



Diplomado
Presupuesto basado
en Resultados
2017

1

MÓDULO

Finanzas Públicas e Introducción al PbR



SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
Secretario de Desarrollo Institucional

Lic. Enrique del Val Blanco
Director General de Planeación

Lic. Antonio Gazol Sánchez
Subdirector de Planeación

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Dr. José Antonio Meade Kuribreña
Secretario

Lic. Fernando Galindo Favela
Subsecretario de Egresos

Lic. José Angel Mejía Martínez del Campo
**Titular de la Unidad de Evaluación
del Desempeño**

Mtra. Lorena Rivero del Paso
**Directora General Adjunta de Seguimiento
e Información del Desempeño Presupuestario**

COORDINACIÓN GENERAL DEL DIPLOMADO PbR

Mtra. Alicia Hernández Alfaro

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS

Mtro. Juan Carlos Robles Ríos

ELABORACIÓN DEL MATERIAL DEL MÓDULO 1

Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara

EQUIPO PbR SHCP

Lic. Lorena Caballero López

Lic. Gabriela Cantón Santana

Mtro. Oscar Mauricio Covarrubias
Romero

Lic. Carlos Cruz González
Jessica Estrada Sánchez

EQUIPO PbR UNAM

Lic. Luisa Alejandre Muñoz

Lic. Juan Carlos Chávez Reyes

Mtra. Viridiana García Linares

Judith García Sepúlveda

Mtro. Longino Jácome Pérez

Paulina Jáuregui Leyva

Ing. Ricardo Navarro López

Lic. Eduardo Noriega Sosa

María Beatriz Pacheco Jaramillo

Ing. Adrián Novoa Martínez

ÍNDICE

- 004 | Objetivo
- 004 | Introducción

UNIDAD 1 • MARCO Y ANÁLISIS JURÍDICO CONSTITUCIONAL

- 008 | Objetivo
- 008 | Introducción

Temas:

- 010 | 1. Enfoques sobre el papel del Estado en la economía
 - 011 | 2. Intervencionismo estatal y asignación de recursos
 - 014 | 3. Eficiencia y equidad
 - 016 | 4. Reformas económicas y Estado eficaz
 - 017 | 5. Marco Jurídico para la actuación del Estado: ¿qué es la Constitución?
 - 020 | 6. Régimen político y de gobierno
 - 022 | 7. Papel del Estado en el desarrollo y la planeación: áreas estratégicas y prioritarias
 - 025 | 8. Responsabilidades de los servidores públicos
- 027 | Fuentes de consulta

UNIDAD 2 • POLÍTICA MACROECONÓMICA Y POLÍTICA FISCAL

- 030 | Objetivo
- 030 | Introducción

Temas:

- 031 | 1. Objetivos de la política macroeconómica
 - 032 | 2. Política fiscal y política monetaria
 - 034 | 3. Tributación y demanda agregada
 - 035 | 4. Gasto público y demanda agregada
 - 036 | 5. Políticas pro y anticíclicas
 - 038 | 6. Bienes públicos y bienes privados
 - 041 | 7. Regulación, competencia y empresa pública
- 044 | Fuentes de consulta

UNIDAD 3 • CARACTERÍSTICAS DE LOS INGRESOS Y EL GASTO PÚBLICO

- 046 | Objetivo
- 046 | Introducción

Temas:

- 046 | 1. ¿Qué son los ingresos públicos?
 - 052 | 2. Clasificación de los ingresos públicos de acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF)
 - 053 | 3. Clasificación por ingresos tributarios y no tributarios
 - 056 | 4. Clasificación por ingresos petroleros y no petroleros
 - 058 | 5. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)
 - 070 | 6. Clasificación del gasto público
- 083 | Fuentes de consulta

UNIDAD 4 • DÉFICIT PÚBLICO, ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO

- 086 | Objetivo
- 086 | Introducción

Temas:

- 086 | 1. Naturaleza del déficit público
 - 088 | 2. El balance público en México
 - 094 | 3. Fuentes de financiamiento del déficit
 - 100 | 4. Déficit, deuda, estabilidad y crecimiento
- 103 | Fuentes de consulta

OBJETIVO.

Proporcionar al participante los fundamentos jurídicos que dan sustento, en la práctica, al desarrollo del Presupuesto basado en Resultados en México; destacando el papel de Estado en su implantación, a través de los diferentes mecanismos de acción para promover el desarrollo económico y social del país.

INTRODUCCIÓN.

A lo largo de la historia, el Estado ha desempeñado un papel fundamental para el desarrollo económico y social mediante la aplicación de políticas públicas que buscan orientar el tipo y calidad del crecimiento económico, la distribución del ingreso, los niveles de empleo y precios, así como y el desarrollo sectorial y regional de los países.

En este contexto, la intervención pública está condicionada por las características y potencialidades de cada economía, por el modelo de gobierno y por las prioridades establecidas, como pueden ser la estabilidad macroeconómica, el control de la inflación, la promoción del crecimiento de algunos sectores económicos, el fomento de las exportaciones, de la seguridad energética o alimentaria, etc.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la facultad del Estado para intervenir en la economía. El artículo 25° constitucional establece la rectoría del desarrollo nacional; el 26° la obligación de planear el desarrollo nacional, el 3° un modelo democrático «no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo».

Además, la reforma constitucional de 2011, que estableció en el artículo 1° que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, así como de las garantías para su protección, vino a imponer la obligación a todas las autoridades, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Así, en distintas materias el Estado debe intervenir para procurar que todos los mexicanos accedan a un pleno disfrute de los derechos humanos, que hoy se asumen como un amplio conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

En este marco, la actuación del Estado mexicano parte de su definición como una República representativa, democrática, laica y federal (Artículo 40° constitucional). Con ello, considerando los ámbitos de actuación de cada uno de los Poderes como lo son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y considerando los órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, la intervención pública en la economía tiene un campo de acción múltiple y diverso.

No obstante, existen diferentes enfoques en torno a la intervención pública en la economía, los cuales también inciden de manera importante en el quehacer público. En el presente módulo se abordarán los diferentes planteamientos en torno al papel del Estado en la economía.

Para algunas corrientes de pensamiento (por ejemplo, la teoría clásica y neoclásica), el Estado no debe intervenir en la economía, ya que el crecimiento económico, el pleno empleo y la asignación eficiente de los recursos de la sociedad sólo se logran a través del libre funcionamiento del mercado. Bajo esta premisa, el problema de la distribución del ingreso se resuelve en el marco del libre mercado, puesto que el capital, la tierra y el trabajo reciben una remuneración acorde con lo que aportan a la generación de riqueza. De este modo, una economía de libre mercado que funcione óptimamente garantizará la correcta asignación de recursos, la eficiencia económica y, con ello, una adecuada distribución de la riqueza. Por lo tanto, el Estado debe limitar sus acciones a sus funciones tradicionales; la defensa del territorio, la seguridad nacional y la garantía de las libertades y derechos de los ciudadanos.

Desde otra perspectiva, por ejemplo, la perspectiva keynesiana, post keynesiana y estructuralista, señalan que el Estado debe intervenir en la economía para conducir el desarrollo, promover la equidad y propiciar la satisfacción de las necesidades sociales, debido a que el mercado no lo garantiza.

Desde esta lógica, cada una de las corrientes del pensamiento económico mencionadas suponen diferentes grados y tipos de intervención que van desde la participación estatal directa en la producción de todo tipo de bienes y servicios, hasta la intervención indirecta a través de esquemas de regulación. En este sentido, de manera simplificada, los gobiernos adoptan enfoques ortodoxos promoviendo el mercado y reduciendo la intervención pública, o bien, asumen combinaciones menos ortodoxas, llamadas heterodoxas, donde se combinan diferentes alternativas y grados de intervención pública.

No menos importante es tener en cuenta, desde una perspectiva más social, a la experiencia del Estado de Bienestar, donde la prioridad de la intervención pública es la equidad, el desarrollo y la garantía de una protección social universal a toda la población y, en consecuencia, el disfrute de los derechos humanos.

Ante la amplitud de las opciones de intervención pública, es necesario destacar que uno de los enfoques más relevantes en la actualidad, reconoce que ante las fallas del mercado, el Estado debe intervenir para crear las condiciones necesarias para el óptimo funcionamiento de los mercados. En este caso el Estado interviene para corregir las imperfecciones del mercado.

De este modo, entre la «fallas del mercado y las fallas del Estado», los gobiernos optan por diferentes alternativas de intervención. Lo que es claro es el papel fundamental que ha desempeñado el Estado en la historia de las naciones para el desarrollo económico y social.

