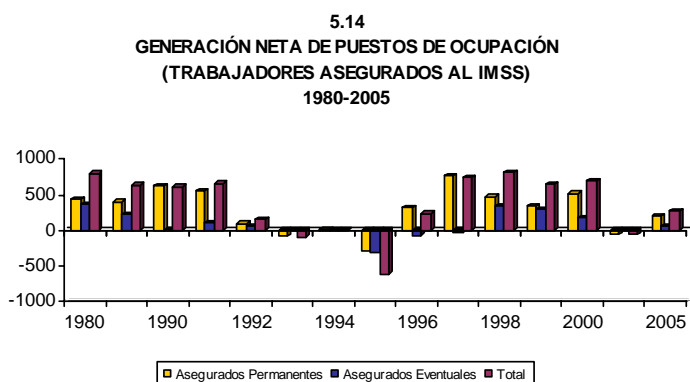
El número de asegurados permanentes y eventuales se había incrementado en 2.3 millones, es decir anualmente en promedio se crearon 287 500 empleos nuevos, apenas un 21% más en 8 años.

Es importante destacar que existen estudios de instituciones académicas y organizaciones obreras, que determinan que en promedio durante esos años se necesitaban cuando menos crear 800 000 nuevos empleos al año, es decir anualmente se tuvo un déficit de 512 500 nuevos empleos, lo que nos daría una cifra aproximada de 4 000 000 de desocupados o de personas que se encuentran realizando labores

marginales o en empleos informales, lo cual es muy grave para la economía mexicana.

V.2.8. Generación neta de empleos

La generación neta de empleos, disminuye notablemente en las crisis económicas, como se muestra en el siguiente gráfico, en el que se destaca la caída del empleo en los años 1990, 1994 y 2001, pero sobre todo en el año 1995 y después del año noventa y cuatro del siglo pasado.



	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Asegurados Permanentes	437.7	404.2	620.9	558.7	93.7	-82.5	12.3	-301.6	313.6	763.7	469.3	347.2	518.1	-56	13.9
Asegurados Eventuales	365.4	230.1	-9.5	103.3	58.9	-16.1	-17.6	-309.6	-73.7	-18.9	347.3	298.1	182.3	-9.8	52.9
Total	803.1	634.3	611.4	662	152.6	-98.6	-5.2	-611.2	239.8	744.8	816.6	645.3	700.4	-65.8	66.8

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

V.2.9. Distribución del ingreso

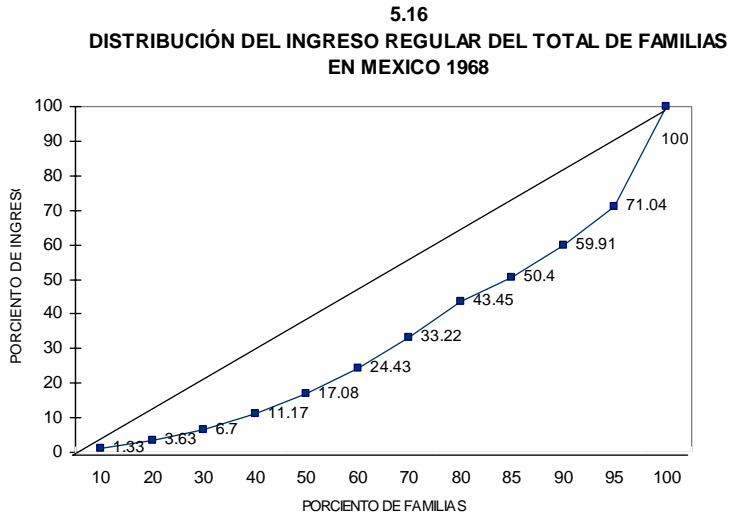
Otra de las consecuencias derivadas del modelo económico, es que no pudo revertir la mala distribución del ingreso existente en la economía mexicana desde los gobiernos *post revolucionarios*.

La distribución del ingreso en México se mide a través de las "Encuestas Nacionales de Ingreso" elaboradas por el **INEGI**.

Al analizar estos datos en diversos años, tenemos que para el año de 1968, año en que se cumplen 30 años de una política económica

proteccionista e intervencionista del Estado, la siguiente distribución del ingreso se comporta de la siguiente manera:

El 50% de las familias más pobres en México, concentraron únicamente el 17.08% del Ingreso total; en contrapartida el 20% de las familias más ricas concentran el 56.55% y dentro de estas el 10% de las más ricas absorben el 40% del ingreso total.

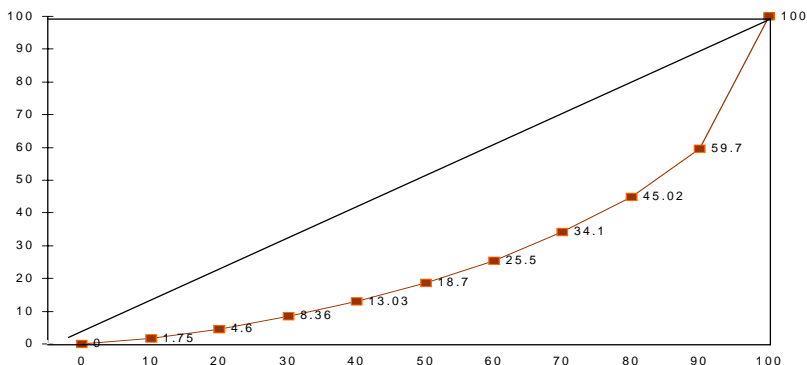


Fuente: Banco de México y Fondo de Cultura Económica, La Distribución del Ingreso en México. Encuesta sobre los ingresos y gastos de las familias 1968, México.1969

Con base en los datos acumulados existentes para el año del 2002, año en que se cumplen 20 años de políticas económicas Neoliberales y de baja participación en la economía mexicana, la mala distribución del ingreso se mantiene casi en la misma proporción: el 50% de las familias más pobres, concentran únicamente el 18.7% del Ingreso total; en contrapartida el 20% de las familias más ricas concentran el 54.98% y dentro de estas el 10% de las más ricas absorben el 40.3% del ingreso total.

5.17

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO REGULAR DEL TOTAL DE FAMILIAS EN MEXICO 2002



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

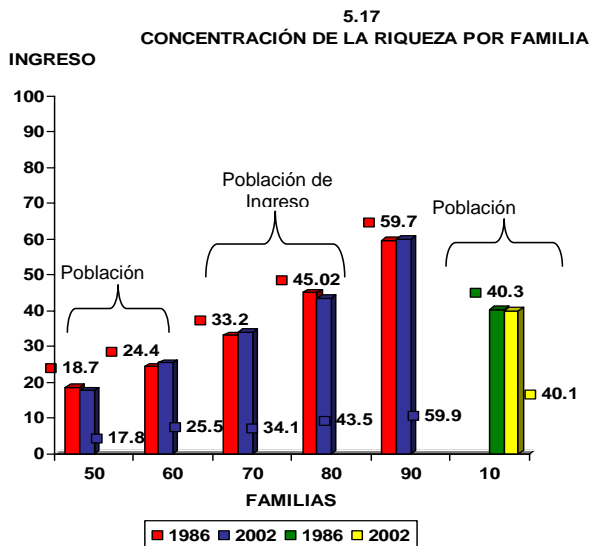
Del análisis anterior se podría concluir, que en materia de distribución de la riqueza no existe una gran diferencia en los resultados, al optar por una política de corte *Keynesiano* o *Neoliberal*, ya que ambas políticas incidieron muy poco en el mejoramiento de la redistribución de los ingresos de los que más tienen en favor de los que menos ingresos concentran. Estas cifras ratifican el hecho de que los Instrumentos de política económica que utilizan ambas políticas económicas, incluyendo las relativas al gasto público, no son lo suficientemente poderosas, para contrarrestar las leyes del sistema capitalista y modificar por tanto el proceso de acumulación capitalista, altamente concentrado y la estructura de clases que de este proceso se deriva en el sistema capitalista, al concentrar cada vez más los beneficios del capital y socializar la producción.

La política *Keynesiana* de un alto nivel de gasto económico y de participación en la economía y la política económica *neoliberal* de gasto público reducido y de baja participación directa en los procesos económicos, no pudieron mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población en ese período, ni tampoco revertir la mala distribución del ingreso.

Esta situación se ratifica al analizar lo sucedido entre 1986 y el año 2002, ya que como se muestra en las gráficas de ingreso-gasto para el año de 1986, año en que se inicia la política de ajuste *neoliberal*, que entre otros objetivos proclamaba un “Liberalismo con sentido social” y el

año 2002 en el que se considera que las medidas de política económica instrumentadas ya habían madurado, en este variable poco lograron, como lo muestran los niveles de distribución del ingreso:

- El 50% de las familias que son consideradas como pobres obtienen de 1 a 4 salarios mínimos y concentraron en 1986 el 18.7% del Ingreso y para el año 2000 el 17.8%. Es decir este segmento de la población se empobreció.
- El 40% de las familias que se encuentran consideradas como de ingreso medio y que se encuentran ubicadas en el decil 6 y hasta el 9; y que obtienen de 4.01 a 8.0 salarios mínimos, concentraron para el año 1986 el 35.3%. Para el año 2000 la participación de este segmento fue del orden del 34.4%, en este nivel existe una distribución proporcional del Ingreso.
- El 10% de las familias que tuvieron un ingreso alto concentraron en los mismos años el 40.3 % y el 40.1 % respectivamente, es decir su situación de privilegio no varió. Este grupo de la población obtuvo ingresos mayores a ocho salarios.



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años y Poder Ejecutivo Federal (2005). Quinto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, México.

Las políticas económicas con orientación Keynesiana o Neoliberal, en el marco de un capitalismo dependiente, crearon las condiciones para que a principios del S. XXI, más de la mitad de los mexicanos, aproximadamente 52 millones se encuentren en condiciones de pobreza, es decir en un nivel de ingreso en que las personas viven con menos de cuatro salarios mínimos, en condiciones de muy bajos niveles de bienestar y con poca o nula esperanza de que en el futuro cercano esta situación se modifique favorablemente, independientemente de la inspiración teórica de las políticas económicas que el Estado mexicano instrumente.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones y recomendaciones de este trabajo de investigación se harán en cuatro planos: En el primero me referiré a los aspectos teóricos del Estado y la Administración Pública, en el segundo plano enmarcaré la problemática en general del **SIAGP** como uno de los instrumentos básicos de la operatividad de la política de gasto público *neoliberal*; en el tercero enunciaré las conclusiones relativas a las fases de la planeación, programación, presupuestación, ejercicio así como la de control y evaluación y en el cuarto plano las conclusiones referentes a los impactos que la política económica neoliberal tuvo en las principales variables del modelo económico mexicano.

1. Con relación a los aspectos teóricos de la Política Económica, del Estado y la Administración Pública

Después de analizar los conceptos que existen sobre la Administración Pública, y en específico sobre la administración del gasto público y su relación con el cumplimiento de los objetivos de la política económica, tanto de autores nacionales como extranjeros, se identificaron entre otras, la concepción de John Maynard Keynes (1977), que apoya el intervencionismo estatal en la economía y por otro lado las corrientes teóricas de los economistas que se oponen al *Keynesianismo*, Friedrich August Von Hayek (1937) y posteriormente Milton Friedman y Rose Friedman (1980), quienes impulsan a la economía abierta, la globalización y los tipos de cambio flexibles, proponen la reprivatización de la economía.

Del examen de los datos investigados, se podría concluir que no existe una superioridad de la acción individual, el mercado y la libre empresa, sobre la acción social y la participación del Estado en la economía, ya que ambos sectores se requieren para consolidar el desarrollo económico, entendido éste como crecimiento económico con distribución de la riqueza.

Estas concepciones teóricas, son las que tuvieron una mayor influencia en el siglo XX y cuya discusión sigue a principios del siglo XXI, al instrumentarse políticas económicas tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes como es el caso de México, en

la que se ha puesto un acento muy especial en el papel del gasto público como el instrumento fundamental de la política económica.

El intervencionismo estatal en la economía, el cual ha sido uno de los principales inspiradores de la política económica seguida por el Estado mexicano y su administración pública, desde los años cuarentas hasta principios de la década de los ochenta y fuente de inspiración de la socialdemocracia clásica, tiene entre otras características.⁹⁴

- “Fuerte intervención del Estado en la vida social y económica.
- El estado predomina sobre la sociedad civil.
- Colectivismo.
- Economía *keynesiana* que demanda más corporativismo.
- Papel restringido de los mercados: economía mixta o social.
- Pleno empleo.
- Fuerte igualitarismo.
- Estado de bienestar de gran extensión, que protege a los ciudadanos, “desde la cuna hasta la tumba”.
- Modernización lineal.
- Débil conciencia ecológica.
- Internacionalismo.
- Pertenece al mundo bipolar”.

A partir de los años ochenta y hasta la actualidad, las corrientes globalizadoras y reprivatizadoras, orientan la política económica del Estado mexicano, basándose en un marco ideológico amplio, que busca demostrar que la empresa privada es más eficiente que la pública, y en función de esto busca trasladar estas características a la administración pública, mediante sistemas y técnicas que administren “eficientemente en términos privados” el ejercicio del gasto, sus instituciones, el marco normativo y sus procesos.

De acuerdo con Giddens, esta corriente tendría las siguientes características:

- “Gobierno mínimo.
- Sociedad civil autónoma.
- Fundamentalismo de mercado.
- Autoritarismo moral, más un acusado individualismo económico.

⁹⁴Anthony Giddens, *La tercera vía, La renovación de la socialdemocracia*, 1999, p. 18.

- El mercado de trabajo se desregula como ningún otro.
- Aceptación de la desigualdad.
- Nacionalismo tradicional.
- Estado de bienestar como red de seguridad.
- Modernización lineal.
- Débil conciencia ecológica.
- Teoría realista del orden internacional.
- Pertenece al mundo bipolar”.⁹⁵

Estos últimos elementos, estuvieron presentes en la forma de actuación del Estado y la **APF** en el período analizado y de acuerdo a las condiciones económicas y políticas de la realidad mexicana, se prevee que en el corto plazo no se modifiquen, sino que tiendan a ampliarse.

2. El SIAGP como uno de los instrumentos básicos de la operatividad de la política de gasto público neoliberal

–La publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de su Reglamento en el año 2006.

