



***Cámara de Diputados***  
***H. Congreso de la Unión***

**Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**

**CEFP/058/2007**

**MANUAL DE**  
**“PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA**  
**FEDERACIÓN”**

**Serie de “Cuadernos de Finanzas Públicas 2007”**

**PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO, OCTUBRE DE 2007**



## ÍNDICE

Presentación .....	5
El marco de la política fiscal .....	6
Importancia de la política fiscal .. .....	7
Finanzas Públicas.....	8
Facultades de la Cámara de Diputados en materia de presupuesto público .....	9
Documentos oficiales vinculados al PEF.....	9
Proceso de Aprobación del Presupuesto Federal .....	12
Ordenamientos adicionales en la aprobación del presupuesto federal .....	14
Revisión de la Cuenta Pública .....	15
El presupuesto público .....	17
Ingresos Públicos .....	18
Gasto Público .....	19
Balance de las Finanzas Públicas .....	20
El ciclo del Presupuesto de Egresos de la Federación .....	23
Formas de Clasificación del Gasto Público .....	24
Estructura programática del Gasto Público .....	30
Los tiempos o calendario del PEF .....	31
Gasto Federal Descentralizado .....	32



## PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas ha elaborado el presente ***Manual del Presupuesto de Egresos de la Federación***, con el propósito de ofrecer a los miembros y grupos parlamentarios de la H. Cámara de Diputados un material de consulta que les informe de modo expedito sobre el marco básico y los conceptos generales e introductorios del financiamiento público, particularmente en materia del presupuesto de egresos.

Con este documento, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas<sup>1</sup>, busca atender la demanda que existe por conocer acerca de estos temas y que se manifiesta especialmente al inicio de cada legislatura.

La publicación del ***Manual*** cobra particular relevancia en momentos en que la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su correspondiente Reglamento, al entrar en vigor, han modificado las reglas del proceso presupuestario.

El ***Manual del Presupuesto de Egresos de la Federación*** describe un panorama general del proceso presupuestario, su marco jurídico, así como la estructura y el contenido del propio Presupuesto Federal de Egresos; incluidos los conceptos generales y los temas necesarios para una visión integral del mismo.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas busca continuar, así, el cumplimiento de algunas de sus funciones de capacitación e información, y espera que esta publicación cumpla cabalmente su cometido.

<sup>1</sup> Órgano de Apoyo Técnico, institucional y no partidista cuyo objetivo es aportar elementos que apoyen el desarrollo de las tareas legislativas de Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados en materia de Finanzas Públicas y Economía.

## EL MARCO DE LA POLÍTICA FISCAL

El ámbito propio del análisis y evaluación del Presupuesto de Egresos de la Federación es la **Política Económica**. Ésta puede ser definida llanamente como las acciones que el gobierno emprende para inducir o conducir la economía hacia determinados objetivos y metas; decisión que estará en correspondencia con el grado de intervención que el Estado asuma realizar sobre la economía. Para lograr tales propósitos el Estado emplea los componentes e instrumentos de la política económica.

La política económica se integra por dos partes esenciales: la política fiscal y la política monetaria. Éstas, a su vez, comprenden sus propios componentes y diversos instrumentos para concretar los objetivos y metas correspondientes. En la siguiente tabla se describe la estructura general de la política económica.

Tabla 1

**Política económica: objetivos, partes, componentes e instrumentos**

OBJETIVOS	PARTES	COMPONENTES	INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico</li> <li>• Estabilidad de precios</li> <li>• Equilibrio (fiscal y externo)</li> <li>• Distribución del ingreso</li> </ul>	Política Fiscal	Política de Ingresos	Tributarios
			No tributarios
		Política de Gasto	Gasto público
			Subsidios y transferencias
	Política Monetaria	Política financiera y bancaria	Oferta monetaria
			Tasas de interés
		Política cambiaria	Tipo de cambio
			Operaciones de mercado abierto en divisas

La política fiscal se integra por las políticas de ingresos y gasto, tanto como sus respectivos instrumentos, para inducir y contribuir al logro de los objetivos de la política económica. A diferencia de la política de ingresos, donde se distinguen dos tipos de instrumentos, la política de gasto sólo cuenta con instrumentos de gasto, bajo diferentes modalidades. Dentro de los cuales por su carácter particular resaltan los subsidios, un tipo especial de erogaciones. Su peculiaridad radica en que son recursos que se trasladan para que sea un tercero quien realice los ejerza.

## IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA FISCAL

---

La intervención que el Estado realiza sobre el comportamiento de las variables económicas, a través de la política fiscal, va desde una política intervencionista hasta una acendrada política liberal, en cualquier caso, tendrá un impacto sobre el desarrollo económico y social de la nación. Esta contribución de la política fiscal al logro de los objetivos de política económica revelan la importancia que la política fiscal tiene para un país.

La política fiscal coadyuva a crear las condiciones adecuadas para el incremento del empleo y la producción; o bien, si fuera necesario actúa para contrarrestar las distorsiones en los mercados, lo que se refiere a lograr la estabilidad de precios y controlar la inflación. Además, mediante las políticas de ingresos y gasto, el Estado puede actuar para favorecer la distribución del ingreso, o compensar los efectos de la concentración económica.

Así por ejemplo, la exigencia de un impuesto al consumo de bienes y servicios demandados por los estratos de mayores ingresos, o bien tasas mayores del Impuesto Sobre la Renta para elevados niveles de ingreso y exenciones para los más bajos, pueden lograr una cierta redistribución del ingreso; y lo mismo ocurre con el cobro de ciertos derechos y tarifas diferenciadas de servicios públicos, por ejemplo las tarifas eléctricas sesgadas a favor de algunos sectores económicos (v.gr. industria maquiladora) o grupos sociales (los de menores ingresos), que buscan propiciar la redistribución del ingreso.

En contrapartida, los mayores ingresos así obtenidos o de otras fuentes de financiamiento pueden canalizarse a la provisión de bienes públicos con el objetivo de redistribuir el ingreso, por ejemplo mediante la atención de la demanda de educación y salud de grupos de bajos ingresos, que no pueden adquirir los mismos en el mercado.

Sin menoscabo de lo anterior, es oportuno señalar que la redistribución del ingreso por medio de políticas tributarias o impositivas enfrenta algunas limitaciones. La experiencia demuestra que algunos impuestos pueden tener efectos netos regresivos, como es el caso de los impuestos al consumo, ejemplo el IVA. En tanto que, los impuestos a la renta o al ingreso pueden tener un mayor impacto redistributivo. Incluso, puede ocurrir lo mismo con el cobro de derechos y tarifas de servicios públicos, que aún cuando sean diferenciadas, si no se establecen leyes y normas adecuadas para su cobro, el efecto neto redistributivo puede ser limitado, cuando no francamente regresivo, pues es posible que grupos sociales y sectores económicos privilegiados también se beneficien.

Comentarios similares pueden ser hechos respecto a la aplicación del gasto público, en materia de redistribución del ingreso. Si bien es cierto que el gasto social puede tener importantes efectos redistributivos, no menos cierto es al igual que los impuestos al consumo su resultado neto puede llegar a ser regresivo, cuando no existe una instrumentación adecuada.

Todo esto en conjunto da una dimensión de la importancia que la política fiscal y su adecuada instrumentación tienen para el país. En la medida que se comprende que hoy, desde muchos puntos de vista, dos de los principales problemas de los países son la desigualdad y la pobreza, las acciones que se realizan tendientes a resolver o atemperar la gravedad de estos problemas, resultan de enorme importancia.

## LAS FINANZAS PÚBLICAS

---

La política fiscal da lugar al campo de las Finanzas Públicas. Éstas pueden ser concebidas como el proceso operativo de la política fiscal; e involucra el estudio de las funciones de planeación, programación, presupuesto y evaluación del financiamiento público, así como el registro estadístico del proceso de recolección de ingresos públicos, sus diferentes fuentes, su administración y aplicación (el gasto), en arreglo a los objetivos de la política económica. El estudio de las Finanzas Públicas también comprende el análisis de los impactos políticos y sociales de los ingresos y gastos públicos en la federación, los estados y municipios.

Como parte de las Finanzas Públicas también se desarrollan métodos para: conocer la efectividad de la política fiscal; conformar la estructura óptima del financiamiento público; y ejercer con eficiencia los recursos públicos. Por ende, sirven al Estado para orientar en forma eficiente el uso de los recursos públicos. La operación de las finanzas públicas persigue siempre cumplir con los principios de eficiencia y equidad al aplicar la política fiscal, para regular y/o inducir los procesos de producción y distribución. Además, las finanzas públicas permiten conocer la estructura y monto de los ingresos y gastos públicos, por medio de lo cual se puede efectuar la evaluación de la política fiscal.