De los dos grandes brazos de la política económica, la política fiscal y la política monetaria, se desprenden y sustentan por ejemplo, políticas comerciales y de fomento a la inversión privada, el desarrollo de la infraestructura, la emisión y control monetario, el manejo del gasto público frente a los ciclos económicos, los programas sociales y de empleo, los de vivienda, los sistemas de pensiones, entre otros, así como los criterios y objetivos de la estabilidad macroeconómica.

En la actualidad, la intervención del Estado en la economía no se cuestiona como tal. Un claro ejemplo es el mecanismo de intervención, diseñado por el gobierno de Estados Unidos para contener los efectos de la crisis en su economía y su población. El debate actual es cuál es la mejor forma de intervención para una conducción sana del desarrollo económico y social, en otras palabras, cómo lograr un Estado eficaz.

UNIDAD 1

Marco
y análisis
jurídico
constitucional.



OBJETIVO.

Al término de la unidad 1, el participante conocerá los fundamentos jurídicos que dan sustento al desarrollo del Presupuesto basado en Resultados en México; así como el papel del Estado en la planeación, elaboración y desarrollo de políticas públicas que permiten el desarrollo nacional.

INTRODUCCIÓN.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 propuso como uno de sus objetivos «Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica». Una de las estrategias para lograr esto, fue la de adoptar un modelo de diseño del Presupuesto basado en Resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas. Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 busca continuar con esta estrategia y por eso, como parte de la Meta Nacional México Próspero, se establece la importancia de «Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades» y «Consolidar un Sistema de Evaluación del Desempeño y Presupuesto basado en Resultados».

El desarrollo de un Presupuesto basado en Resultados ha significado en lo fundamental, una serie de cambios jurídicos que le dan sustento en la práctica. De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, y para ello debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como regular y fomentar las actividades que demande el interés general.

Adicionalmente, en su artículo 26, la CPEUM establece que el Estado «organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación». Asimismo, en el artículo 134 de la CPEUM se señala que «los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados» y agrega que «los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos».

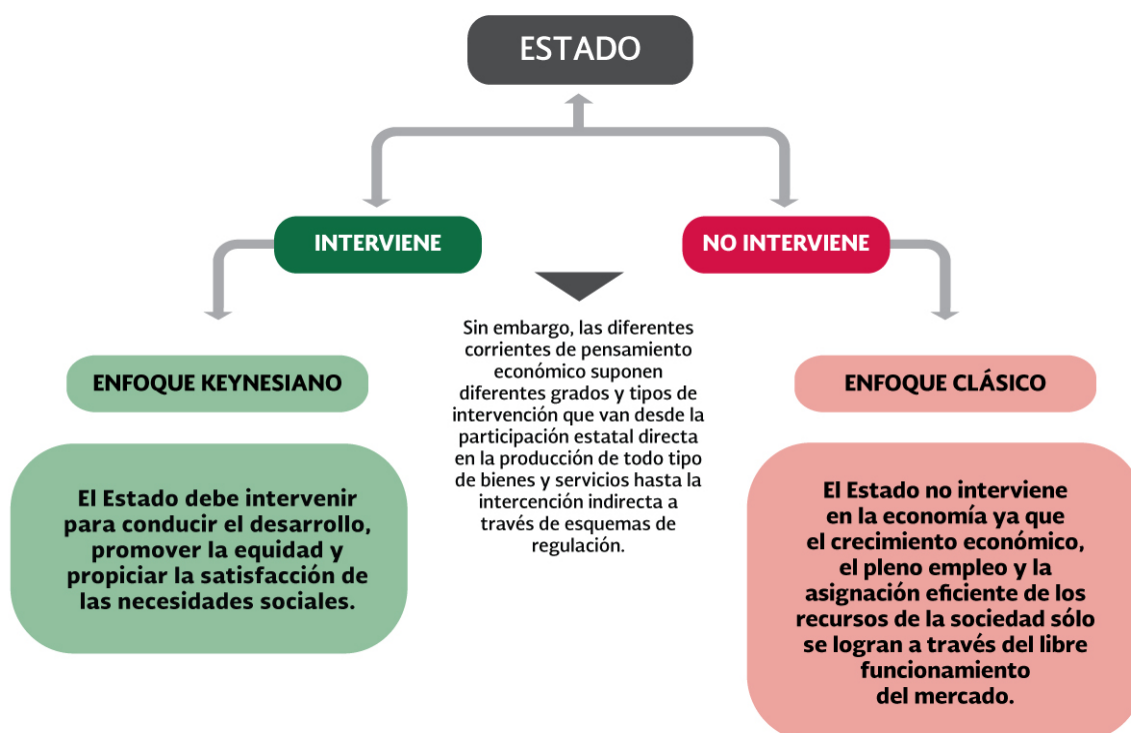
En cumplimiento de estos mandatos constitucionales y de la Ley de Planeación (arts. 4, 9 y 14), la gestión de gobierno debe realizarse en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Bajo este Sistema, y a través de la consulta y la participación de la sociedad se elaboran el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales de cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal.

En este módulo se expondrán los elementos generales de la intervención del Estado y los principales fundamentos jurídicos que norman el ejercicio de la hacienda pública en su vinculación con las atribuciones del Estado, a través de la planeación, para alcanzar los objetivos del desarrollo nacional.

Tema 1. Enfoques sobre el papel del Estado en la economía.

La relación entre Estado y economía que se plantea en la literatura económica considera dos posturas que se contraponen por completo: la intervención y la no intervención estatal. Entre ambos extremos existen otras posiciones que sustentan una mayor o menor intervención pública en la economía.

Figura 1.1. Enfoques teóricos de la relación entre Estado y economía.



Fuente: elaboración propia con base en Samuelson y Nordhaus (2005).

La delimitación del papel del Estado en la economía es objeto de intensos debates. Existen diversas posturas sobre los límites de la intervención, es decir, hasta dónde debe intervenir el Estado en la economía, y hasta dónde debe permitirse la total libertad del mercado. Sin embargo, desde cualquier enfoque se reconoce que las alternativas de intervención pública más directas para influir y orientar el comportamiento macroeconómico son la política fiscal (ingreso y gasto del Estado) y la política monetaria (la disponibilidad y el costo del dinero en la economía). Ambas políticas inciden en la capacidad del Estado para promover la igualdad y la equidad social.

En este sentido, también existe debate y controversia en torno a lo que se debe privilegiar: la intervención directa a través de medidas impositivas, subsidios y gasto público para promover la inversión y el consumo, la justicia social y la redistribución del

ingreso para combatir el hambre, la pobreza y la desigualdad o bien, la intervención indirecta vía la regulación de tasas de interés y de la cantidad de dinero en la economía.

Las visiones estratégicas del papel del Estado en la economía y de las alternativas de política económica para el crecimiento económico y el desarrollo social se establecen en la organización y prioridades de las finanzas públicas, de ahí su importancia.

De acuerdo con la CPEUM, el Estado tiene una función rectora y es el encargado de la planeación y desarrollo económico, tareas que debe desempeñar con eficacia. Por ello, las políticas gubernamentales de intervención en la economía y los programas sociales son fundamentales para erradicar el hambre, combatir la pobreza, impulsar el crecimiento económico a través del incremento de la productividad de los factores de producción y de la regulación de la competitividad. Asimismo, el Estado tiene un importante rol en la distribución de la riqueza, ya que el mercado no garantiza condiciones de equidad en el reparto de los beneficios económicos ni la erradicación de la pobreza.

Ejemplos de intervención del Estado mexicano en la economía son:

- **Las empresas productivas del Estado.** Petróleos Mexicanos, en lo sucesivo PEMEX, y la Comisión Federal de Electricidad, en lo sucesivo CFE, las cuales están ubicadas en sectores estratégicos para garantizar la disponibilidad de bienes como la energía eléctrica, gas y petróleo.
- **PROSPERA.** Programa de Inclusión Social (<http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/prospera-programa-de-inclusion-social>), cuyo fin es apoyar a sus beneficiarios en áreas como: alimentación, salud y educación. Asimismo, trabaja para lograr la inclusión financiera, laboral y productiva de los mismos.
- **PRONAFIM.** Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (<http://www.pronafim.gob.mx>), el cual impulsa el emprendimiento y la consolidación de los negocios de los y las microempresarias.

Tema 2. Intervencionismo estatal y asignación de recursos.