La **APF**, a través del **SIAGP** y con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el **DOF** el día 30 de marzo del 2006 y su reglamento el 28 de junio del mismo año, ha consolidado la política de gasto público neoliberal, a nivel de Ley y de manera obligatoria para la política fiscal un gasto contraccionista, al establecer:

El equilibrio presupuestal como objetivo prioritario de las finanzas públicas; el cálculo de las fuentes de ingreso que se derivan del precio de petróleo en la Ley de Ingresos a la baja mediante el establecimiento de una fórmula conservadora para determinar su precio, que toma en cuenta para su cálculo diez años de precios de venta de la mezcla de petróleo mexicano anteriores a la fecha de su estimación y el promedio de los precios a futuro , a cuando menos tres años del crudo de calidad intermedia del Oeste de Texas de los EEUU y un factor del 84% ; una aplicación estricta del uso de los excedentes petroleros y en caso de la existencia de una caída de los ingresos de la **APF**, el establecimiento de mecanismos rigurosos para volver al equilibrio presupuestal; el establecimiento de medidas de austeridad y disciplina presupuestal al

⁹⁵ *Ibid*, p. 18.

proponer medidas de racionalización del gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo.

Asimismo, **LFPRH** establece las bases para el establecimiento de una política de gasto multianual, la planeación estratégica, la federalización del gasto, los lineamientos de la Contabilidad Gubernamental, la normatividad específica para la creación y control del funcionamiento de los Fideicomisos Públicos y las bases para sancionar a los servidores públicos que causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, dando una mayor modernidad y transparencia al ejercicio del gasto público.

- Ante los avances en la reforma del Estado, caracterizados por el replanteamiento de la participación del estado hacia actividades prioritarias y estratégicas de la economía, el fortalecimiento en la división de poderes y de los tres niveles de gobierno, la descentralización regional y desconcentración de responsabilidades.

La **APF** deberá reforzar los mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación del desempeño, realizar las reformas legales a la Ley de Planeación vigente y a la normatividad que de ella emane, apegándola a la planeación estratégica que establezca un modelo de país de largo plazo, orientado a resultados y establezca las condiciones para incrementar la rentabilidad de los recursos públicos.

- Ante la creciente participación de la sociedad en las decisiones del sector público y el reclamo social por contar con una organización que acredite cada día mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos, así como la necesidad de contar con mayores cauces para su expresión, pluralidad política y mayor participación en la evaluación de las políticas públicas.

La **APF**, deberá promover entre los servidores públicos una mayor actitud de servicio, desarrollar un sistema de rendición de cuentas del gobierno más expedito, transparente y eficiente, promover una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y establecer mayores espacios de opinión.

- Ante la creciente necesidad de personal especializado en la administración pública.

La **APF** deberá otorgar mayor delegación y corresponsabilidad de facultades en los diversos niveles de la administración pública, establecer un sistema de motivación a través del reconocimiento e incentivos económicos, dar mayor certidumbre a la carrera pública y establecer reglas del juego claras basadas en una normatividad específica.

- Ante el agotamiento del modelo de presupuesto y las acentuadas restricciones presupuestarias: caracterizado por: la fragmentación del proceso de planeación, programación y presupuesto (**PND-POA-PEF**); la necesidad de contar con elementos para medir y evaluar resultados en lugar de actividades; la necesidad de contar con información estratégica para tomar decisiones y a la existencia de una rigidez normativa que se ha traducido en recursos públicos cada vez más limitados y en un menor margen de maniobra en la composición del gasto público para cubrir nuevas acciones y programas debido a las modificaciones aprobadas por el Congreso que han impactado los compromisos de gasto (obligaciones presupuestarias ineludibles).

La **APF** requiere consolidar una planeación orientada a resultados, delegar facultades, desarrollar un sistema de servicio civil de carrera que base el crecimiento del servidor público al desempeño y a la corresponsabilidad y que sea abierto a la evaluación de todos, así como establecer un proceso formal de “rendición de cuentas” y mayor delimitación de responsabilidades que eficiente el uso de los recursos públicos.

3. Con relación a las fases de planeación, programación, presupuestación, ejercicio así como la de control y evaluación del SIAGP se concluye lo siguiente:

En materia de la planeación

- La normatividad se encuentra obsoleta, la ley de Planeación que la norma, tiene más de veinte años sin modificaciones sustanciales.
- El Plan Nacional de Desarrollo y sus programas no se actualizan y no se reflejan en el quehacer cotidiano de la dependencia y entidad.

- El control macroeconómico del gasto público tuvo preeminencia sobre la planeación y el desarrollo de las actividades de la APF.

La **APF**, deberá actualizar el marco legal y normativo a los requerimientos teóricos y aplicativos de la planeación estratégica, deberá vincular y alinear al cumplimiento de los objetivos del plan nacional de desarrollo a su programación de corto y largo plazo, la evaluación de sus resultados deberá realizarse a través de indicadores estratégicos, lo que permitirá la retroalimentación del **SIAGP**.

El conocimiento de los objetivos a cumplir y la alineación de las actividades cotidianas con las políticas públicas, dotarán de la información suficiente para llevar a cabo de manera más eficiente, la priorización de los programas y actividades, aún cuando exista disponibilidad limitada de recursos.

En materia de la programación

- Existió en los sexenios analizados, incumplimiento parcial de la Ley de Planeación y la normatividad correspondiente, al no integrarse en tiempo y forma los programas sectoriales, institucionales y especiales de mediano y largo plazo por parte de las dependencias del Ejecutivo Federal.
- Prevalcen tiempos muy reducidos para las actividades de programación.
- La actualización de los instrumentos de apoyo al proceso integral de programación y presupuesto son complejos, extensos y en algunos casos se encuentran desactualizados.
- La **APF** deberá impulsar que las dependencias y entidades elaboren programas con un horizonte permanente de largo plazo de acuerdo a la ley de Planeación, los cuales deberán ser retroalimentados anualmente.
- El **SIAGP** deberá ampliar los tiempos para la elaboración de los Programas Operativos Anuales **POAS** y los instrumentos de apoyo se deberán actualizar de conformidad al nuevo esquema normativo y presupuestario propuesto por el **SIAGP**.

En materia de la presupuestación

- El presupuesto se convirtió en un trámite para asegurar recursos y no revela las prioridades del estado, no obstante la incorporación de la planeación estratégica en la **APF**, en términos generales se continua asignando por inercia de acuerdo a las metas realizar (kms, libros, escuelas) y no de acuerdo a indicadores estratégicos de gestión
- Existe una reducida flexibilidad y autonomía en el ejercicio de los recursos públicos.
- La **APF**, deberá ampliar sus programas de capacitación en lo referente a la implantación de la planeación estratégica y en general a la técnica del presupuesto por programas, así como otorgar a los servidores públicos más corresponsabilidad y facultades para elegir cuál es la mejor alternativa en la ejecución de programas y acciones públicas, dándoles una mayor autonomía de gestión en el ejercicio del gasto.
- Al estar alineados los programas-presupuestos, al cumplimiento de los objetivos de políticas públicas y sustentarse en una priorización, la asignación del gasto estará plenamente justificada y vinculada al cumplimiento de indicadores que benefician a la sociedad.

En materia del ejercicio presupuestal

- El proceso de adquisiciones y la contratación de obras y servicios, de acuerdo a la normatividad existente, es complicado y muy tardado, ya que el procedimiento de la licitación pública, requiere de diversas acciones previas y cumplir con los tiempos preestablecidos en la ley respectiva y la normatividad que la rige, para cada una de sus fases, sacrificando en algunos casos la oportunidad del abastecimiento o de obra pública.
- Existen un gran número de afectaciones presupuestarias para ajustar el presupuesto a las actividades reales, distintas de lo programado originalmente, que conllevan a la solicitud de ampliaciones y/o subejercicio de gasto y la simulación de metas, existiendo una alta discrecionalidad en la elaboración de las mismas. La **APF**, deberá realizar una revisión a fondo de la normatividad de las adquisiciones

y contratación de obras y servicios, simplificando tiempos y procedimientos a fin de agilizar este proceso.

- Con base en la planeación estratégica y en la técnica del presupuesto por programa, se deberán mejorar técnicamente el proceso de planeación y de programación, el cual disminuirá el número de adecuaciones presupuestarias, realizándose sólo aquellas que por motivos contingentes o ajustes a la operación se necesiten realizar.
- Con relación a la alta discrecionalidad en el establecimiento de metas, ésta se reducirá con una adecuada capacitación y planeación en la asignación de los recursos que conducirán al cumplimiento de objetivos estratégicos.

En materia de control y evaluación

- A la función de control y evaluación se le dio una importancia superior a las otras fases del **SIAGP**. La evaluación y las auditorías se basaron fundamentalmente en el cumplimiento de los procedimientos y no en los resultados alcanzados.
- En muchas áreas de la **APF**, el contestar las auditorías sobre todo en aquellas relacionadas con las adquisiciones y la contratación de servicios y obra, se constituyó en su actividad fundamental, dejando de lado su razón de ser, que era la de dotar a sus áreas sustantivas los bienes, servicios e infraestructura necesaria para operar los programas asignados, con el consecuente efecto negativo en el ejercicio presupuestal y en el cumplimiento de las metas programadas.
- La **APF** deberá dar prioridad a los resultados obtenidos en la gestión de las dependencias y entidades, sin menoscabo de la transparencia en el uso de los recursos.
- La evaluación y las auditorías se deberán basar en un esquema propositivo y flexible que no inhiba el desarrollo de los proyectos por falta de bienes, servicios e infraestructura para operarlos y que promueva la obtención de resultados positivos, promoviendo una cultura a la prevención de actos ilícitos y cuando así lo ameriten su castigo.

- En términos generales, se deberá impulsar la vinculación y articulación desde la planeación hasta la evaluación, a fin de promover una realimentación continua del sistema, que suministre la información necesaria para el cumplimiento de los objetivos.
- Dar orden y dirección al gasto a través de categorías y elementos programáticos.
- Administrar eficazmente los recursos financieros y la radicación oportuna para mejorar el ejercicio del gasto.
- Desregular y simplificar el ejercicio del gasto público, con certidumbre, claridad y los incentivos correctos.
- Administrar eficazmente los recursos financieros y radicación oportuna para mejorar el ejercicio del gasto.
- Conocer y medir el desempeño de servidores públicos mediante la aplicación de parámetros claros y objetivos para legitimar su actuación.
- Evaluar el quehacer público con base en resultados.

4. Repercusiones del SIAGP en las principales variables fiscales y en el modelo económico mexicano

El funcionamiento del **SIAGP** tuvo un impacto directo en la política de gas-to público, al ser uno de los principales instrumentos para contraerlo de manera acelerada y con ello cumplir con el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica, objetivos prioritarios de la política económica neoliberal.

En este sentido se concluye lo siguiente:

- La economía mundial enfrentó en la década de los ochenta una fractura medular en el orden monetario y financiero concebido en Bretton Woods, cuyas bases le imprimió durante casi tres décadas, estabilidad, certidumbre y crecimiento económico, sin embargo a partir de esa década el estancamiento con inflación fue una constante.

- El modelo económico del estado benefactor y promotor del desarrollo entró en crisis en la década de los ochenta, al ser incapaz de promover un crecimiento económico sustentable, con estabilidad de precios y sin crisis fiscal.
- La iniciativa privada adquirió un papel de actor central del crecimiento y el desarrollo económico, es decir se pasó de una economía basada en el “modelo de sustitución de importaciones” conocido también como de “desarrollo hacia adentro a otro basado en la apertura comercial y en las premisas del liberalismo económico, también llamado de “desarrollo hacia afuera”, en el cual su éxito depende en buena medida de las condiciones internacionales del mercado.
- Ante esta situación, el Estado privilegió su papel de rectoría en algunos campos de la actividad económica, de autoridad y de regulación imparcial y gradualmente cedió su papel de propietario y administrador al sector privado de todas aquellas áreas que, de acuerdo al nuevo criterio estatal no fueron consideradas como estratégicas y prioritarias para el desarrollo económico y social de nuestro país.
- Se hacen patentes los retos del nuevo modelo económico para afrontar las condiciones crecientes de injusticia social, de pobreza, de marginación, de estancamiento en la producción real de bienes y servicios, de desempleo, de volatilidad del sistema financiero, de extrema polarización del ingreso y en materia de sustentabilidad ecológica en el ámbito nacional.
- En el ámbito mundial y nacional los paradigmas económicos teóricos e ideológicos entraron en una crisis, la política económica basada en el modelo Keynesiano es sustituida por los principios Neoliberales, el caso mexicano no es la excepción.
- En la década de los ochenta, la economía mexicana se integró al proceso de globalización, en el que prevalecen economías diametralmente asimétricas.
- La política económica liberal tuvo efectos positivos en la economía mexicana, al estabilizar la inflación, controlar el déficit presupuestal, mantener la estabilidad del tipo de cambio y disminuir el endeudamiento del sector público, situación que ha prevalecido.

- Sin embargo, la vulnerabilidad del modelo neoliberal aplicado, se manifiesta en el largo plazo, por las crisis económicas y sociales recurrentes que ha generado, sus efectos recesivos, el desmantelamiento de la planta productiva y la desarticulación de las cadenas productivas así como un alto costo social de las políticas de estabilización aplicadas en los últimos veinte años.

Las debilidades del modelo neoliberal se manifestaron en los siguientes aspectos:

- Incapacidad del modelo económico para generar un crecimiento auto sustentable que promueva la creación de empleos suficientes, para atender la demanda creciente de la población que anualmente se incorpora al mercado de trabajo.
- El sector externo de la economía se vulneró, al depender de manera creciente de las importaciones de bienes y servicios no producidos en el país y de las exportaciones de la industria maquiladora.
- La incapacidad de la economía para generar los recursos internos para financiar su desarrollo económico.
- La inexistencia de una política explícita de fomento industrial, generadora de empleos.
- Petrolización de las finanzas públicas.
- Incapacidad del sistema bancario y financiero para financiar en términos competitivos las actividades productivas y sociales.
- Desarticulación de la macroeconomía con la microeconomía.
- Debilitamiento del mercado interno como condición para acrecentar el ahorro nacional.
- Inexistencia de un adecuado sistema fiscal integral, que le proporcione al Estado los recursos necesarios para promover el desarrollo económico.

- Creación de las condiciones para promover la concentración de la riqueza en pocas empresas y familias, y la depauperación progresiva de amplios sectores de la población.