Existen diversas posiciones teóricas acerca de las finanzas públicas, algunas sostienen la primacía del equilibrio fiscal (igualdad entre ingresos y gastos); en tanto que para otras lo esencial es que sus resultados impacten el crecimiento económico, a pesar de la existencia de un déficit en las finanzas públicas. Actualmente, en México se asume el postulado del equilibrio fiscal y de la estabilidad como el de mayor importancia para las finanzas públicas.

## FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MATERIA DE PRESUPUESTO PÚBLICO

---

El 30 de julio de 2004 se reformó el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual determina las atribuciones que la Cámara de Diputados posee en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Así, conforme al nuevo texto de la fracción IV de este artículo 74, se señala que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

1. La **aprobación anual del presupuesto de egresos de la federación**.
2. El **análisis y discusión del proyecto de presupuesto**, formulado por el poder Ejecutivo Federal.
3. **Realizar las modificaciones al proyecto de presupuesto**, que en su caso hubieran lugar (posteriores al examen previo y discusión del mismo proyecto).
4. La **aprobación de las contribuciones que fueran necesarias decretar** para cubrir el presupuesto de egresos. Esta es una facultad que comparte con la Cámara de Senadores.
5. La **revisión de la Cuenta Pública** del presupuesto aprobado del año anterior.

## DOCUMENTOS OFICIALES VINCULADOS AL PEF

---

En torno a las facultades de la Cámara de Diputados en materia del presupuesto federal existe un conjunto de documentos oficiales -además de la Constitución- que norman, regulan y establecen los criterios de distribución del gasto público, a partir de los cuales se elabora el propio documento del PEF, mismo que provee la información presupuestaria anual correspondiente. Estos documentos condensan las determinantes de la política fiscal de gasto.

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

- i. Los criterios generales de política económica (CGPE)
- ii. Ley de Ingresos de la Federación, LIF (Iniciativa).
- iii. Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, DPEF, (Proyecto de Decreto)
- iv. Presupuesto de Egresos de la Federación (Proyecto PEF)
- v. Otros relacionados con la política fiscal, tales como la Miscelánea Fiscal y/o el Informe de Aranceles, etcétera.

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

En adición a estos documentos oficiales también deben citarse, por su importancia: la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; su Reglamento; la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; y la Ley de Coordinación Fiscal. De los cuales se hace un esbozo a continuación.

- a. **Los Criterios Generales de Política Económica.** Es el documento base para la formulación de la política fiscal, pues en ellos se contiene la evolución reciente de la economía mexicana, su contexto y comportamiento futuro probable; información que da la pauta para establecer el cálculo de los ingresos públicos y, por tanto, el volumen de gasto a disponer.
- b. **Ley de Ingresos de la Federación.** Es el ordenamiento legal, que faculta a las autoridades gubernamentales en materia de Hacienda Pública para llevar a cabo sus funciones de recaudación; al igual que establece el cálculo del monto total de los ingresos públicos y la estructura de sus fuentes, tanto como todas las directrices, principios y objetivos de la política de ingresos.

- c. **Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.** Es el documento que se promulga para dar a conocer la política de gasto público a ejercer en el año respectivo, es decir, el total de los recursos públicos a distribuir; la asignación del gasto entre los diferentes poderes de la Unión, las entidades paraestatales y los ramos de carácter general. Adicionalmente, se establecen principios y directrices de la política de gasto; componentes que comprenden la distribución del gasto a las entidades federativas; así como los criterios para normar la distribución y ejercicio de los recursos asignados a programas sociales, entre lo más importante.
- d. **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).** Este documento presenta de forma detallada la distribución del gasto público, bajo diferentes tipos de clasificación del presupuesto de egresos, las cuales incluyen la asignación del gasto por entidades e instituciones gubernamentales; su distribución por funciones públicas; por programas; e igualmente, la manera en que se distribuye el gasto por su destino en la adquisición de bienes y servicios necesarios para cumplir con las funciones gubernamentales; lo mismo informa sobre la entrega de subsidios y transferencias a otras entidades o agentes económicos. El PEF integra además las metas a alcanzar durante el ejercicio del gasto.
- e. **Cuenta de la Hacienda Pública Federal,** llanamente conocida como Cuenta Pública. Es el documento que presenta los estados contables y financieros definitivos de cada ejercicio fiscal; muestra el registro de las operaciones derivadas de la obtención efectiva de los ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo las diferentes presentaciones del PEF; las operaciones y demás cuentas de activos y pasivos totales de la Hacienda Pública Federal. La SHCP la remite al Poder Legislativo después de 5 meses de concluido el ejercicio fiscal correspondiente.
- f. **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad (LPRH).** Esta Ley sustituyó a partir de abril de 2006 a la anterior Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en ella se definen las atribuciones y funciones de los responsables de la operación de la política fiscal: la SHCP, el Congreso de la Unión, sus Cámaras y sus órganos de apoyo técnico y asesoría. Del mismo modo, se fijan los límites y alcances de la operación de las finanzas públicas. Se establece la autonomía presupuestaria, se definen los principios y reglas a que deben sujetarse las funciones de ingreso y gasto del sector público, y los requisitos que deben satisfacerse para su cumplimiento; lo que implica la normatividad a que se halla sujeta la elaboración, ejercicio y registro del presupuesto federal.

Esta Ley, que entró en vigor el día 1 de abril del año 2006, fue modificada el día 1 de octubre de 2007, mediante la publicación de un decreto en el Diario Oficial de la Federación, por el cual se efectúan algunas reformas, adiciones y derogaciones, así como para otras disposiciones federales vinculadas a ella, como la Ley de Coordinación Fiscal.

- g. **Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.** Es el ordenamiento legal mediante el cual se hace operativa la LPRH, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

El Reglamento fue publicado en el Diario Oficial el día 28 de junio de 2006 y el día 5 de septiembre de 2007 se emitieron en el mismo Diario modificaciones al Reglamento.

- h. **Ley de Coordinación Fiscal.** Es el documento que ordena, regula, delimita y fija las responsabilidades, atribuciones y derechos que los miembros de la Federación (entidades federativas y municipios) poseen en esta calidad, para participar y cumplir con las funciones hacendarias, en materia de recaudación de ingresos públicos y, en contrapartida, para recibir los recursos que en tal derecho tienen, para ejercer sus funciones públicas. Esta Ley establece los mecanismos, formulas y criterios de distribución del gasto federalizado, es decir los recursos que se entregan a los miembros de la Federación, en las modalidades de Participaciones y Aportaciones.

## PROCESO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO FEDERAL

---

El proceso de aprobación del presupuesto inicia con el envío, por parte del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, del Paquete Económico -integrado por los documentos descritos en el apartado anterior-. Para la entrega del Paquete debe comparecer el secretario de despacho correspondiente (SHCP), quien da cuenta de los documentos respectivos. Evento que deberá ocurrir a más tardar el día 8 del mes de septiembre. Salvo los años de inicio de la gestión del Ejecutivo, cuando la fecha prevista para ello será el día 15 de diciembre.

Es oportuno mencionar que, como parte de este proceso, la autorización de la Ley de Ingresos es materia de ambas Cámaras, Senadores y Diputados, debiendo aprobarse con anterioridad a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

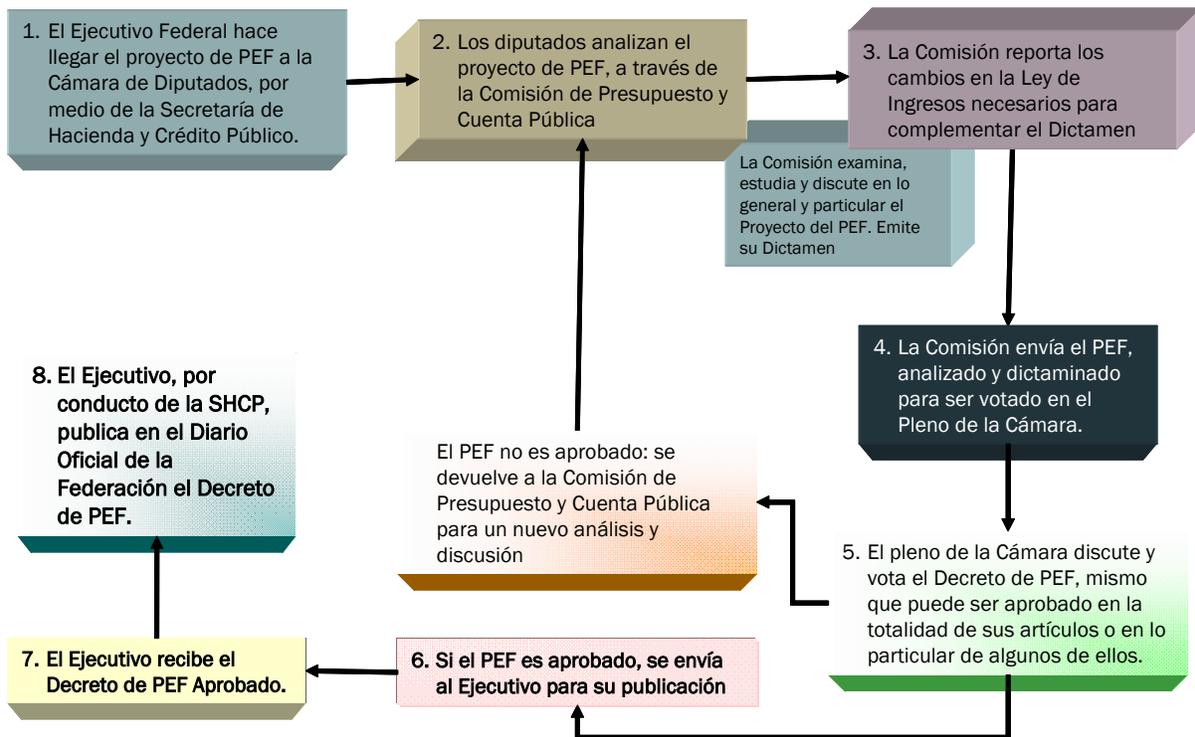
Una vez recibido el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cámara de Diputados deberá aprobarlo a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Y en correspondencia con los tiempos estipulados para los años de inicio de encargo del Ejecutivo Federal, este plazo podrá prorrogarse