Para las escuelas de pensamiento de enfoque liberal¹ los agentes económicos, al buscar su máximo bienestar individual como consumidores o los mayores beneficios en la utilización de sus activos como oferentes, no sólo están llevando a cabo la asignación más eficiente de los recursos sino también generan bienestar social. Así, toda intervención externa al libre mercado, como los impuestos o la fijación oficial de precios, puede llegar a distorsionar la eficiencia económica, la cual sólo se logra a través de la libre competencia, es decir, por medio de una economía plenamente

1 Doctrina económica desarrollada por Adam Smith y David Ricardo que reclama la mínima interferencia del Estado en la economía.

orientada por el mercado. Desde esta perspectiva, las desigualdades sociales no son un tema de la economía y su atención por parte del Estado no debe realizarse atentando contra el libre mercado.

A diferencia de los enfoques liberales que postulan un Estado mínimo y la reducción al máximo de su intervención en la economía, existe otro enfoque que plantea, desde la experiencia histórica, que el Estado interviene directamente en los procesos de producción, distribución, circulación y consumo a través de empresas de su propiedad –muchas de ellas monopolios–, así como a través de controles rigurosos en los procesos de distribución y circulación de bienes y servicios, es decir, una completa estatización de la economía. No obstante, el Estado del bienestar² es otro enfoque no tan extremo, el cual plantea que ante la incapacidad de la economía orientada sólo por el mercado de mantener el pleno empleo y de atender necesidades sociales, se requieren programas gubernamentales que atiendan temas como la seguridad social, la vivienda y seguros contra el desempleo.

Esta visión del Estado se complementa con la reivindicación de las políticas monetarias para evitar el crecimiento de los precios (inflación) y la inestabilidad del tipo de cambio, junto con las políticas impositivas y de gasto para mantener un nivel de demanda global³ que promueva las inversiones y el empleo en tiempos de recesión de la economía.

Otras teorías postulan que la intervención del Estado sólo debe concentrarse en corregir las fallas de mercado⁴ y fortalecer los arreglos institucionales que afectan el funcionamiento de los mercados.

Entre las principales fallas de mercado, se pueden mencionar las externalidades negativas (cuando la sociedad tiene que pagar los costos de actividades privadas, como por ejemplo: los costos por remediar la contaminación que generan las empresas), la información asimétrica (no todos los agentes económicos tienen el mismo acceso a la información y ésta, implica costos de transacción) y la tendencia a la formación de monopolios y los acuerdos tipo cártel (acuerdos entre empresas del mismo sector cuyo fin es eliminar o reducir a la competencia en un determinado mercado).

Entre los principales arreglos institucionales que deben corregirse y fortalecerse para el adecuado funcionamiento de los mercados están los derechos de propiedad (además de otras herramientas jurídicas, los derechos de propiedad ofrecen protección contra imitación y abusos en generación de bienes y servicios, constituyendo así un incentivo para el desarrollo de tecnologías y conocimiento), la gobernanza (estilo de gobierno donde se asocia la participación entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2007), la seguridad (se refiere al establecimiento de condiciones adecuadas para que los diferentes actores de los sectores económicos lleven a cabo sus actividades), la transparencia

2 Se refiere al enfoque intervencionista del Estado, una de sus características es que el Estado sólo debe intervenir en la economía a través de buenas prácticas de gobernanza que promuevan la transparencia y rendición de cuentas para disminuir la información asimétrica y de organismos reguladores que eviten la formación de monopolios.

3 La suma del valor de los bienes y servicios y de inversión que se gastan en una economía, más lo que compran residentes del exterior.

4 La imperfección de un sistema de precios que impide asignar de una forma eficiente los recursos.

(aspecto que busca terminar con la opacidad en los ámbitos legal, judicial, económico, político, que entre otros aspectos, limiten el desarrollo económico) y la rendición de cuentas (consiste en la condición por la que los diferentes actores públicos y privados informan, justifican y se hacen responsables de sus actividades).


Algunas de las razones más importantes por las que el mercado no funciona óptimamente son:

Tabla 1.1.
Fallas de mercado.

1	Ausencia de competencia	Es la tendencia a la formación de monopolios y oligopolios; es decir, a la concentración del mercado.
2	Desinterés por los bienes públicos	Se refiere a la incapacidad o desinterés del sector privado por generar una determinada oferta de bienes y servicios que son necesarios.
3	Externalidades	Costos que paga la sociedad o terceros, por impactos negativos de las actividades productivas de las empresas y que éstas no absorben.
4	Mercados incompletos	Condición en la que el mercado participa de manera insuficiente en un sector como es el caso de determinadas coberturas de seguros, o de generación de bienes que por su naturaleza deben complementarse a partir de otros mercados de bienes.
5	Información asimétrica	La falta de información o el acceso diferenciado a ella, genera condiciones de desigualdad entre los agentes económicos y da lugar a la captura de rentas (ganancias superiores a las que se obtendrían con plena competencia).
6	Desempleo de los factores de producción	La economía de mercado puede funcionar en equilibrio aún con recursos productivos ociosos, en especial, con desempleo de la mano de obra.

Fuente: elaboración propia con base en Stiglitz (2000).

En México, entre las diversas bases jurídicas para orientar y normar el ejercicio presupuestal con el objetivo de promover el desarrollo, está el artículo 134 de la CPEUM:



CPEUM | Artículo 134

«Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados [...]

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 [...]

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo».

Tema 3. Eficiencia y equidad.

Como lo han demostrado las crisis recurrentes y, en particular la crisis global del año 2008, la apuesta por el funcionamiento óptimo de los mercados, no dio los resultados esperados en términos de eficiencia, crecimiento económico y equidad social. La falta de una adecuada regulación de los mercados generó escenarios con estructuras monopólicas y burbujas especulativas que llevaron a una crisis financiera que terminó minando el crecimiento y la estabilidad de las economías. En los propios términos del mercado el resultado fue la ineficiencia y el desempleo de los recursos productivos, en especial del trabajo.

De este modo, la intervención pública a través de políticas macroeconómicas, sectoriales, fiscales y monetarias, así como la regulación de los mercados se

convirtieron en instrumentos necesarios para promover la eficiencia y la equidad frente a las «fallas» y limitaciones del mercado, así como las tendencias hacia la concentración del poder económico y del ingreso.

Desde esta perspectiva, las políticas económicas deben propiciar las condiciones mediante la promoción de las inversiones y la democratización de la productividad, pero también para orientar la inversión pública y privada con una visión de desarrollo nacional, crecimiento equilibrado entre las regiones y, socialmente equitativo e incluyente.

Una visión integrada del desarrollo económico y social requiere del adecuado balance entre las políticas de liberalización de los mercados y las modalidades de intervención del Estado en la regulación para impedir prácticas monopólicas y externalidades (impactos negativos de la acción privada –como la contaminación– que afectan a la sociedad), o bien a través de la inversión pública que detona condiciones para la productividad y competitividad, o a través de programas gubernamentales que promueven la satisfacción de los derechos sociales universales y la equidad.

De este modo, la participación del Estado en la economía se justifica por su responsabilidad de intervenir en la orientación del desarrollo.

Los principales objetivos de la acción del Estado son:

- Erradicación del hambre y combate a la pobreza;
- Garantizar los derechos sociales universales;
- Democratizar la productividad, promover el desarrollo equitativo del libre mercado y regular a las empresas dominantes;
- Garantizar el derecho a la educación y promover el desarrollo del capital humano con educación de calidad;
- Garantizar los derechos sociales básicos;
- Generar una hacienda pública equitativa y eficaz, con transparencia y rendición de cuentas;
- Modernizar y extender la infraestructura necesaria para el crecimiento y la competitividad.

En este marco, existe un debate que se resume en la necesidad de definir hasta dónde debe llegar la intervención del Estado en la economía de un país. Como lo planteó en su momento el ex - canciller alemán Konrad Adenauer: «tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario».

Tema 4. Reformas económicas y Estado eficaz.

En la segunda mitad del siglo XX, como consecuencia del estancamiento inflacionario de las economías desarrolladas y de las crisis de la deuda de los países en desarrollo, se desplegaron todo tipo de reformas económicas e institucionales que transformaron el modelo económico y social de las economías en desarrollo, emergentes y desarrolladas. El enfoque central de las reformas de entonces fue promover la liberalización de todos los mercados posibles, la privatización de las empresas que estaban en manos del Estado, la reducción o eliminación en su caso de los subsidios y la reducción al máximo del déficit del gasto público. Este proceso de reformas prometió un elevado crecimiento de las economías con constante progreso en las condiciones de vida para la población.