Con base a las conclusiones anteriores se propone instrumentar una política económica que considere los siguientes elementos:

- Desarrollar una “política económica incluyente”, en la cual los beneficios del crecimiento económico sean distribuidos en forma equitativa entre los actores productivos, se racionalice la apertura comercial y se promueva institucionalmente un cambio de la estructura productiva que promueva la competitividad y los encadenamientos industriales de la pequeña y la mediana empresa.
- Promover un crecimiento sustentable, basado en el ahorro interno, definiendo con claridad aquellos sectores estratégicos y prioritarios que el Estado deberá continuar controlando y promoviendo directamente; asimismo deberá ahondar en el proceso de desregulación de los procesos económicos de la vida privada en forma acelerada y progresiva.
- Establecer en el marco de la modernidad y la globalidad, acciones que tiendan a la creación de empleos productivos, promuevan incrementos en los salarios mínimos mayores a los procesos inflacionarios, estimulen negociaciones libres entre empresas y sindicatos, desgrave y apoye a través del gasto social a los trabajadores de bajos ingresos y se promueva una nueva cultura laboral que genere nuevas relaciones entre el capital y el trabajo, en donde los beneficios del capital sean repartidos en forma más equitativa, es decir se establezcan las condiciones necesarias para redistribuir equitativamente el ingreso y la riqueza entre los mexicanos.
- Promover una política explícita de desarrollo industrial, agrícola, ganadero y de servicios, volviendo los ojos a la esfera productiva, es decir a la economía real y no ubicar su atención únicamente en la esfera monetaria, aunque no deberá descuidarse.
- Revisar los tratados internacionales de comercio, a fin de que se incluya el capítulo relativo a la materia laboral y en aquellos aspectos que han afectado a la economía nacional, se puedan realizar algunas adecuaciones al mismo, como es el caso del proteccionismo agrícola mediante subsidios al sector agrícola.

APÉNDICE NORMATIVO

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	195
2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	201
3. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.....	208
4. LEY DE PLANEACION.....	214
5. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.....	222
6. LEY DE COORDINACION FISCAL.....	254
7. LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO.....	262
8. LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS.....	265
9. LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.....	275
10. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	280

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Aprobada por el Congreso Constituyente el 31 de enero de 1917.

Promulgada el 5 de febrero de 1917. Publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917. En vigor a partir del 1o. de mayo de 1917, con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que desde luego entraron en vigor) Última reforma incorporada: 7 de abril de 2006.

TITULO PRIMERO

CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

La rectoría del Estado en la promoción del desarrollo

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983)

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

CAPITULO II DE LOS MEXICANOS

CAPITULO III DE LOS EXTRANJEROS

CAPITULO IV DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

TITULO SEGUNDO

CAPITULO I DE LA SOBERANIA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO

CAPITULO II DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACION Y DEL TERRITORIO NACIONAL

TITULO TERCERO

CAPITULO I DE LA DIVISION DE PODERES

CAPITULO II DEL PODER LEGISLATIVO

SECCION I DE LA ELECCION E INSTALACION DEL CONGRESO

SECCION II DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES

SECCION III DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

Facultades de la H. Cámara de Diputados en materia fiscal y presupuestaria

ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004)

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004)

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 1977)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 1977)

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

(Reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto 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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993)

Retribución de los Servidores Públicos

ARTICULO 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

**SECCION IV DE LA COMISION PERMANENTE
SECCION V DE LA FISCALIZACION SUPERIOR DE LA
FEDERACION (Adicionada mediante decreto publicado en el
Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999)**

**CAPITULO III DEL PODER EJECUTIVO
CAPITULO IV DEL PODER JUDICIAL**

**TITULO CUARTO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO
(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la
Federación el 14 junio de 2002).**

**TITULO QUINTO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION Y DEL
DISTRITO FEDERAL (Reformado mediante decreto publicado en el
Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre 1993)
TITULO SEXTO DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL**

TITULO SEPTIMO PREVENCIONES GENERALES

El presupuesto es la base del ejercicio presupuestario

ARTICULO 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

La eficiencia, eficacia y honradez en el ejercicio del gasto.

ARTICULO 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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores

condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)

Quando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)

TITULO OCTAVO DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION

TITULO NOVENO DE LA INVIOLABILIDAD DE LA CONSTITUCION

TRANSITORIOS

2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. En vigor a partir del 1o. de enero de 1977)

JOSE LÓPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

2.1 OBJETO DE LA LEY

La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

2.2 ESTRUCTURA DE LA LEY

TÍTULO PRIMERO. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

CAPÍTULO ÚNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

TÍTULO SEGUNDO. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

CAPÍTULO I DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO II DE LA COMPETENCIA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

Funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

ARTÍCULO 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente; II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal; III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; IV.- (Se deroga). V.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del

crédito público; VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito; VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito; IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría; X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien , las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que corresponda; XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; XII. Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera; XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales; XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional; XV.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República; XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal; XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos; XVIII.- Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal; XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación; XX.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe

Presidencial e integrar dicha documentación; XXI. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal; XXII.- (Se deroga). XXIII.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación; XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y XXV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Funciones de la Secretaría de la Función Pública

ARTÍCULO 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos; II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo; III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control; V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones

administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas; VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas; VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal; IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño; XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal; XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría; XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el

establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades; XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas; XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables; XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes; XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida; XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal; XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal; XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales; XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y

goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países; XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad; XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello; XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente; XXIV bis. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República; XXV.- Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere; XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

TÍTULO TERCERO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

CAPÍTULO ÚNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Definición de organismos descentralizados

ARTÍCULO 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Definición de empresas de participación estatal mayoritaria

ARTÍCULO 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Se abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, y se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

3. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986. En vigor a partir del 15 de mayo de 1986

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

3.1 OBJETO DE LA LEY

Capítulo I. De las disposiciones generales

La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

Identificación de la entidades paraestatales

ARTICULO 2.- Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTICULO 3.- Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

Las dependencias de la Administración Pública Federal que tengan como objeto predominante realizar actividades de investigación científica y tecnológica y que sean reconocidas como tales serán consideradas como Centros Públicos de Investigación, los cuales se regirán por las leyes específicas en materia de ciencia y tecnología y por sus respectivos instrumentos de creación. En lo relativo al control y evaluación del ejercicio de los recursos se aplicará en lo conducente, la presente Ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento.

ARTICULO 4.- El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

ARTICULO 5.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.

Aquellas entidades que además de Organismo de Gobierno, Dirección General y Organismo de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos.

Definición de áreas estratégicas

ARTÍCULO 6.- Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Participación de la SHCP en los comités técnicos en las entidades paraestatales

ARTICULO 9.- Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de

conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia.

Los representantes de las Secretarías y de las entidades paraestatales, en las sesiones de los órganos de gobierno o de los comités técnicos en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver dichos órganos o comités de acuerdo con las facultades que les otorga esta Ley, particularmente el artículo 58 y que se relacionen con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada.

Las entidades paraestatales deberán enviar con una antelación no menor de cinco días hábiles a dichos miembros de el orden del día acompañado de la información y documentación correspondientes, que les permita el conocimiento de los asuntos que se vayan a tratar, para el adecuado ejercicio de su representación.

3.2 ESTRUCTURA DE LA LEY

CAPITULO II DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SECCION A CONSTITUCION, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

Definición de organismos descentralizados

ARTICULO 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

IIa realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

CAPITULO II. DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS SECCION B REGISTRO PUBLICO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CAPITULO III. DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA

Requisitos de las empresas de participación estatal

ARTICULO 28.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTICULO 29.- No tienen el carácter de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6, el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.

CAPITULO IV DE LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS

Definición de los fideicomisos públicos

ARTICULO 40.- Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

ARTICULO 47.- Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, 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. El Reglamento de la presente Ley establecerá los criterios para definir la duración de los plazos.

Elaboración del programa institucional de las entidades paraestatales

ARTÍCULO 49.- El programa institucional de la entidad paraestatal se elaborará para los términos y condiciones a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Planeación y se revisará anualmente para introducir las modificaciones que las circunstancias le impongan.

Elaboración del programa anual de las entidades paraestatales

ARTICULO 50.- Los presupuestos de la entidad se formularán a partir de sus programas anuales. Deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas.

Elaboración del presupuest anual de las entidades paraestatales

ARTÍCULO 51.- En la formulación de sus presupuestos, la entidad paraestatal se sujetará a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como a los lineamientos específicos que defina la Coordinadora de Sector. En el caso de compromisos derivados de compra o de suministros que excedan al período anual del presupuesto, éste deberá contener la referencia precisa de esos compromisos con el objeto de contar con la perspectiva del desembolso a plazos mayores de un año.

ARTICULO 52.- La entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.

Por lo que toca a la percepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Tesorería de la Federación en los términos que se fijan en los presupuestos de egresos anuales de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, debiendo manejarlos y administrarlos por sus propios órganos y sujetarse a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable.

Intermediario financiero así como el apoyo financiero que pueda obtenerse de los proveedores de insumos y servicios y de los suministradores de los bienes de producción. El programa contendrá los criterios conforme a los cuales deba ejecutarse el mismo en cuanto a

montos, costos, plazos, garantías y avales que en su caso condicionen el apoyo.

Ejercicio del presupuesto de las entidades paraestatales

ARTICULO 55.- Las entidades paraestatales en lo tocante al ejercicio de sus presupuestos, concertación y cumplimiento de compromisos, registro de operaciones; rendimiento de informes sobre estados financieros e integración de datos para efecto de cuenta pública deberán estar, en primer término, a lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento y sólo en lo no previsto a los lineamientos y obligaciones consignadas en las leyes y reglamentos vigentes.

CAPITULO VI DEL CONTROL Y EVALUACION

el control y la evaluación en las entidades paraestatales

ARTICULO 60.- El Organismo de Vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Los Comisarios Públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les asigne específicamente conforme a la Ley. Para el cumplimiento de las funciones citadas el Organismo de Gobierno y el Director General deberán proporcionar la información que soliciten los Comisarios Públicos.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

4. LEY DE PLANEACION

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983

(En vigor a partir del 6 de enero de 1983)

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

4.1 OBJETO DE LA LEY

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;

II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

4.2 ESTRUCTURA DE LA LEY

CAPITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

La planeación como elemento del desarrollo económico y social

ARTICULO 3.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Informe de ejecución a la Cámara de Diputados

ARTICULO 6.- El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

El contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos.

Ley de ingresos, decreto de egresos y programas anuales

ARTICULO 7.-El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

La planeación de la Administración Pública Federal

ARTICULO 9.- Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin

de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley.

El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

EI SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

ARTICULO 12.- Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Papel de la SHCP en la elaboración del PND

ARTICULO 15.-A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde: Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas;

III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario;

V. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y

IV. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Papel de la Administración Pública Federal en la elaboración del PND

ARTÍCULO 16.-A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

I. Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;

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

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;

V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17, fracción II; y

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

Papel de las entidades paraestatales en la elaboración del PND

ARTÍCULO 17.-Las entidades paraestatales deberán:

I. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

II. Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales respectivas;

III. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia

coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V. Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

El control y la evaluación en el Plan, papel de la SECODAM en el proceso

ARTÍCULO 18.-La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

CAPITULO TERCERO PARTICIPACION SOCIAL EN LA PLANEACION

CAPITULO CUARTO PLAN Y PROGRAMAS

El PND y los programas

ARTICULO 22.- El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Programas sectoriales

ARTICULO 23.- Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Programas institucionales

ARTÍCULO 24.-Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Programas regionales

ARTÍCULO 25.-Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Programas especiales

ARTÍCULO 26.- Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

ARTÍCULO 27.- Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

CAPITULO QUINTO COORDINACION Y CAPITULO SEXTO CONCERTACION E INDUCCION

ARTICULO 40.- Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la Administración Pública Federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas a que se refiere esta Ley.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

CAPITULO SEPTIMO RESPONSABILIDADES

TRASNSITORIOS

PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

5. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.
Entra en vigor el 1 de abril de 2006.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

5.1 OBJETO DE LA LEY

La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

5.2 ESTRUCTURA DE LA LEY

TITULO PRIMERO Disposiciones Generales

CAPITULO I Objeto y Definiciones de la Ley, Reglas Generales y Ejecutores del Gasto

Definición de gasto público federal

ARTICULO 4.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como

responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

I. El Poder Legislativo; II. El Poder Judicial; III. Los entes autónomos; IV. Los tribunales administrativos; V. La Procuraduría General de la República; VI. La Presidencia de la República; VII. Las dependencias, y VIII. Las entidades.

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Autonomía presupuestaria de los ejecutores del gasto

ARTÍCULO 5.-La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;

- b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
- c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;
- d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;
- e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;
- f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;

II. En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:

- a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;
- b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sujetándose a las disposiciones generales que correspondan emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
- c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos;
- d) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d), e) y f) de la fracción anterior, y

III. En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría, por conducto de la dependencia a la que se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los

criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta Ley;

c) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d) y f) de la fracción I del presente artículo.

Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo.

Otorgamiento de subsidios o donativos a entidades federativas

ARTICULO 10.-Las dependencias y entidades podrán otorgar subsidios o donativos, los cuales mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos de su fiscalización y transparencia, a los fideicomisos que constituyan las entidades federativas o los particulares, siempre y cuando cumplan con lo que a continuación se señala y lo dispuesto en el Reglamento:

I. Los subsidios o donativos en numerario deberán otorgarse en los términos de esta Ley y el Reglamento;

II. Los recursos se identificarán específicamente en una subcuenta, misma que deberá reportarse en los informes trimestrales, conforme lo establezca el Reglamento, identificando los ingresos, incluyendo rendimientos financieros del periodo, egresos, así como su destino y el saldo;

III. En el caso de fideicomisos constituidos por particulares, la suma de los recursos públicos federales otorgados no podrá representar, en ningún momento, más del 50 por ciento del saldo en el patrimonio neto de los mismos;

IV. Tratándose de fideicomisos constituidos por las entidades federativas, se requerirá la autorización del titular de la dependencia o entidad para otorgar recursos públicos federales que representen más del 50 por ciento del saldo en el patrimonio neto de los mismos, informando de ello a la Secretaría y a la Función Pública, y

V. Si existe compromiso recíproco de la entidad federativa o de los particulares y del Gobierno Federal para otorgar recursos al patrimonio y aquéllos incumplen, el Gobierno Federal, por conducto de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos, suspenderá las aportaciones subsecuentes.