hasta el último día autorizado para concluir el Primer Período Ordinario de Sesiones de la Cámara de Diputados, es decir el 31 de diciembre.

El siguiente esquema muestra el proceso de aprobación del PEF en ocho pasos, desde su recepción en la Cámara de Diputados hasta su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El paso final en el proceso de aprobación del PEF es la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, del año correspondiente, en el Diario Oficial de la Federación.

Esquema 1

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



## ORDENAMIENTOS ADICIONALES EN LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO FEDERAL

---

La H. Cámara de Diputados, además de atender los ordenamientos jurídico-legales directamente relacionados con el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, debe observar otros instrumentos jurídicos que regulan la asignación de recursos para algunos gastos públicos, destinados al cumplimiento de ciertas funciones o programas de gobierno. Tales son los casos de las Leyes Generales de Educación y de Desarrollo Social. Al tomar en cuenta estos ordenamientos, la aprobación de los gastos irreductibles debe considerar los siguientes límites de gasto, establecidos para algunas funciones y programas sociales derivados del cumplimiento de tales ordenamientos. Evidentemente, estos programas pueden variar de una gestión gubernamental a otra, aquí se citan a guisa de ejemplo algunos de los más relevantes para el PEF en el año 2008:

- ☞ El gasto en educación pública y servicios educativos de los tres órdenes de gobierno no podrá ser menor al 8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Dentro de este monto, al menos 1 por ciento del PIB se destinará al gasto para investigación y desarrollo tecnológico.
- ☞ El gasto social no podrá ser inferior al monto real del año anterior y deberá incrementarse en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del PIB en los CGPE. En el Proyecto de PEF para 2008 este gasto es equivalente 12.7 por ciento del PIB, con una tasa de crecimiento real de 2.5 por ciento.
- ☞ Los Fondos del Ramo 33, determinados en la Ley de Coordinación Fiscal, que se vinculan con la Recaudación Federal Participable (FAIS, FAM, FORTAMUNDF y FAFEF) equivaldrían, según el Proyecto de PEF 2008, al 1.0 por ciento del PIB; y los que no están ligados a la RFP, comprenderían un gasto de 2.4 por ciento del PIB.
- ☞ Las asignaciones en el PEF Aprobado para el Fondo para la Prevención de Desastres; para el Fondo de Desastres, y para el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, en conjunto, no deben ser inferiores al 0.4 por ciento del gasto programable, según la LFPRH.
- ☞ El programa del Seguro Popular implica la incorporación gradual a él de las familias elegibles, hasta alcanzar el 100 por ciento de cobertura en el año 2011. Los recursos requeridos para tal fin se estiman en 1.1 por ciento del PIB.
- ☞ El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, representaría el 1.7 por ciento del PIB, para el año 2008 (Proyecto de PEF).
- ☞ Los apoyos al PROCAMPO, vigentes hasta el año 2008, representarían aproximadamente el 0.16 por ciento del PIB en ese año.

- ☞ El gasto programable del PPEF alcanzaría en 2008 el 16.9 por ciento del PIB.
- ☞ El Decreto de Austeridad para 2007 señala que durante este ejercicio fiscal se deberá alcanzar una meta de ahorro de 25 mil 500 mdp; medidas que se prolongarían en 2008 a razón de una reducción de 5 por ciento en el gasto de operación administrativa del Gobierno Federal y las Entidades de Control Presupuestario Directo.

Evidentemente otra condición que debe tomarse en cuenta es el gasto corriente que mantiene la operación regular del gobierno federal, en el que sobresalen los gastos en servicios personales.

## REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

---

Después del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la segunda facultad más importante de la Cámara de Diputados en materia de finanzas públicas, tiene que ver con la evaluación del ejercicio del gasto público. Durante la ejecución del gasto público el Ejecutivo tiene la obligación de informar mensual, trimestral y semestralmente sobre éste. Al término del ejercicio el Ejecutivo remite, a través de la SHCP, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal en donde presenta las cifras definitivas del Ejercicio. Es entonces cuando la Cámara, para ejercer esta facultad y cumplir con las responsabilidades que se derivan de ella, efectúa la revisión de la Cuenta Pública.

La Cuenta Pública es un documento elaborado por Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual se registra el ejercicio del gasto público, de todas y cada una de las entidades presupuestarias, tomando en cuenta el monto de gasto que originalmente les fue autorizado, las modificaciones que dicho gasto hubiere tenido a lo largo del ejercicio y, finalmente, el monto efectivamente ejercido.

Así, la revisión de la Cuenta Pública, de conformidad con el artículo 74 de la CPEUM, tiene por objeto conocer los resultados que las entidades presupuestarias obtuvieron en su gestión financiera, al tiempo que se comprueba si sus erogaciones se ajustaron a los criterios señalados por el presupuesto aprobado, y si los objetivos contenidos en los programas bajo la responsabilidad de las entidades fueron cumplidos, y en qué medida. La Cuenta Pública presenta igualmente los resultados en materia de los ingresos federales aprobados y realmente obtenidos, tanto como los resultados finales alcanzados en el Balance Público computado.

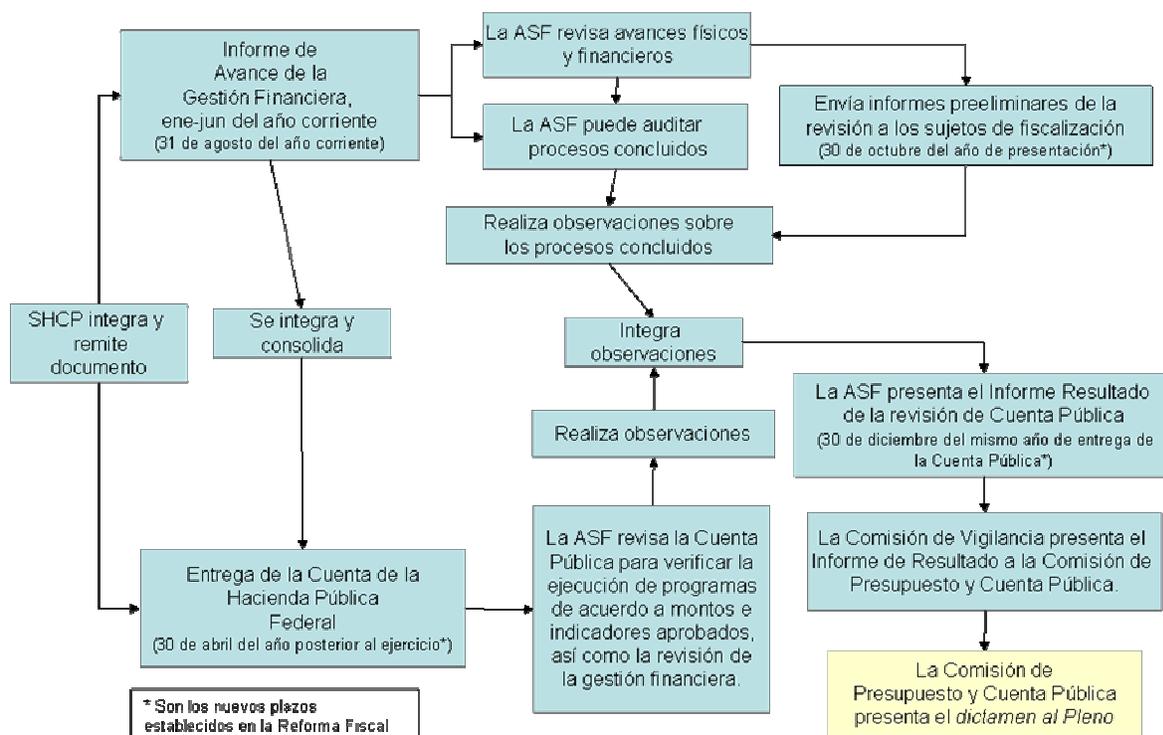
La Cámara de Diputados efectúa la revisión de la Cuenta Pública con el apoyo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Del resultado de esta evaluación, la Cámara de Diputados podrá también avalar el ejercicio del gasto público, o fincar las responsabilidades, de acuerdo con la Ley,

en caso de que se adviertan y comprueben desviaciones de gasto, o cualquier discrepancia entre las cantidades correspondientes a los ingresos y/o egresos, confrontados con los conceptos y las partidas autorizados originalmente; o bien si no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados.

La Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal del año inmediato anterior deberá ser presentada, a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a más tardar el día 30 de abril del año en curso, según la iniciativa correspondiente aprobada en 2007, como parte de la Reforma Fiscal.

Los plazos de presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y de la Cuenta Pública, según queda establecido en la CPEUM, sólo podrán ampliarse cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal que, a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, justifique plenamente la dilación para su entrega; para lo cual deberá comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar las razones que motivan la demora.

Esquema 2  
**Revisión de la Cuenta Pública por el Poder Legislativo**



NOTA: los plazos señalados en la gráfica se modifican para la Cuenta Pública del año 2007: ésta será presentada a más tardar el 15 de mayo de 2008; el informe preliminar de resultados el 15 de marzo de 2009 y el informe final el 15 de enero de 2009.

## EL PRESUPUESTO PÚBLICO<sup>1</sup>

Se comprende de manera genérica al Presupuesto Público como Presupuesto de Egresos, en el caso de México, la Secretaría de Hacienda define al Presupuesto de Egresos de la Federación como los recursos que el Gobierno requiere para poder cumplir con sus funciones. El monto de tales recursos constituye el Gasto Público. El Presupuesto de Egresos de la Federación indica la asignación, destino y tipo de gasto que el Gobierno requiere efectuar durante un ejercicio fiscal, es decir un año, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad. En suma, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año, y es autorizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión<sup>2</sup>.

La formulación del presupuesto de egresos implica conocer la forma en que habrá de financiarse el total del gasto público, es decir los ingresos. Y a partir de ambos se obtiene el saldo, es decir el balance público. El presupuesto público se formula para los diferentes **ordenes** de gobierno: federal, estatal y municipal.

En el caso específico del **Presupuesto de Egresos**, dada su naturaleza, la distribución de los recursos públicos puede ser interpretada como una manifestación de las prioridades de la política pública. En este sentido, el Presupuesto de Egresos puede ser analizado en tres dimensiones: **política**, como resultado de las fuerzas políticas y los grupos de poder que intervienen en la asignación de los recursos públicos; **económica**, que permite comprender el costo-beneficio de la provisión de bienes y servicios públicos y su impacto sobre el desarrollo económico-social; y en su dimensión **técnica**, como el resultado de procesos contable-administrativos empleados para su presentación, ejecución y control<sup>3</sup>.

En el mismo tenor puede ser interpretada la Ley de Ingresos, como la decisión política, económica y técnica de cómo estructurar las fuentes de financiamiento público: sus impactos sobre los distintos grupos sociales, tanto como el costo-beneficio de las diferentes formas asumidas para financiar los recursos públicos.

<sup>1</sup> De manera usual se comprende al Presupuesto como equivalente exclusivamente de la parte de los egresos o gastos, si bien el concepto de Presupuesto en un sentido más cabal comprende también la parte correspondiente a los ingresos, es decir el límite o techo financiero que soporta los gastos.

<sup>2</sup> Ver SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

<sup>3</sup> Cf. **PETREI**, Humberto, *Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina*. Ed. BID, Washington, 1997.

## INGRESOS PÚBLICOS<sup>4</sup>

Son los recursos que el Estado obtiene para el desempeño de sus funciones, las cuales se expresan como objetivos de las diferentes políticas públicas que el mismo lleva a cabo.

Los ingresos públicos pueden ser clasificados bajo diferentes criterios, entre los que destacan los que se muestran de modo somero en la siguiente tabla.

Tabla 2  
Clasificación de los Ingresos Públicos

Por la recurrencia de su captación y asociados con las funciones públicas		Por su grado de obligatoriedad y vinculados a la prestación de bienes y servicios públicos		Por su naturaleza económica		Por la entidad pública que los recauda		Por el Sector de Actividad que los genera	
Ordinarios	Extra-ordinarios	Tributarios	No Tributarios	Corrientes	De capital	Del gobierno central	Del sector paraestatal	De un sector económico específico	Del resto de los sectores
Aquellos que son captados de modo periódico y normal, vinculados al ejercicio de las funciones esenciales del Estado.	Los que obtiene de forma esporádica y excepcional, sin relación con las funciones esenciales del Estado.	Los que se obtienen ejerciendo la capacidad coercitiva del Estado, en arreglo al derecho público.	Provenientes del ejercicio de sus facultades de derecho público y privado, en contraprestación de un bien o servicio.	Los que incrementan el efectivo del sector público, y se obtienen por las contribuciones fiscales y la operación de las empresas públicas.	Provenientes de operaciones que afectan la situación patrimonial del Estado.	Recaudados por las dependencias de la Administración Central.	Obtenidos por la operación de los organismos y empresas paraestatales.	Provenientes de la explotación o aprovechamiento de un recurso natural o no renovable específico. En el caso de México el petróleo.	Recaudados por la actividad del resto de los sectores económicos. En México los definidos como No petroleros
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos</li> <li>• Derechos</li> <li>• Aprovechamientos</li> <li>• Contribuciones</li> <li>• Productos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por enajenación de bienes.</li> <li>• Empréstitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todo tipo de impuestos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos</li> <li>• Aprovechamientos</li> <li>• Contribuciones</li> <li>• Productos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos</li> <li>• Derechos</li> <li>• Aprovechamientos</li> <li>• Contribuciones</li> <li>• Productos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enajenación de activos físicos y financieros.</li> <li>• Rendimientos</li> <li>• Empréstitos</li> <li>• Transferencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos</li> <li>• Derechos</li> <li>• Aprovechamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuciones</li> <li>• Productos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos</li> <li>• Derechos</li> <li>• Aprovechamientos</li> </ul> Provenientes de PEMEX	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los demás ingresos</li> </ul>

En el caso de México, dada la importancia que la extracción y venta de petróleo tiene para las finanzas públicas, los ingresos públicos también se clasifican en **ingresos petroleros** y **no petroleros**. Los primeros están constituidos por impuestos, derechos, aprovechamientos y contribuciones provenientes de la operación de Petróleos Mexicanos.

Como puede apreciarse en la Tabla 2 las clasificaciones de los ingresos públicos se yuxtaponen y complementan unas a otras, sin ser excluyentes.

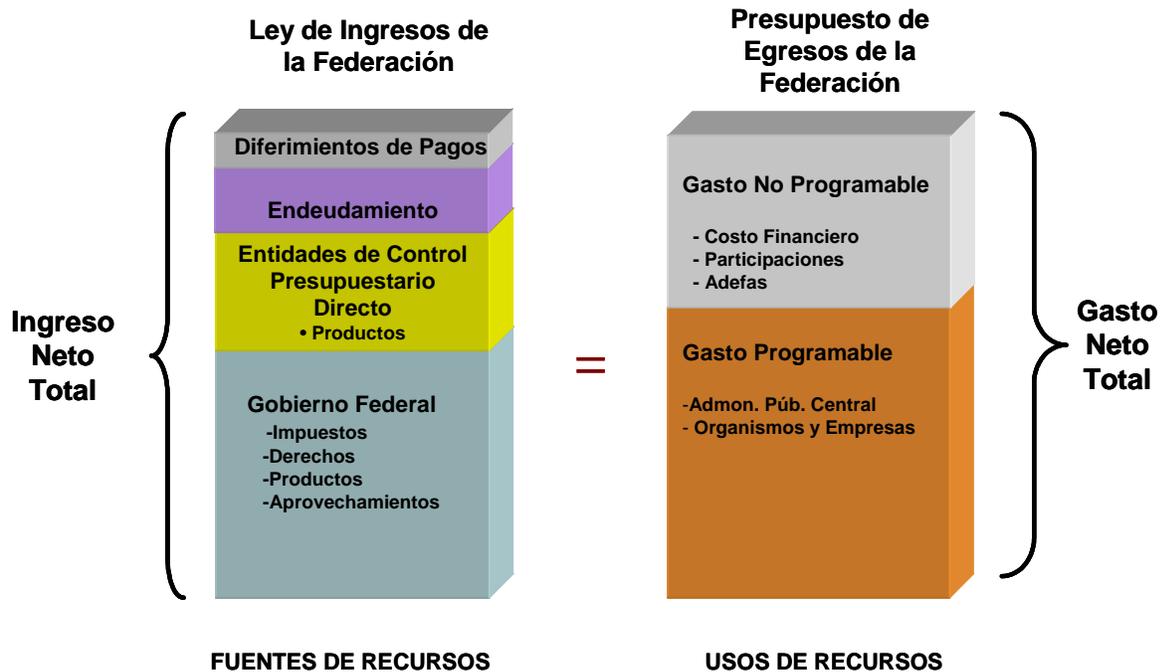
<sup>4</sup> Para un desarrollo más detallado de los Ingresos Públicos, Ver **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**, H. Cámara de Diputados, *Ingresos ordinarios del sector público presupuestario, 1995-2006*. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, N° 3.