Los resultados obtenidos quedaron muy lejos de lo que se había prometido en términos de crecimiento, equidad y bienestar social para la mayoría de los países. Más aún, su secuela fue la crisis financiera y la recesión global. Otra consecuencia del insuficiente crecimiento económico, de la creciente desigualdad en la distribución del ingreso en prácticamente todas las economías y de la recesión global, ha sido la revisión de los postulados de las teorías y la práctica de las políticas económicas, para replantear la necesidad y pertinencia de la intervención estatal, buscando alcanzar mayores tasas de crecimiento, mejoría real de las condiciones de vida de la población y un desarrollo más equitativo e incluyente.

Las reformas macroeconómicas implementadas en el pasado (finales del Siglo XX y principios del XXI) no fueron equilibradas, asignaban demasiada importancia a las políticas anti inflacionarias y no atendían lo suficiente las medidas contra el desempleo y la promoción del crecimiento. Las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron muy poca importancia al mejoramiento del sector público; es decir, no mantuvieron el equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado.

A la luz de la crisis global de 2008 se hizo obligada la revisión del papel del Estado y del diseño de las políticas económicas, lo cual derivó en la confirmación de la importancia de la intervención estatal en el mercado, por lo que se hizo necesario un replanteamiento del enfoque y proceso de las reformas para así alcanzar un equilibrio.

Pero además, no basta con reconocer que el Estado tiene una función sustantiva en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo social, igual o más importante es reconocer que su intervención debe ser eficaz, es decir, que la acción gubernamental no se limite a contener fallas de mercado o situaciones de inequidad, sino que las políticas públicas cumplan realmente los objetivos para las que son diseñadas y la población reciba realmente en forma equitativa los beneficios de la acción del Estado.

Así, hoy en día se reformula la visión del papel del Estado, con acento especial en la relevancia de su eficacia en satisfacer los derechos sociales y promover el desarrollo

económico, y su estrecha relación con reformas que promuevan la productividad, el desarrollo del capital humano y la verdadera competencia en los mercados.

Tema 5. Marco Jurídico para la actuación del Estado: ¿Qué es la Constitución?

Las constituciones son el cuerpo normativo que refleja los acuerdos sociales para la protección de las garantías, los derechos ciudadanos, y las formas de gobierno de cada Estado. Reflejan los arreglos institucionales que por la voluntad del pueblo se crean en una sociedad para dar cumplimiento a sus demandas de igualdad, justicia, fraternidad y paz social.



“La Constitución es la ley fundamental del país [...] es la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país [...] es un recurso pacífico, legal y organizado para someter al Gobierno a la voluntad del pueblo”. Lassalle, F. (1979). ¿Qué es la Constitución? (2ª ed.). Madrid: Ariel.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el instrumento jurídico/normativo de mayor jerarquía, en el cual se establecen las reglas de comportamiento y organización de una nación, sus tipos (en lo relativo a la dificultad para su modificación) y funciones se presentan en la siguiente imagen:



CPEUM | Artículo 135

«La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

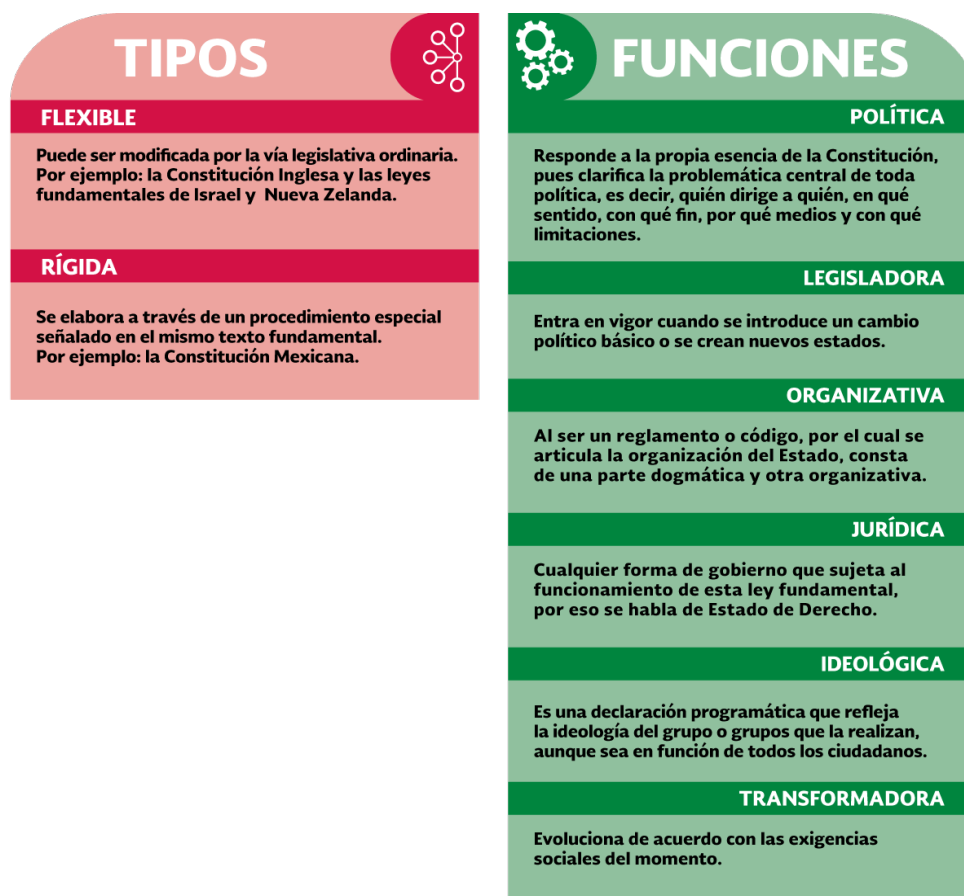
El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas».

La CPEUM es el documento fundamental de nuestro país, dado que a través de él se regula:

- La organización del Estado y el ejercicio del poder (forma de estado).
- Las normas que regulan las relaciones entre el Estado y los ciudadanos (forma de gobierno).
- Las formas de organización de los poderes (forma administrativa)
- Los procedimientos por los que se crean las leyes (forma normativa).

La Constitución es la norma en la cual se establecen las reglas de comportamiento y organización de una nación, sus tipos (en lo relativo a la dificultad para su modificación) y funciones se presentan en la siguiente figura:

Figura 1.2. Tipos y funciones de la CPEUM.



Fuente: elaboración propia, (2016).

La estructura del Estado mexicano está caracterizada por su división en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Corresponde al Ejecutivo, en sus funciones de gobierno, la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos⁵, así como la programación y presupuestación del gasto público.

⁵ En el módulo 2 de este diplomado se explica cada uno de estos conceptos.

Estas funciones tienen su soporte en el marco constitucional, en leyes y normas que regulan la recaudación fiscal y el ejercicio de los recursos públicos, lo cual ha dado lugar a los arreglos institucionales a través de los cuales la Administración Pública, federal, estatal y municipal debe rendir cuentas a la sociedad.



Para los objetivos de este curso, es importante mencionar que, entre las muchas reformas que se han incorporado al texto original de nuestra Constitución, deben destacarse las relacionadas con las normas y criterios para el ejercicio de los recursos públicos, con la creciente incorporación de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas. En el contexto de las reformas para elevar la eficacia, eficiencia, y honradez en el ejercicio de los recursos públicos, destaca la transformación del proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación, obligando a la adopción de un enfoque basado en resultados.