Planeación, programación y presupuestación.

ARTICULO 16.-La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

I. Las líneas generales de política económica;

II. Los objetivos anuales, estrategias y metas;

III. Las proyecciones de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, con las premisas empleadas para las estimaciones. Las proyecciones abarcarán un periodo de 5 años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán anualmente en los ejercicios subsecuentes, y

IV. Los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

Los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos.

En los criterios a que se refiere el párrafo anterior se expondrán también los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

Equilibrio presupuestal

ARTICULO 17.-El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario.

Circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario. En estos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de dichas iniciativas, deberá dar cuenta de los siguientes aspectos:

I. El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario; II. Las razones excepcionales que justifican el déficit presupuestario, y III. El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.

El déficit presupuestario deberá eliminarse durante el plazo que se establezca conforme a lo señalado en la fracción III de este artículo.

El Ejecutivo Federal reportará en los informes trimestrales el avance de las acciones, hasta en tanto no se recupere el equilibrio presupuestario.

En caso de que el Congreso de la Unión modifique el déficit presupuestario en la Ley de Ingresos, deberá motivar su decisión sujetándose a las fracciones I y II de este artículo. A partir de la aprobación del déficit a que se refiere este párrafo el Ejecutivo Federal deberá dar cumplimiento a los demás requisitos previstos en este artículo.

Condiciones para aumento o creación de gasto

ARTÍCULO 18.-A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos, en los términos del párrafo anterior.

Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

El Ejecutivo Federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión.

Forma de canalización de Ingresos Excedentes

ARTÍCULO 19.-El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, conforme a lo siguiente:

I. Los excedentes de ingresos que resulten de la Ley de Ingresos, distintos a los previstos en las fracciones II y III de éste y el artículo siguiente, deberán destinarse en primer término a compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en

el artículo 54, párrafo cuarto de esta ley; así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere el artículo 37 de esta Ley resulte insuficiente.

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

II. En el caso de los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, o conforme a éstas se cuente con autorización de la Secretaría para utilizarse en un fin específico, ésta podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos que determinen dichas leyes o, en su caso, la Secretaría.

La Secretaría deberá informar a la Cámara de Diputados sobre las autorizaciones que emita en los términos de las leyes fiscales, para otorgar un destino específico a los ingresos excedentes a que se refiere esta fracción, dentro de los 30 días naturales siguientes a que emita dichas autorizaciones;

III. Los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la Secretaría, conforme a las disposiciones aplicables.

En el caso de las entidades reconocidas como centros públicos de investigación, sus excedentes de ingresos propios se destinarán a las mismas, sin requerir autorización de la Secretaría, a la cual se le informará en cuanto a su monto, origen y criterios de aplicación.

IV. Los ingresos excedentes a que se refiere el último párrafo de la fracción I de este artículo una vez realizadas, en su caso, las compensaciones entre rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21 fracción I de esta Ley, se destinarán a lo siguiente:

- a) En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
- b) En un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- c) En un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.
- d) En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Los ingresos excedentes se destinarán a los Fondos a que se refiere esta fracción hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos. El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 1.875 para el caso de los incisos a) y b), y de 3.75 en el caso del inciso c), en todos los casos por el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al peso esperado para el ejercicio. En el caso de los ingresos excedentes para el Fondo a que se refiere el inciso b) de esta fracción, estos recursos se transferirán anualmente a Petróleos Mexicanos para que éste constituya la reserva.

Los Fondos de Estabilización a que se refiere esta fracción se sujetarán a reglas de operación que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, los recursos serán administrados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en calidad de fiduciario del fideicomiso público sin estructura orgánica establecido para tal efecto. Dicho fideicomiso contará con un Comité Técnico conformado por tres representantes de las entidades federativas y tres representantes del Gobierno Federal; la Presidencia de dicho Comité corresponderá a uno de los representantes de las entidades federativas.

La aplicación de los recursos de los Fondos se sujetará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de esta Ley, en los términos de las respectivas reglas de operación; asimismo dichos Fondos podrán recibir recursos de otras fuentes de ingresos establecidas por las disposiciones

generales, sujetándose a los límites máximos para cada reserva a que se refiere el presente artículo. En este último caso, una vez que las reservas alcancen su límite máximo, las contribuciones que por disposición general distinta a esta Ley tengan como destino los Fondos a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, cambiarán su destino para aplicarse a lo previsto en el inciso d) de la siguiente fracción de este artículo.

Cuando se realicen erogaciones con cargo a las reservas a que se refiere esta fracción, la restitución de las mismas tendrá prelación con respecto a los destinos previstos en la siguiente fracción;

V. Una vez que los Fondos a que se refiere la fracción anterior alcancen el monto de la reserva determinado, los excedentes de ingresos, a que se refiere la fracción IV de este artículo se destinarán conforme a lo siguiente:

a) En un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas;

b) En un 25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

c) En un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos;

d) En un 25% para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

Las erogaciones adicionales a que se refiere este artículo se autorizarán en los términos del Reglamento y sólo procederán cuando éstas no afecten negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumenten el déficit presupuestario.

El Ejecutivo Federal reportará en los informes trimestrales y la Cuenta Pública, las erogaciones adicionales aprobadas en los términos del presente artículo.

Erogaciones adicionales a los presupuestos autorizados

ARTÍCULO 20.-Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos podrán autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en sus respectivos presupuestos, con cargo a los ingresos excedentes que en su caso generen, siempre y cuando:

- I. Registren ante la Secretaría dichos ingresos en los conceptos correspondientes de la Ley de Ingresos, y
- II. Informen a la Secretaría sobre la obtención y la aplicación de dichos ingresos, para efectos de la integración de los informes trimestrales y la Cuenta Pública. (DR)IJ

Disminución de recursos federales previstos en la ley de Ingresos

ARTÍCULO 21.-En caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá aplicar las siguientes normas de disciplina presupuestaria:

- I. La disminución de alguno de los rubros de ingresos aprobados en la Ley de Ingresos, podrá compensarse con el incremento que, en su caso, observen otros rubros de ingresos aprobados en dicha Ley, salvo en el caso en que estos últimos tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal o conforme a éstas se cuente con autorización de la Secretaría para utilizarse en un fin específico, así como tratándose de ingresos propios de las entidades de control directo. En caso de que no pueda realizarse la compensación para mantener la relación de ingresos y gastos aprobados o ésta resulte insuficiente, se procederá en los términos de las siguientes fracciones;
- II. La disminución de los ingresos petroleros del Gobierno Federal, asociada a disminuciones en el precio promedio ponderado de barril de petróleo crudo mexicano y de otros hidrocarburos o a movimientos del tipo de cambio del peso respecto del dólar de los Estados Unidos de América durante el ejercicio fiscal en cuestión, por debajo de los

estimados para la Ley de Ingresos, se podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros en los términos de las reglas de operación que emita la Secretaría. En caso de que, conforme a lo previsto en dichas reglas, se llegue al límite de recursos del Fondo sin poder compensar dicha disminución, se procederá a compensar con los ajustes a que se refiere la fracción III del presente artículo.

La disminución en la Recaudación Federal Participable con respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos, se podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas de acuerdo con sus respectivas reglas de operación.

En caso de una disminución de los ingresos propios de Petróleos Mexicanos asociada a disminuciones en el precio promedio ponderado de barril de petróleo crudo mexicano y de otros hidrocarburos o a movimientos del tipo de cambio del peso respecto del dólar de los Estados Unidos de América durante el ejercicio fiscal en cuestión, por debajo de los estimados para la Ley de Ingresos, se podrá compensar, de conformidad con sus reglas de operación, con los recursos del Fondo a que se refiere el inciso b) de la fracción IV del artículo 19 de esta Ley. En caso de que, conforme a lo previsto en dichas reglas, se llegue al límite de recursos del Fondo sin poder compensar dicha disminución, se procederá a compensar con cargo a su presupuesto y sujetándose en lo conducente a los incisos b) y c) de la fracción III del presente artículo.

III. La disminución de los ingresos distintos a los que se refiere la fracción II de este artículo se compensará, una vez efectuada en su caso la compensación a que se refiere la fracción I, con la reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas, conforme a lo siguiente:

a) Los ajustes deberán realizarse en el siguiente orden:

i) Los gastos de comunicación social;

ii) El gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población;

iii) El gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias, y

iv) Los ahorros y economías presupuestarios que se determinen con base en los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias y entidades.

En caso de que los ajustes anteriores no sean factibles o suficientes para compensar la disminución de ingresos, podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto siempre y cuando se procure no afectar los programas sociales;

b) En el caso de que la contingencia represente una reducción equivalente de hasta el 3 por ciento de los ingresos por impuestos a que se refiera el calendario de la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal enviará a la Cámara de Diputados en los siguientes 15 días hábiles a que se haya determinado la disminución de ingresos, un informe que contenga el monto de gasto programable a reducir y la composición de dicha reducción por dependencia y entidad;

c) En el caso de que la contingencia sea de tal magnitud que represente una reducción equivalente a un monto superior al 3 por ciento de los ingresos por impuestos a que se refiera el calendario de la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal enviará a dicha Cámara en los siguientes 15 días hábiles a que se haya determinado la disminución de ingresos, el monto de gasto a reducir y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad.

La Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en un plazo de 15 días hábiles a partir de la recepción de la propuesta, analizará la composición de ésta, con el fin de proponer, en su caso, modificaciones a la composición de la misma, en el marco de las disposiciones generales aplicables. El Ejecutivo Federal, con base en la opinión de la Cámara, resolverá lo conducente de acuerdo a las prioridades aprobadas en el presupuesto informando de ello a la misma. En caso de que la Cámara no emita opinión dentro de dicho plazo, procederá la propuesta enviada por el Ejecutivo Federal.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos deberán coadyuvar al cumplimiento de las normas de disciplina presupuestaria a que se refiere el presente artículo, a través de ajustes a sus respectivos presupuestos, observando en lo conducente lo dispuesto en la fracción

III. Asimismo, deberán reportar los ajustes realizados en los informes trimestrales y la Cuenta Pública.

Metas del balance de operación

ARTÍCULO 22.-Las entidades deberán comprometer ante la Secretaría sus respectivas metas de balance de operación, primario y financiero, en el primer bimestre de cada ejercicio fiscal.

La Secretaría, la Función Pública y, en su caso, la dependencia coordinadora de sector, llevarán el seguimiento periódico del cumplimiento de dichos compromisos, el cual deberán reportar en los informes trimestrales.

Determinación del precio internacional de la mezcla de Petróleo como elemento de programación

ARTÍCULO 31.-El precio internacional de la mezcla de petróleo mexicano será determinado por el precio de referencia que resulte del promedio entre los métodos siguientes:

I. El promedio aritmético de los siguientes dos componentes:

- a) El promedio aritmético del precio internacional mensual observado de la mezcla mexicana en los diez años anteriores a la fecha de estimación;
- b) El promedio de los precios a futuro, a cuando menos tres años del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por reconocidos expertos en la materia, o

II. El resultado de multiplicar los siguientes dos componentes:

- a) El precio a futuro promedio, para el ejercicio fiscal que se está presupuestando del crudo denominado Crudo de Calidad Intermedia del Oeste de Texas, Estados Unidos de América, cotizado en el mercado de Intercambio Mercantil de Nueva York, Estados Unidos de América, ajustado por el diferencial esperado promedio, entre dicho crudo y la

mezcla mexicana de exportación, con base en los análisis realizados por los principales expertos en la materia;

b) Un factor de 84%.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, elaborará la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente, con un precio que no exceda el precio de referencia que se prevé en este artículo.

Institucionalización de los Presupuestos Plurianuales

ARTICULO 32.-En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en los términos del artículo 50 de esta Ley, los cuales se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. En estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.

En los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública, en que la Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, haya otorgado su autorización por considerar que el esquema de financiamiento correspondiente fue el más recomendable de acuerdo a las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere, el servicio de las obligaciones derivadas de los financiamientos correspondientes se considerará preferente respecto de nuevos financiamientos, para ser incluido en los Presupuestos de Egresos de los años posteriores hasta la total terminación de los pagos relativos, con el objeto de que las entidades adquieran en propiedad bienes de infraestructura productivos.

Los proyectos a que se refiere el párrafo anterior deberán cubrir los requisitos que, en los términos del Reglamento, establezca la Secretaría en materia de inversión. Dichos proyectos pueden ser considerados:

I. Inversión directa, tratándose de proyectos en los que, por la naturaleza de los contratos, las entidades asumen una obligación de adquirir activos productivos construidos a su satisfacción, y

II. Inversión condicionada, tratándose de proyectos en los que la adquisición de bienes no es el objeto principal del contrato, sin embargo, la obligación de adquirirlos se presenta como consecuencia del incumplimiento por parte de la entidad o por causas de fuerza mayor previstas en un contrato de suministro de bienes o servicios.

La adquisición de los bienes productivos a que se refiere esta fracción tendrá el tratamiento de proyecto de infraestructura productiva de largo plazo, conforme a la fracción I de este artículo, sólo en el caso de que dichos bienes estén en condiciones de generar los ingresos que permitan cumplir con las obligaciones pactadas y los gastos asociados.

Los ingresos que genere cada proyecto de infraestructura productiva de largo plazo, durante la vigencia de su financiamiento, sólo podrán destinarse al pago de las obligaciones fiscales atribuibles al propio proyecto, las de inversión física y costo financiero del mismo, así como de todos sus gastos de operación y mantenimiento y demás gastos asociados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública. Los remanentes serán destinados a programas y proyectos de inversión de las propias entidades, distintos a proyectos de infraestructura productiva de largo plazo o al gasto asociado de éstos.

En coordinación con la Secretaría, las entidades que lleven a cabo proyectos de infraestructura productiva de largo plazo deberán establecer mecanismos para atenuar el efecto sobre las finanzas públicas derivado de los incrementos previstos en los pagos de amortizaciones e intereses en ejercicios fiscales subsecuentes, correspondientes a financiamientos derivados de dichos proyectos.

TITULO SEGUNDO De la Programación, Presupuestación y Aprobación

CAPITULO II De la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos *Contenido de la Ley de ingresos*

ARTÍCULO 40.-El proyecto de Ley de Ingresos contendrá: ...