## EL GASTO PÚBLICO

Es la cantidad de recursos públicos que el Estado decide erogar durante un periodo determinado, generalmente un año, para cumplir con sus funciones y ejercer sus atribuciones. Por tanto, el gasto público se distribuye entre las diferentes instituciones y organismos encargados de llevar a cabo esas tareas, las cuales se realizan por lo general en arreglo a los planes y programas gubernamentales correspondientes con determinadas políticas públicas. De esta manera el ejercicio del gasto público cierra el circuito de ingreso-gasto que el Estado debe realizar.

Esquema 3

### Fuentes y Usos de los Recursos Públicos



## **BALANCE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

---

El resultado final de las finanzas públicas se obtiene de consolidar los ingresos y gastos totales obtenidos y realizados por el Sector Público Presupuestario. En consecuencia, el saldo de la diferencia entre ingresos y gastos públicos se define como Balance Público.

Este balance puede tener, al igual que los agregados de gasto público, diferentes variantes dependiendo de lo que se busque medir con dicho Balance. Los cálculos más comunes de Balance Público que se emplean actualmente en las finanzas públicas mexicanas son tres: Balance Público Presupuestario, Balance Económico y Balance Primario Presupuestario.

Antes de continuar, conviene decir qué comprende el Sector Público Presupuestario. Éste incluye el total de dependencias, entidades y organismos del sector público que, por una parte, recaudan ingresos o bien, derivado de sus operaciones, aportan recursos a la Hacienda Pública; mientras que por otra parte, reciben recursos públicos, cuyas asignaciones se hallan consignadas en el PEF.

El **Sector Público Presupuestario** se integra entonces por el **Gobierno Federal**, es decir entidades y dependencias que integran los diferentes poderes de la Unión: Legislativo, Judicial y Ejecutivo, así como los órganos autónomos; además de los organismos de control presupuestario directo que dependen de ellos, es decir el **Sector Paraestatal**.

Ahora bien, para el cómputo definitivo del Balance Público se emplea el concepto de Gasto Público Pagado, y no el de Gasto Público Devengado, pues al hacerlo con el primer concepto se puede observar el resultado financiero efectivo del ejercicio. Pues como se recordará el Gasto Devengado incluye, además del gasto efectivamente pagado o ejercido, gastos comprometidos liquidables en una fecha futura.

### ***1. Balance Económico***

Reconocido como el concepto más usual de Balance Público, de hecho se comprenden como sinónimos. Es el resultado que se obtiene de comparar los ingresos y gastos totales del Sector

Público Presupuestario más el saldo del Balance Público No presupuestario (BNP); este último es resultado de la actividad financiera-administrativa (ingresos y gastos) de las entidades de control presupuestario indirecto. Conviene advertir que el Balance Presupuestario no incluye a los Intermediarios Financieros Públicos. El saldo del balance económico es la medida más agregada de la actividad financiera federal. Resulta de sumar el Balance Público Presupuestario y el BNP.

## ***2. Balance Presupuestario***

Es el resultado de comparar los ingresos y gastos del Gobierno Federal, más los propios de los organismos y empresas de control presupuestario directo, incluyendo amortizaciones y financiamiento.

## ***3. Balance Primario Presupuestario***

O más brevemente Balance Primario, es resultado de restar a los ingresos totales presupuestarios los gastos totales presupuestarios excluyendo de estos últimos el Costo Financiero, i. e. los pagos de los intereses de la deuda (interna y externa). Este concepto de balance público busca medir el esfuerzo que la política fiscal hace en su conjunto por lograr el equilibrio de las finanzas públicas. El Balance Primario también sirve para medir en qué medida los ingresos públicos pueden financiar el gasto público corriente y de capital (sin incluir por supuesto, el pago de intereses de la deuda).

En el Cuadro 1, de la página siguiente se presenta el cálculo de los tres tipos de Balance, utilizando para ello los datos correspondientes a los primeros semestres de los años 2006 y 2007, lo que permite hacer además una comparación entre uno y otro año.

El cálculo se describe con apoyo de una nomenclatura de números romanos y arábigos, así como de letras mayúsculas y minúsculas, que señala las operaciones que deben realizarse para obtener los resultados de las finanzas públicas.

Cuadro 1

**Balance Económico del Sector Público Presupuestario Enero-junio, 2006-2007**

(Millones de Pesos)

CONCEPTO	2006	2007	Diferencia (S2 S1)
	Ene-Jun <sup>op</sup> (S1)	Ene-Jun <sup>op</sup> (S2)	
<b>(BE) Balance Económico (BB + BNP)</b>	<b>83,064.9</b>	<b>111,363.9</b>	<b>28,299.0</b>
<b>(BB) Balance Presupuestario (I - II)</b>	<b>87,021.5</b>	<b>110,310.0</b>	<b>23,288.5</b>
<b>(BP) Balance Primario Presupuestario [I - (II-e)]</b>	<b>212,364.8</b>	<b>229,172.3</b>	<b>16,807.5</b>
<b>I. Ingresos Presupuestarios (A+B)</b>	<b>1,120,965.4</b>	<b>1,192,612.6</b>	<b>71,647.2</b>
A. Ingresos Gobierno Federal (1+2)	872,805.6	848,159.4	- 24,646.2
1. Petroleros	344,337.0	239,393.4	- 104,943.6
2. No petroleros (a+b)	528,468.6	608,766.0	80,297.4
a. Tributarios	490,313.1	553,899.1	63,586.0
b. No tributarios	38,155.5	54,866.9	16,711.4
B. Ingresos del Sector paraestatal (3+4)	248,159.8	344,453.2	96,293.4
3. PEMEX	60,588.7	155,973.8	95,385.1
4. Otros Organismos y Empresas	187,571.1	188,479.4	908.3
<b>II. Gasto Neto Presupuestario (C+D)</b>	<b>1,033,944.0</b>	<b>1,082,302.7</b>	<b>48,358.7</b>
C. Gasto Gobierno Federal (5+6)	755,982.2	764,796.8	8,814.6
5. Programable Pagado(c+d)	413,695.9	442,837.8	29,141.9
c. Corriente	326,202.0	360,479.1	34,277.1
d. De capital	87,493.9	82,358.7	- 5,135.2
6. No Programable (e+f+g)	342,286.3	321,959.0	- 20,327.3
e. Costo Financiero	125,343.4	118,862.4	- 6,481.0
f. Participaciones	186,699.6	179,668.4	- 7,031.2
g. ADEFAS y otros	30,243.3	23,428.2	- 6,815.1
D. Gasto Sector Paraestatal(h+i)	277,961.8	317,505.9	39,544.1
h. Corriente	254,851.9	289,180.7	34,328.8
i. De Capital	23,109.90	28,325.20	5,215.3
<b>PARTIDAS INFORMATIVAS</b>			
<b>(BNP) Balance No presupuestario</b>	<b>(3,956.6)</b>	<b>1,053.9</b>	<b>5,010.5</b>