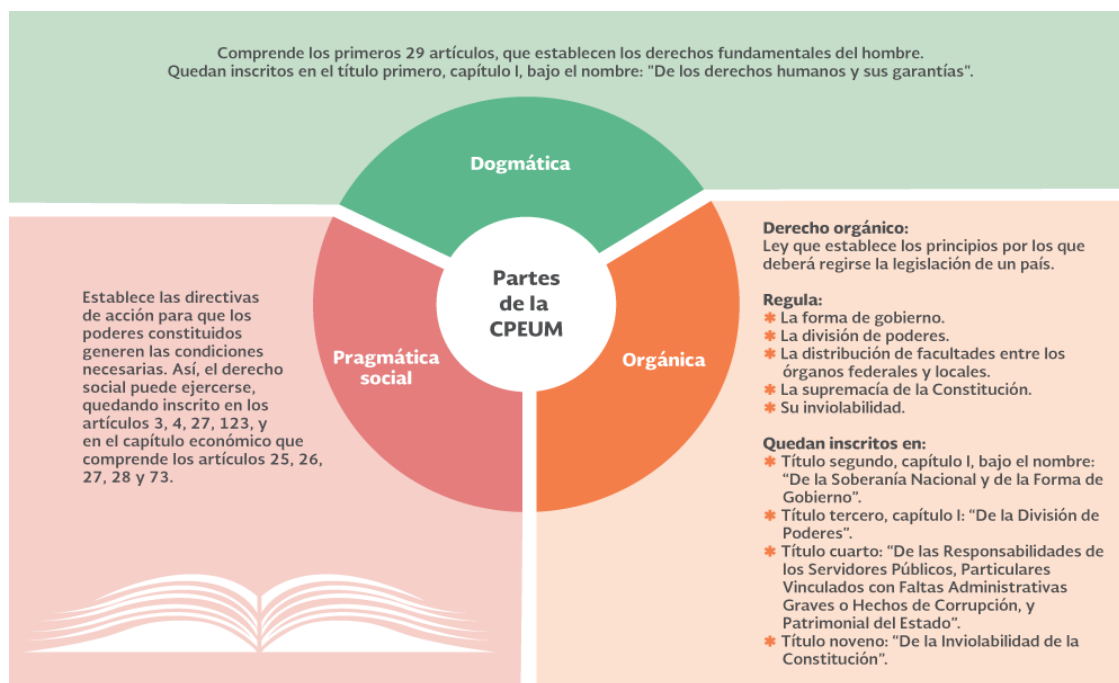
El artículo 134 constitucional contiene las normas para el ejercicio de todos los recursos públicos, federales, estatales o municipales, y establece la obligatoriedad de la evaluación de los resultados en su aplicación. Además, requiere la administración de los recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Adicionalmente, con el objetivo de armonizar la contabilidad gubernamental en los tres órdenes de gobierno, y para garantizar la transparencia y rendición de cuentas, en noviembre 2012 se reformó la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Sobre ésta, destaca la obligatoriedad de presentar la información financiera del gasto público señalando los resultados logrados con los recursos públicos.

Es así que el Estado, a través de sus instituciones, tiene la obligación de realizar determinadas acciones, con el fin de cumplir los propósitos que establece la Constitución, garantizar que los ciudadanos ejerzan los derechos contenidos a su favor y que se cumplan los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo, en lo sucesivo PND, señalando con precisión los resultados de las políticas, programas y proyectos.

Para tener una mejor idea sobre cómo se distribuyen las obligaciones y responsabilidades del Estado es útil conocer cómo se divide conceptualmente la Constitución, tal como muestra la *figura 1.3*:

Figura 1.3. Partes de la CPEUM.



Fuente: elaboración propia, con base en Ríos (2009).

Tema 6. Régimen político y de gobierno.

Existen múltiples acepciones del concepto Estado, pero para los fines de este Diplomado es suficiente entenderlo como: la organización política de una sociedad asentada de manera permanente en un territorio que ocupa y gobierna con soberanía, en el cual define y aplica un orden jurídico para la convivencia armónica de la sociedad y el bien público.


De acuerdo a la clasificación de Andrade (1987), el Estado se compone de tres elementos esenciales: población, territorio y poder del Estado (ver *tabla 1.2*).

Tabla 1.2.
Componentes del Estado según Andrade.

1	La población , compuesta por todos los individuos que nacen y viven en el mismo territorio, bajo las mismas reglas sociales que les dotan a sí mismos como ciudadanos de un Estado. Su principal valor radicará en su universalidad. No existirá el Estado si no hay población, y viceversa..
2	El territorio es el espacio geográfico ocupado por determinada población, sobre el cual ésta ejerce plenamente y de manera soberana sus derechos de posesión y usufructo bajo un orden jurídico; derecho reconocido, además, por la comunidad internacional.
3	El poder del Estado se identifica con la capacidad exclusiva y legítima del uso de la fuerza pública para preservar la cohesión social y la soberanía sobre el territorio; así como el desarrollo y acatamiento del orden jurídico. El Poder del Estado se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Fuente: elaboración propia con base en Andrade (1987).

El régimen político está constituido por las instituciones creadas por la Constitución, las cuales, en el uso del poder, cumplen con los fines establecidos para ellas. De esta manera, el Estado queda estructurado para alcanzar los objetivos que por excelencia le corresponden sin que la ejecución de las facultades con que cuentan, y con el uso del poder público, vulneren o restrinjan los derechos de los gobernados. El artículo 40 de la CPEUM sustenta nuestra forma de gobierno:



CPEUM | Artículo 40

«Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental».

Dentro de esta República, el Supremo Poder de la Federación será ejercido conforme lo señala el artículo 49 constitucional.



CPEUM | Artículo 49

«El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar».

Tema 7. Papel del Estado en el desarrollo y la planeación: áreas estratégicas y prioritarias.

En la parte programática o capítulo económico de la CPEUM, que, entre otros, comprende los artículos 25, 26, 27, 28 y 73, quedan sustentadas las facultades del Estado para planear el desarrollo y ejercer los recursos públicos.



CPEUM | Artículo 25

«Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable [...]El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio [...] planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional [...]».



CPEUM | Artículo 26, inciso A

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

**CPEUM | Artículo 27**

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

**CPEUM | Artículo 28**

«... No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución [...] La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

[...]

El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

[...]

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley».



CPEUM | Artículo 73

El Congreso tiene facultad para: [...] imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto [...] Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación [...] Aprobar anualmente los montos de endeudamiento [...] Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento [...] Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones [...] Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial [...] Para establecer contribuciones: sobre el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales [...]; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados [...]; contribuciones especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Los artículos citados configuran las relaciones entre el Estado y la sociedad para alcanzar el bienestar y la igualdad que la propia Constitución proclama, concentrando en su contenido los siguientes aspectos prioritarios para el Estado:

- Su responsabilidad en la rectoría del desarrollo nacional.
- Su propiedad original de las tierras y aguas que constituyen el territorio nacional.
- Su reserva respecto al aprovechamiento de ciertas áreas y actividades consideradas como estratégicas o prioritarias para el desarrollo nacional.
- Su responsabilidad en la dirección de la planeación de un desarrollo nacional democrático e integral.

La CPEUM dota al Estado de recursos suficientes para contar con una administración pública eficaz, y así proporcionar las herramientas necesarias para la formulación y administración de las políticas públicas.

Las políticas públicas las vemos materializadas a través de la Administración Pública, que finalmente es quien las ejecuta, ayudando, con esto, al desarrollo de una sana convivencia social, política y económica de los individuos que le dan vida al Estado. Su propósito es resolver los problemas más delicados para una sociedad, como pueden ser el hambre, la pobreza, la alimentación, el empleo, la salud, la vivienda digna, entre otros aspectos.

Específicamente, el artículo 26, apartado A, de la CPEUM, establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo (PND) al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, y además faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Además, este artículo representa el fundamento de la Ley de Planeación (LP) decretada en 1983. Con base en ella, el titular del Ejecutivo Federal debe presentar un PND correspondiente a cada sexenio, el cual debe contener los objetivos, estrategias y líneas de acción para toda la Administración Pública Federal (APF). En este sentido, la LP en su artículo 3ro. refiere el concepto de planeación nacional de desarrollo.



LP | Artículo 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, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados».

Así, la planeación debe entenderse como la descripción de los objetivos generales de desarrollo nacional, las estrategias y políticas públicas que cada gobierno debe realizar a lo largo de su administración para cumplir con los mandatos constitucionales, avanzar en el logro de las aspiraciones nacionales de libertad, justicia y bienestar; de forma universal, incluyente y equitativa.

Tema 8. Responsabilidades de los servidores públicos.

Para ejecutar la planeación se requiere de servidores públicos que desempeñen sus funciones apegadas al marco jurídico, lo que fortalece el compromiso con la sociedad para alcanzar los objetivos encomendados por la Constitución y la transparencia de las acciones realizadas.

Con el propósito de regular esta actividad, es necesario el establecimiento de controles administrativos o jurídicos, para que en caso de que un funcionario público no cumpla con el cometido señalado por las leyes, teniendo como consecuencia la afectación del gobernado o a la propia administración pública, sea sancionado por ese motivo,

previo a la instauración de los procedimientos correspondientes donde se respeten los derechos fundamentales que otorga la Constitución para todos los gobernados.

Por ello, en el Título Cuarto «De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado» de la CPEUM, se prevé la posibilidad de que los servidores públicos, cualquiera que sea su rango, sean sancionados si fueron responsables, con motivo del desempeño de su encargo, de un perjuicio causado al gobernado o a la administración pública, para lo cual, la propia Constitución autoriza la creación de leyes para regular los procedimientos a seguir para sancionar a estos individuos, dependiendo de la gravedad de su conducta, del rango del funcionario y del daño provocado.