I. La exposición de motivos en la que se señale: ...

- a) La política de ingresos del Ejecutivo Federal;
- b) Los montos de ingresos en los últimos cinco ejercicios fiscales;

- c) La estimación de los ingresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;
- d) La explicación para el año que se presupuesta sobre los gastos fiscales, incluyendo los estímulos, así como los remanentes de Banco de México y su composición;
- e) La propuesta de endeudamiento neto para el año que se presupuesta y las estimaciones para los siguientes cinco ejercicios fiscales;
- f) La evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anterior y en curso;
- g) La estimación de las amortizaciones para el año que se presupuesta y el calendario de amortizaciones de los siguientes ejercicios fiscales;
- h) La estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público para el año que se presupuesta y los siguientes cinco ejercicios fiscales.

Contenido del Decreto de egresos de la federación

II. El proyecto de decreto de Ley de Ingresos, el cual incluirá:

- a) La estimación de ingresos del Gobierno Federal, de las entidades de control directo, así como los ingresos provenientes de financiamiento;
- b) Las propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, de las entidades y del Distrito Federal, así como la intermediación financiera, en los términos de los artículos 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Un apartado que señale el saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, así como, en su caso, los nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión, en los términos de esta Ley y de la Ley General de Deuda Pública;
- d) En su caso, disposiciones generales, regímenes específicos y estímulos en materia fiscal, aplicables en el ejercicio fiscal en cuestión;
- e) Disposiciones en materia de transparencia fiscal e información que se deberá incluir en los informes trimestrales,
- f) El aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal.

III. En caso de considerarse ingresos por financiamiento, se deberá incluir en la Ley de Ingresos:

- a) Los ingresos por financiamiento;
- b) El saldo y composición de la deuda pública y el monto de los pasivos;

- c) El saldo y composición de la deuda del Gobierno Federal y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado diferenciando el interno del proveniente del exterior;
- d) Saldo y composición de la deuda de las entidades y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado, diferenciando el interno y el externo;
- e) Justificación del programa de financiamiento al sector privado y social, las actividades de fomento y los gastos de operación de la banca de desarrollo, así como los fondos de fomento y fideicomisos públicos;
- f) La previsión de que, en caso de otorgarse avales y garantías, éstos se ajustarán a lo dispuesto en la normatividad aplicable;
- g) Memorias de cálculo con las que se efectuaron las estimaciones presentadas; proyecciones de las amortizaciones y disposiciones a tres años en adición al ejercicio fiscal de que se trate.

Contenido del proyecto de presupuesto de egresos

ARTICULO 41.-El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

I. La exposición de motivos en la que se señale:

- a) La política de gasto del Ejecutivo Federal;
- b) Las políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos;
- c) Los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales;
- d) La estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;
- e) Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de esta Ley;

II. El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:

- a) Las previsiones de gasto de los ramos autónomos;

- b) Las previsiones de gasto de los ramos administrativos;
- c) Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control directo;
- d) Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control indirecto;
- e) Las previsiones de gasto de los ramos generales;
- f) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a gastos obligatorios;
- g) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a los compromisos plurianuales;
- h) Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a compromisos derivados de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;
- i) Un capítulo específico que incluya las previsiones salariales y económicas a que se refiere el artículo 33, fracción II de esta Ley;
- j) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades;
- k) En su caso, las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal;
- l) Un apartado que contenga las principales variaciones que se proponen con respecto al año en curso y su justificación, en términos de las distintas clasificaciones del gasto; los principales programas y, en su caso, aquéllos que se proponen por primera vez;
- m) La información que permita distinguir el gasto regular de operación; el gasto adicional que se propone, y las propuestas de ajustes al gasto;

n) El destino que corresponda a los ingresos provenientes del aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios o de la contribución que por el concepto equivalente, en su caso, se prevea en la legislación fiscal, el cual corresponderá a las entidades federativas para gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente, y

ñ) Las erogaciones correspondientes al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la distribución de dicho Programa en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior al que se presupuesta.

III. Los anexos informativos, los cuales contendrán:

a) La metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso, así como la utilizada para calendarizar el gasto según su clasificación económica;

b) La distribución del presupuesto de las dependencias y entidades por unidad responsable y al nivel de desagregación de capítulo y concepto de gasto, y

c) La demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos a que se refiere este artículo así como la que solicite la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, en su caso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
(DR)IJ

TITULO SEGUNDO De la Programación, Presupuestación y Aprobación

CAPITULO III De la Aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre Poderes

Nuevas fechas del proceso de integración presupuestaria

ARTICULO 42.-La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

I. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos:

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

II. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La estructura programática que se envíe a la Cámara se apegará a lo establecido en esta Ley.

Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

III. El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año:

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

c) El proyecto de Presupuesto de Egresos;

IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre;

V. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre;

VI. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados.

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

VII. La Cámara de Diputados, en el marco de las disposiciones de la presente Ley, podrá prever en el Presupuesto de Egresos los lineamientos de carácter general que sean necesarios a fin de asegurar que el gasto sea ejercido de acuerdo con los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley;

VIII. En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios:

a) Las propuestas serán congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley, así como observando los criterios generales de política económica;

b) Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distintas a la señalada en el inciso anterior, deberán sustentarse en análisis técnicos;

c) Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos;

d) Se podrán plantear requerimientos específicos de información;

e) En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo; y

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

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

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

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

Para realizar las actividades a que se refiere este artículo y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se podrán aprobar recursos en el correspondiente Presupuesto de Egresos para cubrir los gastos de un equipo de asesores que apoye los trabajos del Presidente Electo, estableciendo para tal efecto un Fondo específico que estará sujeto a las normas de ejercicio y fiscalización de los recursos federales que correspondan. Asimismo, se deberá informar al respecto en la Cuenta Pública.

Para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en el año en que inicie una nueva Administración del Ejecutivo Federal, se observará, en lo conducente, el procedimiento establecido en el artículo 42 de esta Ley.

Las obligaciones subsecuentes a la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos a que se refieren los artículos 42, 44 y 77 de esta Ley deberán realizarse conforme a los plazos y procedimientos establecidos en los mismos artículos, en lo conducente. Para el caso de las reglas de operación a que se refiere el artículo 77 de esta Ley, el procedimiento no podrá exceder del primer bimestre del ejercicio que corresponda.

ARTICULO 44.-Dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá comunicar a las dependencias y entidades la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable y al nivel de desagregación que determine el Reglamento. Se deberá enviar copia de dichos comunicados a la Cámara de Diputados.

A su vez, las oficinas encargadas de la administración interna de cada dependencia y entidad deberán comunicar la distribución correspondiente a sus respectivas unidades responsables a más tardar 5 días hábiles después de recibir la comunicación por parte de la Secretaría.

Dicha distribución deberá ser aquélla presentada en el anexo informativo a que se refiere el artículo 41, fracción III, inciso b) de esta Ley, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas por la Cámara de Diputados.

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

**TITULO TERCERO Del Ejercicio del Gasto Público Federal
CAPITULO I Del Ejercicio**

**TITULO TERCERO Del Ejercicio del Gasto Público Federal
CAPITULO II De la Ministración, el Pago y la Concentración de Recursos**

**TITULO TERCERO Del Ejercicio del Gasto Público Federal
CAPITULO III De las Adecuaciones Presupuestarias**

Lineamientos para realizar las adecuaciones presupuestarias

ARTICULO 58.-Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

I. Modificaciones a las estructuras: a) Administrativa; b) Funcional y programática; c) Económica; y

d) Geográfica

II. Modificaciones a los calendarios de presupuesto, y

III. Ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes.

El Reglamento establecerá las adecuaciones presupuestarias externas de las dependencias que requerirán la autorización de la Secretaría y el procedimiento correspondiente, así como aquél para las adecuaciones presupuestarias de las entidades a que se refiere el artículo siguiente.

Las adecuaciones presupuestarias internas serán autorizadas por las propias dependencias y entidades informando al respecto a la Secretaría, en los términos de lo dispuesto en el Reglamento.

Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.

**TITULO TERCERO Del Ejercicio del Gasto Público Federal
CAPITULO IV De la Austeridad y Disciplina Presupuestaria**

**TITULO TERCERO Del Ejercicio del Gasto Público Federal
CAPITULO V De los Servicios Personales .**

**TITULO TERCERO Del Ejercicio del Gasto Público Federal
CAPITULO VI De los Subsidios, Transferencias y Donativos**

Lineamientos para autorizar los subsidios y las transferencias

ARTICULO 74.-El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, autorizará la administración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría podrá reducir, suspender o terminar la administración de subsidios y transferencias cuando las dependencias y entidades no cumplan lo establecido en esta Ley, informando a la Cámara de Diputados y tomando en cuenta la opinión de la misma en el destino de los recursos correspondientes.

Los titulares de las dependencias y entidades, con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencias, serán responsables, en el ámbito de sus competencias, de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones generales aplicables.

Las dependencias podrán suspender las ministraciones de recursos a los órganos administrativos desconcentrados o a las entidades, cuando éstos no cumplan con las disposiciones generales aplicables. Las dependencias que suspendan la ministración de recursos deberán informarlo a la Secretaría.

ARTICULO 75.-Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:

I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio;

II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa.

En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos;

III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;

IV. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva;

V. Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación;

VI. En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios;

VII. Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos;

VIII. Prever la temporalidad en su otorgamiento;

IX. Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden, y

X. Reportar su ejercicio en los informes trimestrales, detallando los elementos a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, incluyendo el importe de los recursos.

Las transferencias destinadas a cubrir el déficit de operación y los gastos de administración asociados con el otorgamiento de subsidios de las entidades y órganos administrativos desconcentrados serán otorgadas de forma excepcional y temporal, siempre que se justifique ante la Secretaría su beneficio económico y social. Estas transferencias se sujetarán a lo establecido en las fracciones V, VI y VIII a X de este artículo.

TITULO CUARTO Del Gasto Federal en las Entidades Federativas
CAPITULO I De los recursos transferidos a las entidades federativas

ARTICULO 82.-Las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales.

En la suscripción de convenios se observará lo siguiente:

I. Deberán asegurar una negociación equitativa entre las partes y deberán formalizarse a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, al igual que los anexos respectivos, con el propósito de facilitar su ejecución por parte de las entidades federativas y de promover una calendarización eficiente de la ministración de los recursos respectivos a las entidades federativas, salvo en aquellos casos en que durante el ejercicio fiscal se suscriba un convenio por primera vez o no hubiere sido posible su previsión anual;

II. Incluir criterios que aseguren transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos;

III. Establecer los plazos y calendarios de entrega de los recursos que garanticen la aplicación oportuna de los mismos, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos aprobado y atendiendo los requerimientos de las entidades federativas. La ministración de los recursos deberá ser oportuna y respetar dichos calendarios;

IV. Evitar comprometer recursos que excedan la capacidad financiera de los gobiernos de las entidades federativas;

V. Las prioridades de las entidades federativas con el fin de alcanzar los objetivos pretendidos;

VI. Especificar, en su caso, las fuentes de recursos o potestades de recaudación de ingresos por parte de las entidades federativas que complementen los recursos transferidos o reasignados;

VII. En la suscripción de dichos instrumentos deberá tomarse en cuenta si los objetivos pretendidos podrían alcanzarse de mejor manera transfiriendo total o parcialmente las responsabilidades a cargo del Gobierno Federal o sus entidades, por medio de modificaciones legales;

VIII. Las medidas o mecanismos que permitan afrontar contingencias en los programas y proyectos reasignados;

IX. En el caso que involucren recursos públicos federales que no pierden su naturaleza por ser transferidos, éstos deberán depositarse en cuentas bancarias específicas que permitan su identificación para efectos de comprobación de su ejercicio y fiscalización, en los términos de las disposiciones generales aplicables;

X. En la exposición de motivos del proyecto de Presupuesto de Egresos se informará el estado que guardan los convenios suscritos y los objetivos alcanzados, así como sobre los convenios a suscribir y los objetivos a alcanzar.

XI. De los recursos federales que se transfieran a las entidades federativas mediante convenios de reasignación y aquéllos mediante los cuales los recursos no pierdan el carácter de federal, se destinará un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de los mismos, en los términos de los acuerdos a que se refiere la siguiente fracción, y

XII. La Auditoría, en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, deberá acordar con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales.

ARTICULO 83.-Los recursos que transfieren las dependencias o entidades a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de objetivos de programas federales, no pierden el carácter federal, por lo que éstas comprobarán los gastos en los términos de las disposiciones aplicables; para ello se sujetarán en lo conducente a lo dispuesto en el artículo anterior, así como deberán verificar que en los convenios se establezca el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del gasto. La Secretaría y la Función Pública emitirán los lineamientos que permitan un ejercicio transparente, ágil y eficiente de los recursos, en el ámbito de sus competencias. La Auditoría proporcionará a las áreas de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas las guías para la fiscalización y las auditorías de los recursos federales.

Las dependencias o entidades que requieran suscribir convenios de reasignación, deberán apegarse al convenio modelo emitido por la Secretaría y la Función Pública, así como obtener la autorización presupuestaria de la Secretaría.

TITULO CUARTO Del Gasto Federal en las Entidades Federativas ***CAPITULO II De la regionalización del gasto***

ARTICULO 84.-Toda erogación incluida en el proyecto de Presupuesto de Egresos para proyectos de inversión deberá tener un destino geográfico específico que se señalará en los tomos respectivos.

Todos los programas y proyectos en los que sea susceptible identificar geográficamente a los beneficiarios deberán señalar la distribución de los recursos asignados entre entidades federativas en adición a las participaciones y aportaciones federales.

En el caso de las entidades de control presupuestario indirecto, éstas también deberán indicar la regionalización de los recursos susceptibles a ser identificados geográficamente.

El Ejecutivo Federal deberá señalar en el proyecto de Presupuesto de Egresos la distribución de los programas sociales, estimando el monto de recursos federales por entidad federativa.

TITULO CUARTO Del Gasto Federal en las Entidades Federativas
CAPITULO III Del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

ARTICULO 85.-Los subsidios correspondientes al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

I. Cuando menos el 50 por ciento a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;

II. Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción del principal al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;

III. Apoyo para sanear y reformar los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales;

IV. Modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;

V. Modernización de los sistemas de recaudación locales;

VI. Desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales;

VII. Fortalecimiento de los Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, y

VIII. Para los Sistemas de Protección Civil en las Entidades Federativas. Los recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de

las entidades federativas y de las regiones. Para este fin y con las mismas restricciones, las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores.