<sup>o</sup> Datos observados

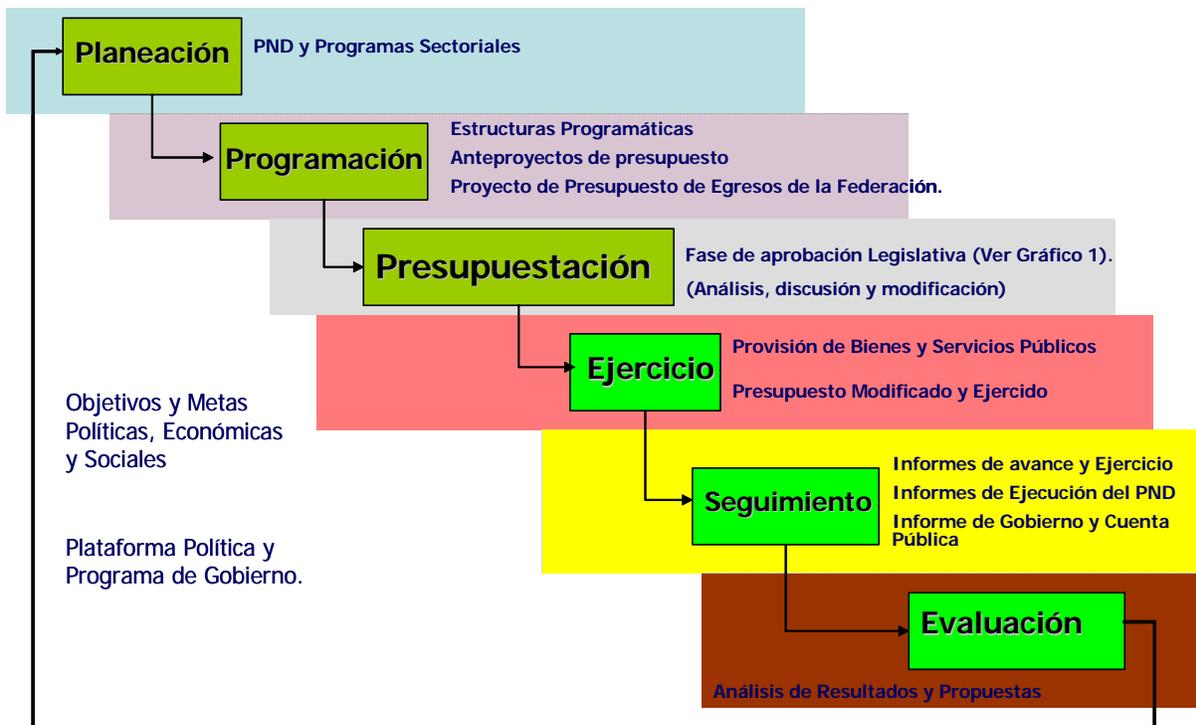
<sup>p</sup> Datos preliminares

Fuente: Elaborado por el **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados** con información de SHCP, Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al segundo trimestre de 2007.

## EL CICLO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

En el caso de México, el gasto público queda consignado en el **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)**; su elaboración responde a lo establecido en la CPEUM y a otros ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. De acuerdo a lo establecido en estos ordenamientos, los programas presupuestarios anuales deberán regir su formulación por los objetivos, estrategias, políticas y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales que se deriven de él. Es decir, que el proceso de elaboración del PEF queda enmarcado en el proceso (ciclo) de planeación-programación-presupuestación del Gobierno Federal.

Esquema 4  
*El Ciclo Integral del PEF*



Este ciclo incluye, según se aprecia en el esquema 4, las etapas del ejercicio del gasto público, es decir su aplicación efectiva en programas y acciones específicas; el seguimiento y control del gasto público, para conocer con oportunidad posibles desviaciones o subejercicios; y finalmente una fase de evaluación, de la cual se desprende un análisis de resultados y propuestas que podrían incorporarse en el siguiente ciclo de planeación-programación-presupuestación.

## FORMAS DE CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Existen esencialmente cuatro formas básicas de clasificar y presentar el gasto público o presupuesto de egresos. La Tabla 3 muestra una descripción general de cada una de ellas. Esas clasificaciones responden a criterios diversos y distintos para agrupar el gasto público. A continuación se hace una descripción más detallada de cada una de estas clasificaciones básicas.

Tabla 3

### Clasificación del Presupuesto de Egresos

Tipo de Clasificación	Criterios de Clasificación	Conceptos de Clasificación
<b>Programática</b>	Erogaciones vinculadas o no a programas gubernamentales específicos y provisión de bienes y servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto programable</li> <li>• Gasto No programable</li> </ul>
<b>Administrativa</b>	Por ejecutores del gasto y unidades administrativas responsables de la ejecución del gasto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades de la Administración Central (gobierno federal)</li> <li>• Organismos y empresas del sector paraestatal</li> </ul>
<b>Funcional</b>	Gastos públicos realizados para atender las funciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Social</li> <li>• Desarrollo Económico</li> <li>• Gobierno</li> </ul>
<b>Económica</b>	Erogaciones realizadas para la adquisición de bienes y servicios para cumplir con las funciones y actividades del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto corriente</li> <li>• Gasto de capital</li> </ul>

### 1. Clasificación programática

Esta clasificación ordena el gasto público en dos tipos de recursos: uno, los empleados para aplicar y ejecutar planes y programas específicos de gobierno, los cuales generalmente se asocian con la provisión de bienes y servicios públicos; y dos, aquéllos que se utilizan como gastos de carácter

general no asociados a ningún programa específico. Por tanto las erogaciones se clasifican como **Gasto Programable** y **No Programable**.

### ***a. Gasto Programable***

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

### ***b. Gasto No programable***

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

## **2. Clasificación administrativa**

Las erogaciones se consolidan de acuerdo a la entidad o unidad administrativa responsable de la ejecución del gasto. A su vez las unidades responsables del gasto pueden ser agrupados en tres grandes grupos: gobierno federal, sector paraestatal o entidades de control presupuestario directo, y las entidades responsables de ejercer el gasto no programable. Estos grupos dan lugar a la identificación de las entidades responsables por **Ramos de gasto**, mismos que se separan en:

- ☞ Ramos autónomos
- ☞ Ramos administrativos
- ☞ Ramos generales
- ☞ Entidades de control presupuestario directo

A su vez cada Ramo comprende a otras unidades responsables que dependen de ellas, tales como las Subsecretarías, las Direcciones Generales, las Coordinaciones, Direcciones de Área, Subdirecciones etcétera. En la página siguiente se muestra una gráfica con los Ramos de gasto, desagregados por cada tipo de Ramo.

A la clasificación administrativa del gasto corresponde un concepto que es oportuno mencionar, el **Sector Público Presupuestario**, en el cual se incluyen todas las entidades que reciben recursos públicos federales tales como los ramos autónomos, los ramos de la administración central y las entidades paraestatales de control presupuestario directo.

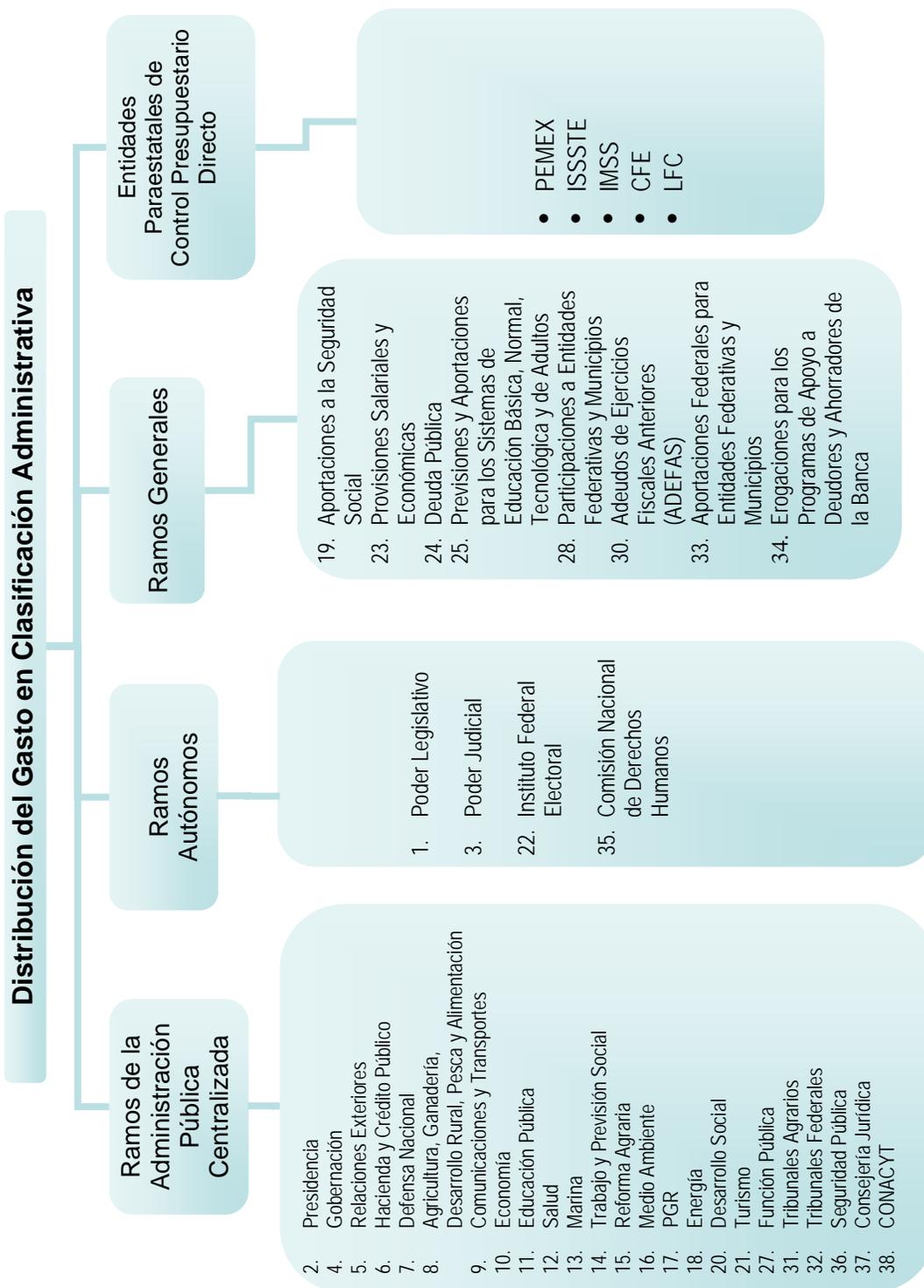
### 3. Clasificación funcional

Agrega el Presupuesto de Egresos por tipo de funciones públicas y relacionadas con la prestación y oferta de bienes públicos. En México, a partir del año 2003 se encuentra vigente la clasificación funcional que se muestra en la tabla 4, y que se corresponde con la clasificación empleada en 2007.