CPEUM | Artículo 108

«Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones».

FUENTES DE CONSULTA.

Impresas.

- Andrade, S. (1987). *Teoría General del Estado*. México: Colección Textos Jurídicos Universitarios.
- Aspe, P. (1993). *El Camino Mexicano para la Transformación Económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ayala, J. (1996). *Estado y desarrollo: La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*. México: SEMIP_UNAM.
- Ayala, J. (2003). *Instituciones para Mejorar el Desarrollo: un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bryce, J. (1952). *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Cabrera, J., Gutiérrez, A y Antonio, R. (2006). *Cambio Estructural de la Economía Mexicana*. México: Editorial Facultad de Economía-UNAM.
- De Esteban, J. (1981). *Las instituciones de España*. Madrid: Taurus
- Fix-Zamudio, H. y Valencia S. (2005). *Derecho constitucional mexicano y comparado*. (4ª ed.). México: Porrúa-UNAM.
- IJJ. (1998). *Diccionario jurídico mexicano*. (12ª ed.). México: Porrúa-UNAM.
- Lassalle, F. (1979). *¿Qué es la Constitución?* (2ª ed.). Madrid: Ariel.
- Ríos, J.L. (2009). *Marco constitucional de la rectoría económica del Estado mexicano*. En Observatorio de la Economía Latinoamericana.
- Robbins, S. y Coulter, M. (2005). *Administración*. (8ª ed.). México: Pearson Educación.
- Ros, J. (2008). *La Desaceleración del Crecimiento Económico en México desde 1982*. En el Trimestre Económico, 75 (4), 537-560.
- Samuelson, P. y Nordhaus, W. (2005). *Economía*, McGraw-Hill, decimoctava edición.
- Stiglitz, J. (1998). *Política fiscal, déficit y excedentes*. Macroeconomía. Barcelona, España: Ariel.
- Stiglitz, J. (2000). *Los fallos del mercado*. La Economía del sector público. España: Antoni Bosch.
- Tello, C. (2007). *Estado y Desarrollo: México 1920–2006*. En Investigación Económica, 262, 205-212.

Digitales.

- Aguilar, Luis. F. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Reforma y Democracia no. 39. Disponible en <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>
- Cámara de Diputados. (2013). *Ley General del Desarrollo Social*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
- Cámara de Diputados. (2015). *Ley Federal para las Entidades Paraestatales*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_181215.pdf
- Cámara de Diputados. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf
- Cámara de Diputados. (2016). *Leyes federales vigentes*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- CONEVAL. (2013). *Paquete informativo presupuestario*. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/PaqueteInformativoPresupuestario.aspx>
- Gobierno Federal. (2012). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en <http://pnd.gob.mx>
- Gobierno Federal. (2016). *PRONAFIM – Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural*. Disponible en <http://www.pronafim.gob.mx>
- Gobierno Federal. (2016). *PROSPERA - Programa de Inclusión Social*. Disponible en <http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/prospera-programa-de-inclusion-social>
- Peña, E. (2016). *3er Informe de Gobierno 2014-2015*. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/tercerinforme>
- SHCP. (2016). *Paquete Económico y Presupuesto*. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
- SHCP. (2016). *Transparencia presupuestaria*. Disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>
- Stiglitz, J. (2003). *El Rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10893/1/080007040_es.pdf

UNIDAD 2

Política
macroeconómica
y política
fiscal.



OBJETIVO.

Al término de la unidad 2, el participante conocerá qué es la política macroeconómica y su importancia en el desarrollo de un país; así como las particularidades en el marco jurídico y su relación con el actuar del Estado mexicano, en aras de integrar las necesidades de toda la población en dicha política.

INTRODUCCIÓN.

Finanzas Públicas es la disciplina que estudia el conjunto de políticas públicas e instrumentos relacionados con los ingresos, egresos y endeudamiento interno y externo del Estado. Su importancia radica en que a través de las políticas de ingresos, además de dotar de recursos al gobierno, se promueven o desincentivan las actividades de los agentes económicos y se redistribuye el ingreso y se asignan recursos a los programas gubernamentales.

Las finanzas públicas constituyen el soporte fundamental de la administración pública. Del lado de los ingresos su estructura y cobertura determinan la forma en que los diferentes grupos de la sociedad contribuyen para que se puedan realizar las tareas del Estado y, del lado del gasto su distribución y ejercicio es fundamental para responder a los mandatos constitucionales y cumplir los compromisos gubernamentales ante la sociedad. Su relevancia resalta sobre todo si consideramos la responsabilidad constitucional del Estado como rector del desarrollo económico y responsable del bienestar y la equidad social, y por sus efectos sobre el crecimiento de la economía, el desarrollo de la productividad y la estabilidad macroeconómica

En México, la acción pública responde al mandato constitucional y a los compromisos de gobierno para atender necesidades concretas de carácter económico y social; por eso es fundamental que la intervención, directa, indirecta y normativa del Estado, cuente con instrumentos recaudatorios apropiados y el adecuado soporte financiero para legislar, normar, supervisar y ejecutar acciones específicas que se traduzcan en beneficio de la sociedad. El estudio y análisis de las fuentes de ingreso y los rubros de gasto en México permiten conocer y evaluar la capacidad de respuesta gubernamental, y contribuyen a mejorar la rendición de cuentas.

Particularmente, en materia de gasto, es fundamental conocer y analizar los avances logrados en México en el sistema de planeación, programación, presupuestación y evaluación, para poder monitorear y evaluar el manejo y los resultados del ejercicio de los recursos públicos; no sólo con una visión de eficiencia financiera, sino sobre todo desde la óptica de los beneficios sociales y la transparencia en el ejercicio presupuestal, medidos por la aplicación de metodologías de evaluación y seguimiento que permitan conocer los impactos y resultados la acción gubernamental. Lo anterior está fundamentado en el artículo 25 de la CPEUM donde se establece que:

**CPEUM | Artículo 25**

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

Tema 1. Objetivos de la política macroeconómica.

La macroeconomía es la rama de la economía que se encarga de estudiar los sistemas económicos de una región o país como un conjunto. Se ocupa del estudio del comportamiento de los grandes agregados económicos: la producción, el empleo, el consumo y la inversión.

Además del análisis teórico y empírico del comportamiento y tendencias futuras de las variables mencionadas, la macroeconomía también se encarga del análisis y diseño de medidas de política que buscan influir en las tendencias de los agregados económicos, por ejemplo, la inflación. De este modo, se puede hablar de políticas macroeconómicas favorables al crecimiento del ingreso y la generación de empleos, para mantener controlado el nivel de precios, evitar desequilibrio en las finanzas públicas o para orientar las relaciones económicas con el exterior.

Por ello, la política macroeconómica es la política económica de un país; sin embargo, no debe ser entendida solamente como un conjunto de propuestas o instrumentos orientados hacia el manejo de las variables económicas. Lo sustantivo de la política económica es el ejercicio de la política, entendida como la acción de diálogo, debate y disputa por la conquista y ejercicio del poder entre diferentes grupos organizados de la sociedad. Su principal objetivo es establecer, a través de la razón y del diálogo, un punto de vista y una orientación determinados en las instituciones y acciones del Estado. De ahí la razón de que existan diversos enfoques de política económica.

Los instrumentos de política económica relativos al comportamiento global de la economía se establecen por medio de la política fiscal (el manejo de los ingresos y el gasto gubernamental) y la política monetaria (la regulación y control del dinero en circulación). Se suma a ellos la política cambiaria y, con objetivos más específicos y destinados sólo a ciertos sectores, se encuentran la política industrial, la agropecuaria, etc.

Las políticas de impacto global, es decir, que afectan el comportamiento general de las variables macroeconómicas (por ejemplo, la inversión o el consumo) son las que

se abordan desde la perspectiva macroeconómica. En esta consideración entran las finanzas públicas pues su manejo, sea por el lado de los ingresos (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) o del gasto (inversión y gasto públicos), afecta el comportamiento de la economía en su conjunto.

El sentido de las políticas o el tipo de instrumentos a utilizar depende de la manera como se quieran alcanzar los objetivos macroeconómicos, que son:

- Crecimiento de la producción y de la productividad.
- Aumento del empleo.
- Estabilidad de precios.
- Equilibrio fiscal (igualdad entre ingresos y gastos del gobierno).
- Equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos (es decir, en las transacciones de intercambio comercial y financiero con el exterior).

Tema 2. Política fiscal y política monetaria.