TITULO QUINTO De la Contabilidad Gubernamental CAPITULO I De la Valuación del Patrimonio del Estado

TITULO QUINTO De la Contabilidad Gubernamental CAPITULO II De los Catálogos de Cuentas y del Registro Contable de las Operaciones

TITULO QUINTO De la Contabilidad Gubernamental CAPITULO III De la Formulación de Estados Financieros

TITULO SEXTO De la Información, Transparencia y Evaluación CAPITULO I De la Información y Transparencia

TITULO SEXTO De la Información, Transparencia y Evaluación CAPITULO II De la Evaluación

Control y evaluación

ARTICULO 110.-La Secretaría realizará bimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la Función Pública y las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará bimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria, con desglose mensual.

ARTICULO 111.-La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración

Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría y la Función Pública emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.

Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos. (DR)IJ

TITULO SEPTIMO De las Sanciones e Indemnizaciones

CAPITULO UNICO

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el 1 de abril de 2006.

SEGUNDO. Se abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto *en la presente Ley*.

6. LEY DE COORDINACION FISCAL

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. En vigor a partir del 1o. de enero de 1980, salvo las disposiciones

del Capítulo IV, que entraron en vigor en lo conducente, el 1o. de enero de 1979.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

6.1 OBJETO DE LA LEY

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Cuando en esta Ley se utilice la expresión «entidades», ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

6.2 ESTRUCTURA DE LA LEY

CAPITULO I DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS ESTADOS, MUNICIPIOS Y DISTRITO FEDERAL EN INGRESOS FEDERALES

Definición del fondo general de participaciones

ARTICULO 2.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Forma de distribución del fondo general de participaciones

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

II.- El 45.17%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.

III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

Adiciones al fondo general de participaciones

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajusta estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley. El porcentaje citado será distribuido entre las Entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las Entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la

recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Forma de cálculo del rendimiento de las contribuciones a los municipios

ARTICULO 2-A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

I.- En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los municipios, en la forma siguiente: 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCiT = Bi/TB$$

Donde:

CCiT es el coeficiente de participación de los municipios colindantes i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB es la suma de Bi.

i es cada entidad.

$B_i = (CCiT-1) (IPDAiT-1) / IPDAiT-2$

Donde:

CCiT-1= Coeficiente de participaciones del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-2 = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

II.- 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.

III. 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

2.- El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$i \text{ CE} = \frac{A_i}{\sum A_i} \cdot TA$$
 Donde:

$i \text{ CE}$ = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad i en el año t para el que se efectuó el cálculo.

TA = Suma de A_i = Cada Entidad. $i \text{ (CE)}$ (IPDA)

$$i \text{ CE} = \frac{A_{i,t-1}}{\sum A_{i,t-1}} \cdot IPDA_{t-2}$$

$IPDA_{t-2}$

$i \text{ CE}$ = Coeficiente de participación de la $t-1$ Entidad, i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo.

$i \text{ IPDA}$ = Recaudación local del predial y de los derechos $t-1$ los derechos de agua en la Entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$i \text{ IPDA}$ = Recaudación local del predial y de $t-2$ los derechos de agua en la Entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.

b).- El 0.44% restante, sólo corresponderá a las entidades federativas que se coordinen en materia de derechos y será distribuido conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento del comercio urbano, en los términos del procedimiento que sea determinado conjuntamente por dichas entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las cantidades percibidas por este concepto, serán entregadas íntegramente por los Estados a sus Municipios.

CAPITULO II DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

CAPITULO III DE LA COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE LAS ENTIDADES Y LA FEDERACION

CAPITULO IV DE LOS ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACION

CAPITULO V DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES

Enumeración de los fondos de las aportaciones federales

ARTICULO 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor, en toda la República, el día 1o. de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV, las que entrarán en vigor en lo conducente, el 1o. de enero de 1979.

7. LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 2000.
Entra en vigor a partir del 4 de Marzo de 2000

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

7.1 OBJETO DE LA LEY

La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. La Procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados;
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal,
- VI. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. No quedan comprendidos los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control.

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo.

Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento.

7.2 ESTRUCTURA DE LA LEY

TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES.CAPITULO UNICO

TITULO SEGUNDO DE LA PLANEACION, PROGRAMACION Y

PRESUPUESTO.CAPITULO UNICO

La planeación de las adquisiciones, arrendamientos y la contratación de los servicios

ARTÍCULO 18.-En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

I. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales, y

II. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación o de las entidades respectivas.

Los programa anuales de las adquisiciones, arrendamientos y la contratación de los servicios

ARTÍCULO 20.-Las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los

que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando:

I. Las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones;

II. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;

III. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios;

IV. Las unidades responsables de su instrumentación;

V. Sus programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones, así como, en su caso, aquéllos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización, incluyendo los que habrán de sujetarse a procesos productivos;

VI. La existencia en cantidad suficiente de los bienes; los plazos estimados de suministro; los avances tecnológicos incorporados en los bienes, y en su caso los planos, proyectos y especificaciones;

VII. Las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización o, a falta de éstas, las normas internacionales;

VIII. Los requerimientos de mantenimiento de los bienes muebles a su cargo, y

IX. Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de las adquisiciones, arrendamientos o servicios.

TITULO TERCERO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACION CAPITULO PRIMERO GENERALIDADES

TITULO TERCERO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACION CAPITULO SEGUNDO DE LA LICITACION PUBLICA

TITULO TERCERO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACION

CAPITULO TERCERO DE LAS EXCEPCIONES A LA LICITACION PUBLICA

TITULO CUARTO DE LOS CONTRATOS CAPITULO UNICO

TITULO QUINTO DE LA INFORMACION Y VERIFICACION CAPITULO UNICO

TITULO SEXTO DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES CAPITULO UNICO .

TITULO SEPTIMO DE LAS INCONFORMIDADES Y DEL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACION

TITULO SEPTIMO DE LAS INCONFORMIDADES Y DEL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACION CAPITULO SEGUNDO DEL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACION

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor a los sesenta días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abroga la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

8. LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 2000.

Entra en vigor a partir del 4 de Marzo de 2000.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

8.1 OBJETO DE LA LEY

La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III. La Procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados;
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal,
- VI. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los municipios interesados. No quedan comprendidos los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control.

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien, los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley. Cuando la dependencia o entidad obligada a realizar los trabajos no tenga la capacidad para hacerlo por sí misma y contrate a un tercero para llevarlos a cabo, este acto quedará sujeto a este ordenamiento.

No estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley, las obras que deban ejecutarse para crear la infraestructura necesaria en la prestación de

servicios públicos que los particulares tengan concesionados, en los términos de la legislación aplicable, cuando éstos las lleven a cabo.

Los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo se realizarán conforme a lo dispuesto por los artículos 18 de la Ley General de Deuda Pública y 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y estarán regidos por esta Ley únicamente en lo que se refiere a los procedimientos de contratación y ejecución de obra pública.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo

Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento.

8.2 ESTRUCTURA DE LA LEY

TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES CAPITULO UNICO

TITULO SEGUNDO DE LA PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION

CAPITULO UNICO

Planeación, programación y presupuestación de las obras públicas y los servicios relacionadas con las mismas

CAPITULO UNICO

ARTÍCULO 17.- En la planeación de las obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

I. Lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos; II. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas

anuales, y III. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación o de las entidades respectivas

Ejercicio del gasto en obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

ARTICULO 18.- Las dependencias o entidades que requieran contratar o realizar estudios o proyectos, previamente verificarán si en sus archivos o, en su caso, en los de la coordinadora del sector correspondiente, existen estudios o proyectos sobre la materia de que se trate. En el supuesto de que se advierta su existencia y se compruebe que los mismos satisfacen los requerimientos de la entidad o dependencia, no procederá la contratación, con excepción de aquellos trabajos que sean necesarios para su adecuación, actualización o complemento.

A fin de complementar lo anterior, las entidades deberán remitir a su coordinadora de sector una descripción sucinta del objeto de los contratos que en estas materias celebren, así como de sus productos.

Los contratos de servicios relacionados con las obras públicas sólo se podrán celebrar cuando las áreas responsables de su ejecución no dispongan cuantitativa o cualitativamente de los elementos, instalaciones y personal para llevarlos a cabo, lo cual deberá justificarse a través del dictamen que para tal efecto emita el titular del área responsable de los trabajos.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005)

Cualquier persona podrá promover y presentar a consideración de las dependencias y entidades, estudios, planes y programas para el desarrollo de proyectos, debiendo proporcionar la información suficiente que permita su factibilidad, sin que ello genere derechos u obligaciones a las mismas dependencias y entidades.

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005)

Formas de contratación de las obras y los servicios relacionados con las mismas

ARTÍCULO 19.- Las dependencias y entidades que realicen obras públicas y servicios relacionados con las mismas, sea por contrato o por administración directa, así como los contratistas con quienes aquellas contraten, observarán las disposiciones que en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y construcción rijan en el ámbito federal, estatal y municipal.

Las dependencias y entidades, cuando sea el caso, previamente a la realización de los trabajos, deberán tramitar y obtener de las autoridades competentes los dictámenes, permisos, licencias, derechos de bancos de materiales, así como la propiedad o los derechos de propiedad incluyendo derechos de vía y expropiación de inmuebles sobre los cuales se ejecutarán las obras públicas.

En las bases de licitación se precisarán, en su caso, aquellos trámites que corresponderá realizar al contratista.

Elaboración del programa anual de obras y servicios relacionados con las mismas

ARTICULO 21.- Las dependencias y entidades según las características, complejidad y magnitud de los trabajos formularán sus programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando:

I. Los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de los trabajos;

II. Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo;

III. Las acciones previas, durante y posteriores a la ejecución de las obras públicas, incluyendo, cuando corresponda, las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones para poner aquéllas en servicio;

IV. Las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse la obra pública;

- V. Las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización o, a falta de éstas, las normas internacionales;
- VI. Los resultados previsible;
- VII. La coordinación que sea necesaria para resolver posibles interferencias y evitar duplicidad de trabajos o interrupción de servicios públicos;
- VIII. La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para la realización de estudios y proyectos, la ejecución de los trabajos, así como los gastos de operación;
- X. Las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de los trabajos;
- X. Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios;
- XI. La adquisición y regularización de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios;
- XII. La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que se realicen por contrato y, en caso de realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios; las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con los trabajos; los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de los trabajos;
- XIII. Los trabajos de mantenimiento de los bienes inmuebles a su cargo;
- XIV. Los permisos, autorizaciones y licencias que se requieran;
- XV. Toda instalación pública deberá asegurar la accesibilidad, evacuación, libre tránsito sin barreras arquitectónicas, para todas las personas; y deberán cumplir con las normas de diseño y de señalización que se emitan, en instalaciones, circulaciones, servicios sanitarios y demás instalaciones análogas para las personas con discapacidad, y
- XVI. Las demás previsiones y características de los trabajos.

El programa anual de obras y servicios relacionados con las mismas en Internet

ARTICULO 22.-Las dependencias y entidades pondrán a disposición de los interesados, a través de su página de Internet o en la de su coordinadora del sector, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, su programa anual estimado de obras públicas y servicios relacionados con las mismas del siguiente ejercicio, con excepción de aquella información que, de conformidad con las disposiciones aplicables, sea

de naturaleza reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005)

El citado programa deberá ser actualizado y difundido por el mismo medio a más tardar el 31 de marzo del ejercicio fiscal vigente, el cual será de carácter informativo, no implicará compromiso alguno de contratación y podrá ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005)

Asimismo, el programa actualizado deberá ser remitido a la Secretaría de Economía a lo más en la fecha citada en el párrafo precedente.

Presupuestos plurianuales para la contratación de obra y servicios relacionados con las mismas

ARTICULO 23.- En las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, cuya ejecución rebase un ejercicio presupuestal, las dependencias o entidades deberán determinar tanto el presupuesto total, como el relativo a los ejercicios de que se trate; en la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes, además de considerar los costos que, en su momento, se encuentren vigentes, se deberán tomar en cuenta las previsiones necesarias para los ajustes de costos y convenios que aseguren la continuidad de los trabajos.

El presupuesto actualizado será la base para solicitar la asignación de cada ejercicio presupuestal subsiguiente.

La asignación presupuestal aprobada para cada contrato servirá de base para otorgar, en su caso, el porcentaje pactado por concepto de anticipo.

Para los efectos de este artículo, las dependencias y entidades observarán lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ejercicio del gasto pública en obra y servicios relacionados con la misma

ARTICULO 24.-Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o contratar obras públicas y servicios relacionados con las mismas, solamente cuando cuenten con la autorización global o específica, por parte de la Secretaría, del presupuesto de inversión y de gasto corriente, según sea el caso, conforme a los cuales deberán elaborarse los programas de ejecución y pagos correspondientes.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005)

En casos excepcionales y previa aprobación de la Secretaría, las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar y formalizar contratos, cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente de aquel en que se formalizan. Los referidos contratos estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del año en que se prevé el inicio de su vigencia, por lo que sus efectos estarán condicionados a la existencia de los recursos presupuestarios respectivos, sin que la no realización de la referida condición suspensiva origine responsabilidad alguna para las partes. Cualquier pacto en contrario a lo dispuesto en este párrafo se considerará nulo.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005)

Para la realización de obras públicas se requerirá contar con los estudios y proyectos, especificaciones de construcción, normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados, o bien, en el caso de obras públicas de gran complejidad, con un avance en su desarrollo que permita a los licitantes preparar una propuesta solvente y ejecutar los trabajos hasta su conclusión en forma ininterrumpida, en concordancia con el programa de ejecución convenido.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005)

Lo dispuesto en el párrafo anterior, será de la responsabilidad de los servidores públicos que autoricen el proyecto ejecutivo.

Establecimiento de los comités de contratación de obra y servicios relacionados con la misma

ARTICULO 25.- Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades, atendiendo a la cantidad de obras públicas y servicios relacionados con las mismas que realicen, podrán establecer comités de obras públicas, los cuales tendrán como mínimo las siguientes funciones:

I. Revisar los programas y presupuestos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como formular las observaciones y recomendaciones convenientes;

II. Proponer las políticas, bases y lineamientos en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como autorizar los supuestos no previstos en éstos, sometiéndolas a consideración del titular de la dependencia o al órgano de gobierno en el caso de las entidades;

III. Dictaminar, previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 42 de esta Ley;

IV. Autorizar, cuando se justifique, la creación de subcomités de obras públicas, así como aprobar la integración y funcionamiento de los mismos;

V. Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, conforme a las bases que expida la Contraloría, y

VI. Coadyuvar al cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

La Secretaría de la Función Pública podrá participar como asesor en los Comités a que se refiere este artículo, fundando y motivando el sentido de sus opiniones.