Tabla 4  
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN  
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

Concepto
<b>GASTO PROGRAMABLE</b>
<b>Funciones de Desarrollo Social</b>
Educación
Salud
Seguridad Social
Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional
Agua Potable y Alcantarillado
Asistencia Social
<b>Funciones de Desarrollo Económico</b>
Energía
Comunicaciones y Transportes
Desarrollo Agropecuario y Forestal
Temas Laborales
Temas Empresariales
Servicios Financieros
Turismo
Ciencia y Tecnología
Temas Agrarios
Desarrollo Sustentable
<b>Funciones de Gobierno</b>
Administración Pública
Gobernación
Soberanía
Relaciones Exteriores
Hacienda
Orden, Seguridad y Justicia
Protección y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
Regulación y Normatividad
Otros bienes y Servicios Públicos
Legislación

Esquema 5



#### 4. Clasificación económica

El Presupuesto de Egresos ordena los gastos por objeto del gasto, según la naturaleza económica de la erogación sirva para mantener el proceso de operación corriente del Estado, o para mantener o expandir su escala de operación, es decir la infraestructura y patrimonio público. Por tanto, esta clasificación computa los gastos en dos categorías, mismas que se describen a continuación.

##### *a. Gasto Corriente*

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

##### *b. Gasto de Capital*

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

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

Aquí, conviene señalar que la contabilización del gasto de inversión a partir del año 2003 sufrió una modificación, pues anteriormente la parte de subsidios que se otorgaban como parte de programas que incluían proyectos de inversión se cargaban en el gasto corriente. En cambio desde ese año, con el objetivo de medir más adecuadamente -conforme lo argumenta la SHCP- el esfuerzo que se

realiza para incrementar el capital y los activos públicos, comunitarios y privados, mediante la entrega de recursos públicos a grupos específicos de población, como es el caso del Programa Alianza para el Campo, se comienzan a registrar como parte del gasto de capital.

Igualmente merece mención especial, el caso de las **transferencias**, definidas como recursos asignados a otros sectores o agentes económicos, quienes contribuyen directa o indirectamente a cumplir con las funciones públicas. Es decir son recursos ordinarios para cubrir gastos no originados directamente por las propias actividades del sector público, sino por terceros, a quienes se les transfieren estos recursos en forma de subsidios o subvenciones, ayudas o donativos, aportaciones o contribuciones.

Tabla 5

**CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO**

Concepto
<b>Gasto Corriente</b>
Servicios personales
Materiales y suministros
Servicios Generales
Otros de corriente
<b>Gasto de Capital</b>
Inversión física
Inversión financiera
Otros de capital

Adicionalmente, existen otras clasificaciones del gasto público como pueden ser la clasificación sectorial o por destino del gasto; e igualmente se realizan "*paraclasificaciones*", las cuales son resultado de combinaciones de las formas básicas de clasificación, por ejemplo: funcional-programática-económica, o administrativa-económica, o funcional-administrativa, etcétera.

Finalmente, debe mencionarse que la LPRH también incluye la **clasificación geográfica** del gasto, la cual debe agrupar las erogaciones previstas por destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones<sup>4</sup>, la cual entrará en vigor a partir del ejercicio fiscal de 2008.

<sup>4</sup> Artículo 28, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

## ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL GASTO PÚBLICO

La presentación del gasto público en sus diferentes clasificaciones observa un determinado orden de agregación, los egresos se computan desde los niveles que muestran la mayor consolidación de gastos, correspondientes con el total de recursos asignados a una determinada entidad u organismo público (definidos como los **Ramos de gasto**), que atienden o desempeñan alguna de las funciones propias del Estado; hasta los menores niveles de agregación, es decir los recursos asignados a alguna actividad o proyecto específico, correspondientes con la ejecución de un programa determinado.

En el caso de México este orden de agregación está determinado por la Estructura Programática del PEF, y conforme con la LFPRH, esta estructura sólo podrá ser modificada cuando dichos cambios contribuyan a mejorar la sencillez y el examen del Presupuesto de Egresos<sup>5</sup>. La estructura vigente para 2007 y la propuesta para 2008 son similares<sup>6</sup> y pueden ser observadas, en sus mayores niveles de agregación, con sus claves respectivas y su descripción general en la siguiente tabla.

Tabla 6  
**Estructura programática del PEF, 2008**

Concepto	Clave Programática	Descripción	Desagregación
Ramo	RA	La previsión de gasto con el mayor nivel desagregación en el Presupuesto de Egresos	Ramos Autónomos Ramos Administrativos Ramos Generales Entidades
Grupo Funcional	GF	Clasifica en tres grupos las funciones de gobierno	Desarrollo Social Desarrollo Económico Gobierno
Función	F	Permite identificar las acciones que realizan las unidades responsables para cumplir con el cometido que los ordenamientos legales les imponen.	Definidas por las funciones correspondientes a cada grupo funcional. Ejemplos: Educación, Temas Empresariales, Administración Pública.
Subfunción	SF	Identifica en forma más precisa las actividades que realizan las dependencias y entidades al interior de una función	Las correspondientes a cada función. Ejemplos: Educación Básica, Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Función Pública
Programa	P	Identifica las acciones en las que participan las dependencias y entidades, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo.	Programa Sectorial Programa Especial
Actividades Institucionales	AI	Comprende el conjunto de acciones sustantivas o de apoyo que realizan las dependencias y entidades por conducto de las unidades responsables para cumplir los objetivos y metas de los programas	Las correspondientes a cada Programa o Subfunción
Unidades Responsables	UR	Es la unidad administrativa al interior de una dependencia o entidad encargada de la ejecución del presupuesto de gasto.	Secretarías Subsecretarías Direcciones Generales Direcciones de Área Subdirecciones Departamentos
Programa Presupuestario	PP	Es la integración de los programas federales, proyectos de inversión y actividades específicas que desarrollan los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales derivados del PND.	Programas Federales: con reglas de operación u otros de subsidios Proyectos de inversión Actividades específicas, integradas por Subgrupos Proyectos del gasto no programable

<sup>5</sup> Artículo 27, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

<sup>6</sup> **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**, H. Cámara de Diputados, *La propuesta de estructura programática 2008 y los Informes de Avances financiero, físico y metas de programas y proyectos de inversión aprobados en el PEF 2007*. Nota Informativa, /027/2007. México, 17 de Julio de 2007.

Para 2008 la categoría Programa Presupuestario sustituye a la de Actividad Presupuestaria, que aparecía en la estructura de 2007, con la finalidad de contar ahora con una categoría que vincule la asignación presupuestaria de los programas sectoriales con los objetivos de largo plazo del PND. En este punto, es oportuno indicar que en la estructura programática propuesta para 2008, no aparece la categoría Programa, precisamente porque los programas sectoriales que se derivan del PND aún se encuentran en elaboración, sin embargo se comprende que para los ejercicios fiscales subsecuentes dentro del PND 2007-2012 aparecerá la mencionada categoría programática.

Además de las categorías programáticas, la estructura programática también comprende las metas programáticas, las cuales permiten conocer el rendimiento esperado de los recursos asignados.

## LOS TIEMPOS O CALENDARIO DEL PEF

La nueva LFPRH y su Reglamento han establecido nuevos tiempos para llevar a cabo el ciclo del PEF, mismos que se muestran a continuación, tal como se señaló en la parte correspondiente al Proceso de Aprobación del Presupuesto estos tiempos y calendario se modifican en los años de inicio de la gestión del Ejecutivo Federal.