La política fiscal o hacendaria hace referencia al manejo de los ingresos y egresos del Estado. Esta política impacta en los niveles de ingreso de la población, así como en la oferta y demanda agregadas. A su vez, la política monetaria se refiere a las medidas implementadas por el Banco de México que determinan la cantidad de dinero en circulación. Dichas medidas, relativas a la magnitud de dinero en circulación, están directamente relacionadas con los objetivos de control de la inflación o del nivel buscado de la tasa de interés. El Banco de México, también puede controlar el circulante monetario imponiendo reglas de reservas a la banca comercial.

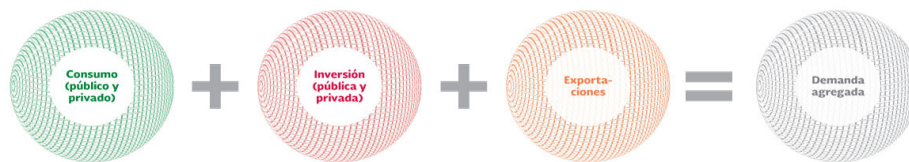
Las políticas, fiscal y monetaria, interactúan para modificar la tendencia de la economía. Por ejemplo, en una situación de desaceleración, estancamiento o crisis, la combinación de una política fiscal favorable a la expansión del gasto y/o reducción de impuestos combinada con tasas de interés a la baja estimulan la demanda y con ello, la recuperación económica. A este tipo de medidas se les llama políticas expansionistas. Las políticas de expansión deben tener en consideración sus efectos en la inflación o en el desequilibrio externo; es decir, evaluar cuando un impulso a la demanda agregada que no es acompañado de un incremento de la oferta interna se traduce en incremento de precios o mayores importaciones, lo cual implica aumentos en el tipo de cambio y un deterioro en el poder adquisitivo de los perceptores de ingresos fijos.

El conjunto de la producción nacional interna de bienes y servicios listos para el consumo final es el Producto Interno Bruto (PIB), y si a ello se suma la cantidad de bienes y servicios importados, se obtiene la oferta agregada:



Ahora bien, en el proceso de producción de dichos bienes y servicios se pagan sueldos, salarios, intereses, rentas y los beneficios para los dueños del capital, lo que en su conjunto representa el nivel de ingreso de la economía; este ingreso (descontando los impuestos y agregando el impacto de los subsidios) se destina a la compra de los mismos bienes y servicios que se produjeron, así como de aquellos que se adquieren en el exterior.

Si se consideran las compras que los nacionales hacen de los bienes y servicios de demanda final producidos internamente, así como las ventas de este tipo de bienes que se hacen al exterior se obtiene la Demanda Agregada:



La política fiscal y la monetaria influyen en el nivel de la demanda y de la oferta; ambas pueden estimular o desincentivar la economía ampliando o contrayendo la capacidad de gasto de la economía y su capacidad productiva. Por ejemplo, en una fase recesiva de la economía el gobierno puede aumentar el gasto y/o reducir los impuestos y/o ampliar la disponibilidad de dinero en la economía para aumentar la demanda agregada, hacer más atractiva la inversión y estimular la recuperación económica. Por el contrario, cuando la economía crece aceleradamente, más allá de su capacidad real y genera presiones y desequilibrios en algunos sectores o bien una inflación acelerada, el gobierno puede optar por contener el gasto público, reducir su inversión, elevar impuestos y/o incrementar las tasas de interés para frenar la expansión de la demanda y de la economía.

En este contexto, en términos de los ingresos y gastos gubernamentales, un aspecto que vigila el gobierno es la relación entre sus ingresos y gastos, dado que uno de los objetivos centrales de la política económica actual es mantener esta relación en equilibrio; es decir, que no haya déficit público.

Con respecto al gasto público, el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH), señala que:

**LFPRH | Artículo 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, deberá contribuir al equilibrio presupuestario».

Por su parte, la política monetaria tiene como objetivo controlar la inflación. A partir de esta premisa la política monetaria puede orientarse a estimular la economía si se aumenta la cantidad de dinero en circulación, por ejemplo, con una reducción de las tasas de interés, o bien a contener una expansión económica acelerada restringiendo el dinero en circulación, por ejemplo, encareciendo el dinero al aumentar la tasa de interés.

El reto para las autoridades es combinar y hacer congruentes la política fiscal y monetaria para estimular el crecimiento de la economía en etapas recesivas, o bien para contener un excesivo crecimiento de la demanda que derive en problemas de inflación en las fases de crecimiento acelerado del empleo y con una producción por arriba de la capacidad real de la base económica productiva.

Así, es posible que un crecimiento de la producción pueda ir acompañado de un incremento en los precios. Si este último es inferior al ritmo de crecimiento de la economía, no se convertiría en un problema grave. No obstante, si la demanda crece y la oferta no responde, entonces sí se generará un problema de inflación (y de desequilibrio externo) definida como el aumento generalizado de precios. En un marco de crecimiento generalizado de precios, uno de los efectos más negativos de la inflación es que no todos los precios se incrementan en la misma proporción, es decir, unos crecen más que otros y, en particular, es común que los incrementos de los salarios monetarios sean inferiores al crecimiento promedio de los precios, originando una redistribución regresiva del ingreso. El ejemplo más claro del impacto negativo de la inflación es cuando el aumento de precios de artículos de la canasta básica de consumo, es mayor al incremento del salario.

La política económica es un reflejo de la política gubernamental, y no existe una visión única o universalmente aceptada de qué instrumentos aplicar en las diferentes fases del ciclo económico.

Tema 3. Tributación y demanda agregada.

El efecto de los impuestos sobre la economía se puede revisar a la luz de sus efectos sobre tres variables interrelacionadas: producto, ingreso y gasto.

En términos generales, los impuestos son de dos tipos, los que gravan el ingreso y los que gravan el consumo. Los impuestos al ingreso pueden tener un manejo progresivo, es decir, a mayor ingreso mayor impuesto. Así un Impuesto Sobre la Renta (ISR), sobre el ingreso a las empresas, impacta en sus decisiones de inversión. Si se considera elevado el gravamen dejarán de invertir, si es bajo pueden elevar su producción, su gasto de inversión y con ello favorecer el empleo. Lo mismo sucede con las familias, si el impuesto sobre su ingreso es menor, les quedará un mayor ingreso para gastar y consumir, o bien, para ahorrar.

Los impuestos a los ingresos de las personas físicas o morales tienen un impacto directo en el ingreso disponible para consumo, para ahorro o para inversión, por ello, su manejo debe realizarse considerando su impacto en la demanda agregada y en la oferta de recursos para la inversión. El Estado puede tener una mayor capacidad de gasto como consecuencia de un incremento en el impuesto a la renta, pero al mismo tiempo ello puede frenar las actividades económicas al reducir la capacidad de gasto de consumidores y empresas.

Por su parte, los impuestos al consumo como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), representan un encarecimiento de bienes y servicios. Este tipo de impuestos se consideran regresivos, es decir, que en la medida de que se trata de impuestos generalizados cuya tasa se aplica por igual a todos los consumidores, tiene efectos mayores -en términos relativos- en el consumo de la población de menores ingresos, es decir, se grava por igual capacidades de compra desiguales. El impacto en la capacidad de compra no es el mismo si se aplica 10% de impuesto al consumo en estratos que ganan uno o cinco salarios mínimos, que si se aplica el mismo porcentaje a quienes ganan 15 ó 20 salarios mínimos.

El efecto real de la tributación es su impacto sobre el ingreso disponible de las empresas y las familias, quienes en función de ello toman decisiones de mayor o menor inversión o consumo. Este es un mecanismo para estimular o contraer la demanda y con ello incidir en el nivel de empleo, pero también tiene efectos en la distribución de ingreso.

Tema 4. Gasto público y demanda agregada.

A nivel macroeconómico la Oferta Agregada se compone de la suma del valor del Producto Interno Bruto más el de las Importaciones. Por su parte, la Demanda Agregada se integra por el consumo, la inversión, el gasto público y las exportaciones. El gasto público agrupa al consumo de bienes y servicios y a la inversión gubernamental.

Una parte del gasto en bienes y servicios para la realización de las actividades cotidianas del gobierno también se clasifica como gasto corriente y tiene un efecto en la demanda de la economía. El gasto corriente del Gobierno Federal comprende rubros como los sueldos, salarios, prestaciones, pensiones, viáticos y gastos de operación. Incluye sueldos de maestros, médicos y enfermeras, empleados de los tribunales, bomberos, policías, etc., así como todas las compras de bienes y servicios necesarios para la realización de sus funciones.