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005)

**TITULO TERCERO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE
CONTRATACION
CAPITULO PRIMERO GENERALIDADES
TITULO TERCERO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE
CONTRATACION
CAPITULO SEGUNDO DE LA LICITACION PUBLICA
TITULO TERCERO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE
CONTRATACION
CAPITULO TERCERO DE LAS EXCEPCIONES A LA LICITACION
PUBLICA
TITULO CUARTO DE LOS CONTRATOS
CAPITULO PRIMERO DE LA CONTRATACION
TITULO CUARTO DE LOS CONTRATOS
CAPITULO SEGUNDO DE LA EJECUCION
TITULO QUINTO DE LA ADMINISTRACION DIRECTA
CAPITULO UNICO
TITULO SEXTO DE LA INFORMACION Y VERIFICACION
CAPITULO UNICO
TITULO SEPTIMO DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES
CAPITULO UNICO
TITULO OCTAVO DE LAS INCONFORMIDADES Y DEL
PROCEDIMIENTO DE CONCILIACION
CAPITULO PRIMERO DE LAS INCONFORMIDADES
TITULO OCTAVO DE LAS INCONFORMIDADES Y DEL
PROCEDIMIENTO DE CONCILIACION
CAPITULO SEGUNDO DEL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACION**

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor sesenta días después al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se deroga la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en lo relativo a las disposiciones en materia de obra pública.

9. LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976. En vigor a partir del 1o. de enero de 1977

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

9.1 OBJETO DE LA LEY

CAPITULO I Disposiciones Generales

ARTICULO 1.- Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias;
- II.- El Departamento del Distrito Federal;
- III.- Los organismos descentralizados;
- IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- V.- Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

Definición de financiamiento público

ARTICULO 2.- Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;
- II.- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;
- III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y
- IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Funciones de la SHCP en materia de deuda pública

ARTICULO 3.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de

interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

Los titulares de las entidades públicas serán responsables del estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, de su reglamento y de las directrices de contratación señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las infracciones a la presente Ley y a los ordenamientos citados se sancionarán en los términos que legalmente correspondan y de conformidad al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.

9.2 ESTRUCTURA DE LA LEY

CAPITULO I Disposiciones Generales

CAPITULO II *De las Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

ARTICULO 4.- Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I.- Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.

Las monedas, el plazo de las amortizaciones, la tasa de los intereses de la emisión de valores o de la concertación de empréstitos, así como las demás condiciones, serán determinadas por la propia Secretaría de acuerdo con la situación que prevalezca en los mercados de dinero y capital.

II.- Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa;

III.- Autorizar a las entidades paraestatales para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad;

IV.- Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de

proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público;

V.- Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno General y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas de o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo, y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas;

VI.- Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas, y

VII.- Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.

Lineamientos para la contratación de deuda en la APF.

ARTICULO 6.- Las entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.

Para obtener esta autorización deberán proporcionar a dicha Secretaría sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se les solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito.

Para la contratación de financiamientos internos, en cuanto a las entidades a que se refieren las fracciones III a IV del artículo 1o. de esta Ley, bastará la autorización de sus respectivos órganos de gobierno. En estos casos, el Director General de la entidad de que se trate o

equivalente informará sobre el particular a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CAPITULO III *De la Programación de la Deuda Pública*

ARTICULO 10.- El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficiente para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

El Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan en las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley, en lo conducente.

CAPITULO IV *De la Contratación de los Financiamientos del Gobierno Federal*

ARTICULO 18.- Los proyectos a cargo de las dependencias del Gobierno Federal que requieran financiamientos para su realización, deberán producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman, en razón de que dichos financiamientos, no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan.

La capacidad de pago de las dependencias del Gobierno Federal se establecerá en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.

Tratándose de obligaciones derivadas de financiamientos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, referidos a actividades prioritarias y mediante los cuales las entidades adquieran bienes o servicios bajo cualquier modalidad, cuya fuente de pago sea el

suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere, y en los que se cuente con la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sólo se considerará, para efectos de la presente Ley, como pasivo directo, a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y el ejercicio siguiente y el resto del financiamiento se considerará como pasivo contingente hasta el pago total del mismo

CAPITULO V De la Contratación de Financiamientos para Entidades Distintas del Gobierno Federal

CAPITULO VI De la Vigilancia de las Operaciones de Endeudamiento

CAPITULO VII *Del Registro de Obligaciones Financieras*

ARTICULO 27.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión.

CAPITULO VIII De la Comisión Asesora de Financiamientos Externos

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- Esta ley entrará en vigor a partir del primero de enero de 1977.

ARTICULOS TRANSITORIOS DEL DECRETO QUE REFORMA PUBLICADOS EN EL

ARTICULO PRIMERO.-El presente decreto, entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

10. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. En vigor a partir del 1 de enero 1983.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

10.1 OBJETO DE LA LEY

Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,
- VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

10.2 ESTRUCTURA DE LA LEY

TITULO PRIMERO (Nota: Este Título queda derogado, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, quedando vigente a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, Artículo Segundo de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 en el D.O.F.)

CAPITULO UNICO DISPOSICIONES GENERALES

Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II.- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;

- III.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV.- El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;
- V.- (se deroga)
- VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII.- El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la Legislación respectiva;
- IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes

TITULO SEGUNDO PROCEDIMIENTOS ANTE EL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA DE JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE PROCEDENCIA

CAPITULO I SUJETOS, CAUSAS DE JUICIO POLITICO Y SANCIONES

TITULO SEGUNDO PROCEDIMIENTOS ANTE EL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA DE JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE PROCEDENCIA

CAPITULO II PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO POLITICO

TITULO SEGUNDO PROCEDIMIENTOS ANTE EL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA DE JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE PROCEDENCIA

CAPITULO III PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE PROCEDENCIA

TITULO TERCERO RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

(Nota: Este Título queda derogado, quedando vigente a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, Artículo Segundo de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 en el D.O.F.)

CAPITULO I SUJETOS Y OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PUBLICO

Sanciones por faltas administrativas

ARTICULO 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público; II.- Amonestación privada o pública. III.- Suspensión; IV.- Destitución del puesto; V.- Sanción económica; e VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

TITULO CUARTO

CAPITULO UNICO REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS (Nota: Este Titulo queda derogado, quedando vigente a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, Artículo Segundo de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 en el D.O.F.)

TITULO QUINTO DE LAS DISPOSICIONES APLICABLES A LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ORGANO EJECUTIVO DEL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO UNICO

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- Esta Ley aboga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, y se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Independientemente de las disposiciones que establece la presente Ley, quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadores.

**GLOSARIO DE TÉRMINOS
DE ACUERDO AL PROCESO DEL SISTEMA
INTEGRAL DE ADMINISTRACIÓN DEL GASTO
PÚBLICO.**

I. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	283
II. PLANEACIÓN.....	286
III. PROGRAMACION Y PRESUPUESTACIÓN.....	288
IV. EJERCICIO.....	294
V. CONTROL Y EVALUACION.....	302

I. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Dependencias de la administración pública centralizada: se integran por las secretarías de estado, departamentos administrativos y la Consejería Jurídica.

Entidades de la administración pública paraestatal: Organismos descentralizados; empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.

Administración pública paraestatal: Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. (DR)IJ

Empresas de participación estatal mayoritaria: las constituyen las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social. Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la APF o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Fideicomisos públicos: son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la SHCP fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

2. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Entidades paraestatales: son unidades auxiliares de la APF y se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la LOAPF las que a continuación se enlistan:

Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

Las dependencias de la APF que tengan como objeto predominante realizar actividades de investigación científica y tecnológica y que sean reconocidas como tales serán consideradas como centros públicos de investigación, los cuales se regirán por las leyes específicas en materia de ciencia y tecnología y por sus respectivos instrumentos de creación. En lo relativo al control y evaluación del ejercicio de los recursos se aplicará en lo conducente, la presente Ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento.

El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del

sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.

Aquellas entidades que además de órgano de gobierno, dirección general y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS: son las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la LOAPF y cuyo objeto sea: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Empresas de participación estatal mayoritaria: son las que determina como tales la LOAPF. No tienen el carácter de entidades paraestatales de la APF las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6, el ejecutivo federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.

Fideicomisos públicos: se establezcan por la APF y se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los

que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la LOAPF y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

II. PLANEACIÓN

1. LEY DE PLANEACION

Planeación Nacional de Desarrollo: es la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Es responsabilidad del ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Plan Nacional de Desarrollo: Documento mediante el cual se precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentables del país contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

La categoría de plan queda reservada al PND.

Programas sectoriales: son aquellos que se sujetarán a las provisiones contenidas en el plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. contendrán asimismo,

estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Programas institucionales: son aquellos que deberán elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Programas regionales: se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Programas especiales: se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. (DR)IJ

Vertiente de coordinación: El ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios. (DR)IJ

Vertiente de concertación: El ejecutivo federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Vertiente de inducción: El ejecutivo federal podrá signar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas, en todos aquellos asuntos que se consideren pertinentes y de conformidad con lo establecido en las leyes que rijan en la materia de que se trate.

III. PROGRAMACION Y PRESUPUESTACIÓN

1. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

Actividad institucional: las acciones sustantivas o de apoyo que realizan los ejecutores de gasto con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas, de conformidad con las atribuciones que les señala su respectiva ley orgánica o el ordenamiento jurídico que les es aplicable;

Adecuaciones presupuestarias: las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al PEF o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto;

Ahorro presupuestario: los remanentes de recursos del presupuesto modificado una vez que se hayan cumplido las metas establecidas;

Clasificador por objeto del gasto: el instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de PEF desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio;

Déficit presupuestario: el financiamiento que cubre la diferencia entre los montos previstos en la Ley de Ingresos y el PEF y aquella entre los ingresos y los gastos en los presupuestos de las entidades;

Dependencias coordinadoras de sector: las dependencias que designe el ejecutivo federal en los términos de la LOAPF, para orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector bajo su coordinación.

Economías: los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado;

Eficacia en la aplicación del gasto público: lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

Eficiencia en el ejercicio del gasto público: el ejercicio del PEF en tiempo y forma, en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables.

Ejecutores de gasto: los poderes legislativo y judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del PEF a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 4 de esta ley con cargo al presupuesto de egresos.

Endeudamiento neto: la diferencia entre las disposiciones y amortizaciones efectuadas de las obligaciones constitutivas de deuda pública, al cierre del ejercicio fiscal.

Entes autónomos: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del presupuesto de egresos a través de los ramos autónomos.

Entidades: los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la LOAPF sean considerados entidades paraestatales.

Entidades coordinadas: las entidades que el ejecutivo federal agrupe en los sectores coordinados por las dependencias, en los términos de la LOAPF:

Entidades no coordinadas: las entidades que no se encuentren agrupadas en los sectores coordinados por las dependencias.

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

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

Entidades federativas: los estados de la federación y el Distrito Federal.

Estructura Programática: el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

Flujo de efectivo: el registro de las entradas y salidas de recursos efectivos en un ejercicio fiscal.

Función Pública: la Secretaría de la Función Pública.

Gasto neto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

Gasto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y, adicionalmente, las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto.

Gasto programable: las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

Gasto no programable: las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

Informes trimestrales: los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que el Ejecutivo Federal presenta trimestralmente al Congreso de la Unión.

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

Ingresos propios: los recursos que por cualquier concepto obtengan las entidades, distintos a los recursos por concepto de subsidios y transferencias, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

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

Percepciones extraordinarias: los estímulos, reconocimientos, recompensas, incentivos, y pagos equivalentes a los mismos, que se otorgan de manera excepcional a los servidores públicos, condicionados al cumplimiento de compromisos de resultados sujetos a evaluación; así como el pago de horas de trabajo extraordinarias y demás asignaciones de carácter excepcional autorizadas en los términos de la legislación laboral y de esta Ley.

Percepciones ordinarias: los pagos por sueldos y salarios, conforme a los tabuladores autorizados y las respectivas prestaciones, que se cubren a los servidores públicos de manera regular como contraprestación por el desempeño de sus labores cotidianas en los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, y las dependencias y entidades donde prestan sus servicios, así como los montos correspondientes a los incrementos a las remuneraciones que, en su caso, se hayan aprobado para el ejercicio fiscal.

Presupuesto de Egresos: el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, incluyendo el decreto, los anexos y tomos.

Presupuesto devengado: el reconocimiento de las obligaciones de pago por parte de los ejecutores de gasto a favor de terceros, por los

compromisos o requisitos cumplidos por éstos conforme a las disposiciones aplicables, así como de las obligaciones de pago que se derivan por mandato de tratados, leyes o decretos, así como resoluciones y sentencias definitivas, y las erogaciones a que se refiere el artículo 49 de esta Ley.

Presupuesto regularizable de servicios personales: las erogaciones que con cargo al Presupuesto de Egresos implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales en materia de servicios personales, por concepto de percepciones ordinarias, y que se debe informar en un apartado específico en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Programas de inversión: las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas tanto a obra pública en infraestructura como a la adquisición y modificación de inmuebles, adquisiciones de bienes muebles asociadas a estos programas, y rehabilitaciones que impliquen un aumento en la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles, y mantenimiento.

Proyectos de inversión: las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas a obra pública en infraestructura.

Ramo: la previsión de gasto con el mayor nivel de agregación en el Presupuesto de Egresos.

Ramos administrativos: los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias y en su caso entidades, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República y a los tribunales administrativos.

Ramos autónomos: los ramos por medio de los cuales se asignan recursos en el presupuesto de egresos a los poderes legislativo y judicial, y a los entes autónomos.

Ramos generales: los ramos cuya asignación de recursos se prevé en el presupuesto de egresos derivada de disposiciones legales o por disposición expresa de la cámara de diputados en el presupuesto de egresos, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio esté a cargo de éstas.

Reglas de operación: las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos;

Remuneraciones: la retribución económica que constitucionalmente corresponda a los servidores públicos por concepto de percepciones ordinarias y, en su caso, percepciones extraordinarias.