Esquema 7

CALENDARIO DE ACTIVIDADES DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

ACTIVIDADES	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre
<b>Programación</b>									
Formulación de: objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; escenarios de gasto; y de programas prioritarios				1*					
<b>Evaluación</b>									
Integración del informe del avance físico y financiero de los programas de presupuestarios del Presupuesto de Egresos						15			
<b>Presupuestación</b>									
Elaboración e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos y elaboración de la exposición de motivos, proyecto de decreto, anexos, tomos y apartados específicos establecidos en la Ley, así como del proyecto de Ley de Ingresos y de los Criterios Generales de Política Económica;									
Entrega de las Estructuras Programáticas						30			
Anteproyectos (Techos preliminares)							15		
Regularizable de servicios personales						29	15		
Registro de la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión (PPI's)							15		
Asignación de Recursos PPI's								10	
Entrega Paquete Económico al Congreso de la Unión									8

NOTA: Los números dentro de los cuadros indican las fechas límite para la ejecución o conclusión de las actividades

Como parte de este calendario debe agregarse que la Ley de Ingresos de la Federación debe ser aprobada quince días antes que el Presupuesto de Egresos de la Federación; además, que conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Ingresos debe ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre, y por la Cámara de Senadores el 31 de octubre, a más tardar. Finalmente, la Ley de Ingresos de la Federación 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 haber sido aprobados.

## **Gasto Federalizado**

---

El gasto federalizado tiene el propósito de hacer operativa la descentralización política, desde el punto de vista de la asignación y entrega de recursos a los miembros de la Federación, Estados y Municipios. Mediante esta asignación de recursos el Estado busca impulsar un proceso uniforme y homogéneo de desarrollo económico y social, en la medida de lo posible. Para lo cual integra el Gasto Federalizado, el cual se distribuye bajo ciertas normas y procedimientos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Este gasto se integra con los siguientes Ramos Generales

- ☞ 25 Previsiones y Aportaciones a los Sistemas de Educación Básica y de Adultos
  
- ☞ 28 Participaciones Federales a Entidades Federativas
  
- ☞ 33 Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

Estos recursos tienen en la actualidad una importante participación en las finanzas públicas del país, son a su vez la principal fuente de ingresos de las administraciones públicas estatales (entre 80 y 90 por ciento de los ingresos estatales y, en algunos casos, aún mayor).

A partir del año 2007 el Ramo 39, denominado Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), pasó a constituirse en el octavo Fondo de Aportaciones Federales del Ramo 33, adoptando el nombre de FAFEF, Fondo de Aportaciones para el Apoyo de las Entidades Federativas, con lo cual los recursos que se transferían por medio de este Ramo se entregan junto con el resto de las Aportaciones Federales.

Adicionalmente, la Administración Central, a lo largo del ejercicio fiscal distribuye recursos a las entidades federativas, a través de las Delegaciones Federales y Convenios de Descentralización y/o de Reasignación.

### ***Normatividad de los Recursos Federales Para los Estados***

Los Ramos 28 y 33 se distribuyen entre las Entidades Federativas, a partir de los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. La distribución de estos recursos entre las Entidades Federativas se realiza para el cumplimiento de programas sociales y objetivos diversos de la política de gasto federalizado.

Los recursos se concentran en las regiones con mayores núcleos de población, con mayores rezagos sociales, o una combinación de ambos, o para atender el principio resarcitorio; según las fórmulas establecidas para tal efecto en la Ley de Coordinación Fiscal.

El **Ramo 28** se determina con base en la Recaudación Federal Participable (RFP), cuyo monto se define en la Ley de Ingresos para cada ejercicio, se distribuye a los estados considerando básicamente los siguientes elementos: a) El esfuerzo recaudatorio, b) el número de habitantes (como factor de ponderación); y c) el crecimiento del PIB estatal, según el nuevo criterio de la reforma fiscal aprobada.

Los recursos del Ramo 28 se distribuyen a los Estados y Municipios mediante la integración de dos fondos principales, el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fiscalización; y el Fondo de Fomento Municipal, los cuales representan aproximadamente el 88% del total de los recursos de este Ramo. Los recursos restantes se asignan mediante Fondos integrados y vinculados a tributos específicos, como los Impuestos Especiales o el Impuesto sobre Automóviles nuevos<sup>7</sup>, este último sólo estará vigente hasta el 1° de enero de 2012.

El **Ramo 33** se divide en ocho fondos, que se destinan para atender necesidades de educación, salud, infraestructura social, asistencia y seguridad social, seguridad pública y apoyos financieros para los municipios. Los fondos se distribuyen entre las Entidades Federativas a partir de fórmulas, indicadores, criterios, calendarios y destino establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Los ocho fondos son:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), se constituye considerando: el registro común de escuelas, la plantilla de personal, transferencia promedio per cápita (por alumno); calidad educativa; y las aportaciones estatales a los sistemas de educación locales; así como las ampliaciones presupuestaria autorizadas.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), se distribuye con una fórmula, considera el inventario de infraestructura médica y de plantillas de personal, así como recursos con cargo a previsiones para servicios personales transferidos a las entidades federativas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, incluye ampliaciones por concepto de incrementos salariales.

<sup>7</sup> Ver **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**, H. Cámara de Diputados, *Gasto Federal Descentralizado. Distribución y Aplicación de Recursos, 1998-2006*. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas. Ed. CEFP/050/2006; y *Modificación de los ramos 28 y 33 ante cambios derivados de Reforma Hacendaria*. Serie Documentos, 2007. Ed. CEFP/044/2007.

3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), también se distribuye con una fórmula y tiene **dos componentes**: el **municipal** es para financiamiento de obras para agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural; este componente es el más importante del Fondo. El **estatal** es para inversiones que beneficien directamente a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FORTAMUN), se emplea para fortalecer los requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras; a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes y a las entidades y el D. F., mismas que distribuyen los recursos en proporción directa al número de habitantes de los municipios y de las demarcaciones territoriales. Con la Reforma Fiscal se permite que los recursos de este fondo puedan ser afectados como garantía en el caso de adeudos del pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), tiene dos componentes: uno de asistencia social, para la población en condiciones de pobreza extrema que se distribuye a través de los sistemas estatales del DIF, para desayunos escolares, apoyos alimentarios y a la población en desamparo; y dos, para infraestructura educativa, para construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física; este componente a su vez se desagrega en dos partes para los niveles de educación básica y superior, en su modalidad universitaria.
6. Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), planteado para cubrir los servicios de educación tecnológica y de adultos, se estima con base en los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal, incluyendo las erogaciones por conceptos de impuestos federales y aportaciones a la seguridad social.
7. Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP), se distribuye a los estados con una fórmula y está destinado al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública. También se destina a complementar las dotaciones de: agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de justicia de los estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros de

reclusión penitenciaria y de menores infractores; y finalmente para financiar el establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia. En los cambios de la reforma fiscal para este fondo se establece definir la parte de los recursos que se distribuiría a los municipios de cada estado.

8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), integrado al Ramo 33 como el octavo fondo, cuyo monto a distribuir se constituye por el 1.40 por ciento de la RFP y que, de conformidad con la reforma fiscal, basa su distribución en los siguientes criterios: el monto entregado a cada entidad en el año 2007, más el incremento distribuido según el inverso del PIB per cápita y la población estatal.

La normatividad para la aplicación de los recursos del FAFEF se mantiene, cuando menos, el 50 por ciento del FAFEF, debe destinarse a inversión física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura, adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas y hasta un 3 por ciento del costo del proyecto programado para gastos indirectos, estudios y evaluación de proyectos de infraestructura. Otro fin es la amortización de deuda pública, expresada como reducción del principal; los apoyos a los sistemas de pensión y a las reservas actuariales; la modernización de los catastros, para eficientar la recaudación en las entidades; también se emplean recursos para modernizar los sistemas de recaudación locales y desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales; al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; y finalmente, para los sistemas de protección civil en las Entidades Federativas

**El Ramo 25, Previsiones para los Sistemas de Educación Básica, Normal y de Adultos,** surge en 1992, como resultado del proceso de descentralización educativa, la mayor parte se destina al Distrito Federal, una pequeña fracción se transfiere durante el transcurso del ejercicio al Ramo 33, el monto se determina anualmente en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El total se etiqueta básicamente para cubrir la plantilla magisterial.

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

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ☞ **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**, H. Cámara de Diputados, *Ingresos ordinarios del sector público presupuestario, 1995-2006*. Ed. CEFP/030/2006 Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, N° 3.
  
- ☞ **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**, H. Cámara de Diputados, *Gasto Federal Descentralizado. Distribución y Aplicación de Recursos, 1998-2006*. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas. Ed. CEFP/050/2006.
  
- ☞ **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**, H. Cámara de Diputados, *La propuesta de estructura programática a emplear en el ejercicio fiscal 2007*. Nota Informativa, /053/2006.
  
- ☞ **PETREI**, Humberto, *Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina*. Ed. BID, Washington, 1997.
  
- ☞ **SHCP**, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación, Marzo 30 de 2006, y la actualización de la misma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de octubre de 2007.
  
- ☞ **SHCP**, Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación, Junio 28 de 2006; y su actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de septiembre de 2007
  
- ☞ **SHCP**, Presupuesto de Egresos de la Federación, en:  
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

H. Cámara de Diputados

LX Legislatura

Octubre de 2007

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