Requerimientos financieros del sector público: las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas tanto del gobierno federal y las entidades del sector público federal, como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del este.

Responsabilidad Hacendaria: la observancia de los principios y las disposiciones de esta Ley, la Ley de Ingresos, el PEF y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión.

Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público: los pasivos que integran los requerimientos financieros del sector público menos los activos financieros disponibles, en virtud de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los citados requerimientos.

Sistema de Evaluación del Desempeño: el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

Subejercicio de gasto: las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución.

Subsidios: las asignaciones de recursos federales previstas en el presupuesto de egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades

federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

Transferencias: las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados, para sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera.

Tribunales administrativos: Los órganos conformados con tal carácter en las leyes federales, tales como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los Tribunales Agrarios.

Unidades de administración: los órganos o unidades administrativas de los ejecutores de gasto, establecidos en los términos de sus respectivas leyes orgánicas, encargados de desempeñar las funciones a que se refiere el último párrafo del artículo 4 de esta ley.

Unidad responsable: al área administrativa de los poderes legislativo y judicial, los entes autónomos, las dependencias y, en su caso, las entidades que está obligada a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

IV. EJERCICIO

1.- LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO

Tratados: los convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante los cuales los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Proveedor: la persona que celebre contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios.

Licitante: la persona que participe en cualquier procedimiento de licitación pública o bien de invitación a cuando menos tres personas.

Adquisiciones y arrendamientos: en este rubro quedan comprendidas las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles; Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sea necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo con lo pactado en los contratos de obras; Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación;

Contratación de los servicios: relativos a bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuyo mantenimiento no implique modificación alguna al propio inmueble, y sea prestado por persona cuya actividad comercial corresponda al servicio requerido; La reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles o personas, y contratación de servicios de limpieza y vigilancia; La contratación de arrendamiento financiero de bienes muebles; La prestación de servicios profesionales, así como la contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales bajo el régimen de honorarios, y En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, cuyo procedimiento de contratación no se encuentre regulado en forma específica por otras disposiciones legales.

Procedimientos de Contratación: Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, mediante los procedimientos de contratación que a continuación se señalan: Licitación pública; Invitación a cuando menos tres personas, o Adjudicación directa.

Tipos de licitaciones públicas: Nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que será determinado

tomando en cuenta el costo de producción del bien, que significa todos los costos menos la promoción de ventas, comercialización, regalías y embarque, así como los costos financieros. La secretaría de SECOFI, mediante reglas de carácter general, establecerá los casos de excepción correspondientes a dichos requisitos, así como un procedimiento expedito para determinar el grado de contenido nacional de los bienes que se oferten, para lo cual tomará en cuenta la opinión de la SHCP y de la Contraloría.

2. LEY DE OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

Tratados: los convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante los cuales los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Contratista: la persona que celebre contratos de obras públicas o de servicios relacionados con las mismas, y VII. Licitante: la persona que participe en cualquier procedimiento de licitación pública, o bien de invitación a cuando menos tres personas.

Obras públicas: los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles. Asimismo, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos: El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble; Los trabajos de exploración, geotecnia, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina; Los proyectos integrales o llave en mano, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología; Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo; Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o

indirectamente en la explotación de recursos naturales; Los trabajos de infraestructura agropecuaria; La instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten, y todos aquellos de naturaleza análoga.

Servicios relacionados con las obras públicas: los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta ley; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones.

Asimismo, quedan comprendidos dentro de los servicios relacionados con las obras públicas los siguientes conceptos: La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de ingeniería básica, estructural, de instalaciones, de infraestructura, industrial, electromecánica y de cualquier otra especialidad de la ingeniería que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública; La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto urbano, arquitectónico, o de diseño gráfico o artístico y de cualquier otra especialidad del diseño, la arquitectura y el urbanismo, que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública; Los estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, topografía, geología, geodesia, geotecnia, geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito. Los estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones; Los trabajos de coordinación, supervisión y control de obra; de laboratorio de análisis y control de calidad; de laboratorio de geotecnia, de resistencia de materiales y radiografías industriales; de preparación de especificaciones de construcción, presupuestación o la elaboración de cualquier otro documento o trabajo

para la adjudicación del contrato de obra correspondiente; VI. Los trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética y sistemas aplicados a las materias que regula esta Ley; Los dictámenes, peritajes, avalúos y auditorías técnico normativas, y estudios aplicables a las materias que regula esta Ley; Los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir, sustituir o incrementar la eficiencia de las instalaciones en un bien inmueble; Los estudios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología entre otros, y todos aquéllos de naturaleza análoga.

Procedimientos de contratación: Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas y servicios relacionados con las mismas, mediante los procedimientos de contratación que a continuación se señalan: Licitación pública; Invitación a cuando menos tres personas o Adjudicación directa.

Tipos de licitaciones públicas: podrán ser Nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana, o Internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera, cumpliendo las mismas condiciones establecidas en la LAASR.

3. LEY DE COORDINACION FISCAL

Coordinación fiscal de la Federación: sistema que establece la participación que corresponda a las haciendas públicas de los Estados, Municipios y Distrito Federal, en los ingresos federales; así como distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

Fondo General de Participaciones: se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: los estados, municipios y el Distrito Federal, que decidan recibir las participaciones que establezca esta ley, lo harán mediante convenio que celebren con la SHCP, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La SHCP y el gobierno de la entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el DOF y en el periódico oficial de la entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la federación.

Convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales: se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el periódico oficial de la entidad y en el DOF y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial referido.

La federación o la entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen. (DR)IJ

Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales: se integrará por el secretario de SHCP y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. La reunión será presidida conjuntamente por el SHCP y el funcionario de mayor jerarquía presente en la reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo.

Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales: se integrará conforme a las siguientes reglas: estará formada por la SHCP y por ocho entidades. Será presidida conjuntamente por el secretario de la SHCP, que podrá ser suplido por el subsecretario de Ingresos de dicha secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la SHCP.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC): es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones: Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal; Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones; Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción

impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades; Desempeñar las funciones de secretaría técnica de la reunión nacional y de la comisión permanente de funcionarios fiscales; Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas; Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales; Capacitar técnicos y funcionarios fiscales: Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Fondos De Aportaciones Federales: Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta ley, respecto de la participación de los estados, municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley, para los fondos siguientes: Fondo de aportaciones para la educación básica y normal; Fondo de aportaciones para los servicios de salud; Fondo de aportaciones para la infraestructura social; Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; Fondo de aportaciones múltiples; Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos, y el Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.

4. LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA

Deuda pública: está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades: El ejecutivo federal y sus dependencias; El departamento del Distrito Federal; Los organismos descentralizados; Las empresas de participación estatal mayoritaria; Las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

Financiamiento: la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; La

adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

V. CONTROL Y EVALUACION

1. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Servidores públicos: mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Actos u omisiones: son materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Juicio Político En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Procedencia del juicio político :cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, entendidos estos como los siguientes: El ataque a las instituciones democráticas; El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; El ataque a la

libertad de sufragio; La usurpación de atribuciones; Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la APF o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Responsabilidad administrativa los servidores públicos: es aquella en que incurre un servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

Sanciones por falta administrativa: consistirán en: Apercibimiento privado o público; Amonestación privada o pública. Suspensión; Destitución del puesto; Sanción económica; e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

BIBLIOGRAFIA

- AYALA ESPINO, José, *Economía del sector público mexicano*, México, Grupo editorial Esfinge, 2001,815p.
- ASPE ARMELLA, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica / Primera reimpresión*, México, Fondo de Cultura Económica 1993, 215 p.
- B. LYN Naomi Y WILDAVSKY, Aaron, Compiladores, *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 687 p.
- CABRERA ADAME, Carlos Javier; GUTIÉRREZ LARA Abelardo Aníbal y ANTONIO MIGUEL Rubén, *Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2005, 228 p.
- CUADRADO ROURA, Juan R. Compilador, *Introducción a la política económica*. Madrid, España,:McGraw-Hill. 1997,718 p.
- CUNILL GRAU, Nuria, *Administración pública, planificación y desarrollo*. Caracas, Venezuela.1998
- DWIGHT, Waldo, *Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*.México, editorial Trillas, 1980,530 p.
- FRIEDMAN Milton y FRIEDMAN Rose , *La libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, 1980.
- GIDDENS, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia / trad. de Pedro Cifuentes Huertas*; Madrid, España, Editorial. Taurus, 1999. 198 p.
- GOODNOW, Frank, *Politic and administration*, New York, The Mac Millan Company. 1900.

- GUERRERO, Omar, *La administración pública del estado capitalista* . México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1979,,439 p.
- HALLOWAY, John, «Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública», en *Cuadernos políticos No.24.*, México,,1980.
- HAYEK, F. A. v, *Monetary Nationalism and international Stability*. Longman, Londres, 1937
- HERNÁNDEZ, OLIVA, Rocío Citlalli, *Globalización y privatización: El Sector Público en México, 1982-1999*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001. 233 p.
- KEYNES,, Jonh Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero / 10ª Reimpresión México*, Fondo de Cultura Económica.1987, 256 p.
- MARTNER, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, Siglo XXI Editores, 9ª edición,, México, 1975.
- MARX, Carlos, «La sociedad, el estado y la administración pública», en *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública, 25 Aniversario* , 1981.
- MORELAND, W. H. *The science of public administration*. QR, 235, 414. 1921
- MUSGRAVE Richard A. y MUSGRAVE Peggy *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. Mc. Graw Hill.5ª edición, México,1993, 779 p.
- PARKIN, Michael., y ESQUIVEL, Gerardo, *Macroeconomía*. Versión para Latinoamérica, México, Addison Wesley, 5ª Edición, 2001, 542 p.
- POULANTZAS, Nicos, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, México, Siglo XXI Editores, 13ª edición 1976, 471 p..
- SAMUELS, W. J., *The Chicago School of political economy*, University Park, Pa.: Association for Evolutionary Economics, 1976,

- TOBIN, J, *Monetary Policy, Inflation and Unemployment*. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1966,
- V. MELINKOFF, R. *El problema político de la administración pública* Caracas, Venezuela. 1979.
- VILLARREAL, René, *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo* México,.Fondo de Cultura Económica, 1986, 513 p.
- WEBER, Max,. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, 5ª reimpression, Fondo de Cultura Económica, 1981, 1237 p.
- WILSON, Woodrow, El estudio de la administración. *Traducción al español de la revista Political Science Quarterly*, Vol. 2, p 198. 1988

MANUALES Y NORMAS

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos, *Clasificador por objeto del gasto*, México, 2003, SHCP, 120 p.
- Poder Ejecutivo Federal, «Decreto de egresos de la federación para el ejercicio 2006», México, 2005.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos, *Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la administración pública*. SHCP, México.1999.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, «Lineamientos para conformación de las estructuras programáticas de las dependencias y entidades», México, octubre 2002, SHCP, 31 p..
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos «Lineamientos de políticas de gasto para la formulación del proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2006», México, octubre, 2005, SHCP, 35 p.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos, *Manual de normas presupuestarias para la Administración Pública Federal*, México, 2003, SHCP, 325 p.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. «Proceso de planeación, programación y presupuesto», SHCP, México, 2001 y 2002.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.»Reforma al sistema presupuestario». Módulo. Inducción a la reforma del sistema presupuestario. Tomo I, México, septiembre 1999. SHCP, 48 p.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.»Reforma al sistema presupuestario». Módulo. Planeación estratégica. Tomo I, México, septiembre 1999, SHCP, 104 p.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.»Reforma al sistema presupuestario». Módulo. Construcción de indicadores estratégicos. Tomo II, México, septiembre SHCP, 1999. 44 p.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.»Reforma al sistema presupuestario». Módulo. Sistema de evaluación del desempeño Tomo II, México, septiembre 1999. SHCP, 41 p.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo. (2001-2006.)*, Presidencia de la República México, 2001, 155 p.

MARCO NORMATIVO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el en *Diario Oficial de la Federación*, última reforma incorporada el 7 de abril de 2006.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de marzo de 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de diciembre de 1976.

- *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 7 de julio de 2005.
- *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de mayo de 1986.
- *Ley de Coordinación Fiscal*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de diciembre de 1978.
- *Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de marzo del 2002.
- *Ley de Obras y Servicios Relacionados con las mismas*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de mayo de 1986.
- *Ley de Planeación*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de enero de 1983,

INFORMES Y DOCUMENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

- BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo*, Banco Mundial Washington, D. C , 1991, 316 p.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El presupuesto fiscal como instrumento para la programación del desarrollo económico*. CEPAL; Santiago de Chile, 1994, 220 p.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL; 1998, 293 p.

DOCUMENTOS ELABORADOS POR EL CENTRO DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS Y ORGANISMOS RELACIONADOS CON EL SIAGP

- Banco de México. «Un comparativo internacional de la recaudación tributaria» . México, 2001, 70 p.
- Centro de estudios de finanzas públicas de la H. Cámara de Diputados. «Breves comentarios sobre la evolución de la Deuda Pública Mexicana y de otros países». México, 2006, 232 p.
- Centro de estudios de finanzas públicas de la H. Cámara de Diputados. «Evolución de la Deuda Pública. Política de crédito público para 2005». México, 2005, 24 p.
- Centro de estudios de finanzas públicas de la H. Cámara de Diputados. «Evolución de la economía y las finanzas públicas 2000-2005 y perspectiva 2006». México, 2006, 120 p.
- Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados del Poder Legislativo del Gobierno Federal «Guía sobre el marco legal del presupuesto público federal», México, 2000, 39 p.
- Centro de estudios de finanzas públicas de la H. Cámara de Diputados. «Indicadores de gasto social de países seleccionados» . México, 2006, 23 p.
- Centro de estudios de finanzas públicas de la H. Cámara de Diputados. «Presupuesto de egresos de la federación 2006, gasto federal descentralizado. Distribución por entidades federativas» . México, 2006, 232 p.

PAGINAS CONSULTADAS EN INTERNET

Secretaría de la Función Pública

<http://www.sfp.gob.mx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

<http://www.shcp.gob.mx>

H. Cámara de Diputados

<http://www.cddhc.gob.mx>

Centro de Estudios de Finanzas Pública

<http://www.cefp.gob.mx>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

<http://www.inegi.gob.mx>