Por su parte, el gasto en inversión además de contribuir al desarrollo de la infraestructura y al incremento en la producción de bienes y servicios públicos, que benefician a las actividades económicas, tiene un efecto multiplicador en la demanda, con lo cual contribuye al incremento del ingreso y la generación de empleos.

La construcción de escuelas, hospitales, parques, obras hidráulicas, obras para beneficio social, puertos, aeropuertos, carreteras, constituyen la inversión pública, que además de los beneficios directos, tienen un efecto positivo en el crecimiento de la economía al generar empleos y demanda de insumos producidos por empresas privadas.

Bajo esas circunstancias, el gasto público se puede manejar con objetivos de política macroeconómica para impulsar el crecimiento de la demanda y del empleo.

Existen también programas de gobierno cuyos recursos presupuestales tienen la intención directa de generar empleos en regiones y épocas del año donde el desempleo es elevado, o cuando por algún desastre natural se pierden empleos, como es el caso de los programas de empleo temporal o de atención a zonas de desastre del Gobierno Federal.

Tema 5. Políticas pro y anticíclicas.

Con los instrumentos gubernamentales de la política fiscal (por ejemplo, impuestos y gasto público) y de la política monetaria (por ejemplo, tasa de interés o emisión de dinero) se pueden tomar decisiones para estimular o contraer la economía. Dependiendo del enfoque que siga cada gobierno, la intervención puede darse siguiendo la tendencia del ciclo económico, o bien, en sentido contrario a ella.

Si se adoptan medidas que acentúen la tendencia observada se estará adoptando una política procíclica. Si se toman decisiones que van contra la tendencia mostrada, se estará en presencia de una política anticíclica.

De este modo los gobiernos pueden incidir en el ciclo económico conteniendo, moderando o impulsando su tendencia. A continuación, se explican las características, ventajas y desventajas de cada una de estas políticas.

Política procíclica.

Por ejemplo, si una economía pierde dinamismo e inicia una fase de desaceleración, o ya está en crisis, una política procíclica sería aquella que usa la política fiscal elevando impuestos y reduciendo el gasto, a la vez que la política monetaria eleva las tasas de interés y reduce la cantidad de dinero en circulación. Esto es, toma medidas que contraen aún más la demanda.

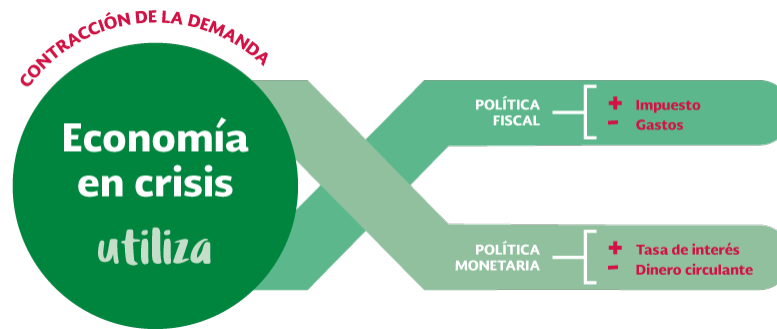


Figura 2.1. Política procíclica.

Fuente: elaboración propia, (2016).

Política anticíclica.

En sentido contrario, si una economía pierde dinamismo, inicia una fase de desaceleración o ya está en crisis, una política anticíclica sería aquella que utiliza la política fiscal reduciendo impuestos y elevando el gasto, a la vez que la política monetaria reduce las tasas de interés y amplía la oferta de dinero. Esto es, toma medidas que estimulan la demanda y con ello crea condiciones favorables para elevar el consumo y la inversión.

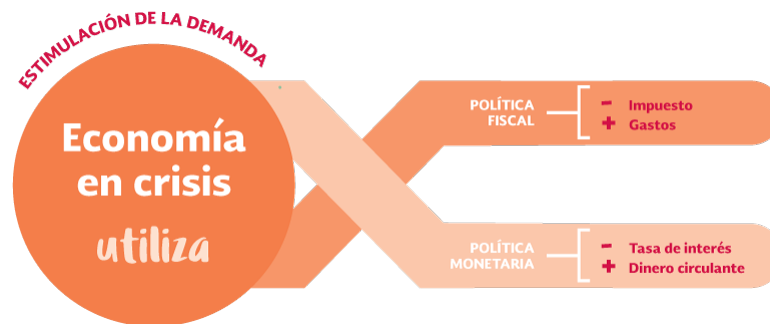


Figura 2.2. Política anticíclica.

Fuente: elaboración propia, (2016).

¿Cuándo y qué tipo de decisión tomar?

Esto depende del enfoque de política económica asumido por el gobierno. En algunos casos, en momentos de recesión y crisis, se ha optado por seguir el ciclo económico con el fin de reducir -vía políticas fiscales y monetarias restrictivas- desequilibrios

financieros aún a costa del impacto en la producción, el empleo y el nivel de ingreso. Esta opción asume que una vez corregidos determinados desequilibrios económicos dará inicio una etapa de crecimiento que llevará a la recuperación del nivel de empleo.

Otras experiencias han tratado de contener la fase recesiva adoptando políticas (expansionistas) que estimulen la inversión y la demanda vía el aumento del gasto público, especialmente en inversión, así como tratando de reducir la tasa de interés, a fin de estimular el consumo y la inversión y revertir la tendencia del ciclo recesivo.

Un ejemplo de este último caso lo da la experiencia estadounidense, cuando a partir de la crisis de 2008, el gobierno intervino «rescatando» bancos y algunas industrias, así como realizando transferencias monetarias a las familias y llevando a la baja la tasa de interés. Incluso, en 2015, los países de la eurozona adoptaron una política similar.

Tema 6. Bienes públicos y bienes privados.

En México se puede afirmar que los bienes públicos están constituidos por todos los bienes y servicios que ofrece el Estado a través de distintas instituciones de gobierno y tienen como fin satisfacer los derechos constitucionales y garantizar a la población los bienes y servicios públicos que son responsabilidad del Estado mexicano.

La CPEUM establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte. Entre estos derechos se encuentran algunos bienes públicos como son: la seguridad, la educación y la salud.

La provisión de los bienes y servicios públicos se realiza a través de diversas instituciones del Estado como lo son las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), sus empresas públicas, o bien, por los gobiernos estatales, municipales y sus propias empresas.

El fin primordial de la empresa pública es garantizar la oferta de un bien o servicio estratégico, básico o fundamental para el desarrollo y bienestar de la sociedad y no necesariamente para obtener un beneficio económico.

De acuerdo con la teoría económica, los bienes públicos se caracterizan porque su consumo no excluye el consumo de otros. Una calle, una banqueta, el alumbrado o el transporte público son algunos ejemplos de este tipo de bienes, ya que pueden ser consumidos por muchas personas sin que esto signifique la exclusión de otros. Es decir, no hay posibilidad de exclusión, aunque existan beneficiados que no paguen por el consumo o usufructo del bien o servicio público. Al mismo tiempo, este tipo de bien o servicio puede ser indispensable para la sociedad, o para un grupo de consumidores, pero puede no ser de interés del mercado producirlo, por lo que la única opción alternativa es que lo provea el Estado.

Por su parte, los bienes y servicios privados de interés desde la perspectiva de la economía, están constituidos por todos aquellos que son objeto de transacción económica, y su función en el mercado es satisfacer las necesidades y gustos de los consumidores, y desde la perspectiva de los propietarios de los medios de producción, deben generar un ingreso o renta por su usufructo o enajenación.

Los bienes y servicios públicos que ofrece el Estado también pueden obedecer a la intención gubernamental de corregir una inequitativa distribución del ingreso que se generaría si dicho bien o servicio se deja en manos de particulares. Esto quiere decir que por más competitivos que sean los mercados, nada garantiza que el ingreso generado se distribuya de manera equitativa, o cuando menos contribuya a aminorar la pobreza o reducir la desigualdad.

Algunos ejemplos relevantes de los bienes públicos que se han ofrecido a través de empresas paraestatales son los combustibles, la energía. Por ello, anteriormente la extracción del petróleo, la producción de los derivados de ese hidrocarburo y la generación de electricidad eran actividades exclusivas del Estado.

La Reforma Energética de 2013 planteó que, sin abandonar su función rectora ni su responsabilidad, el Estado podrá permitir la participación privada en la generación, distribución y venta de combustibles y energía bajo parámetros determinados y sancionados por la ley.

Para satisfacer la demanda de petróleo, gas, gasolinas y derivados petroquímicos, se crearon las Empresas Productivas del Estado⁶, con lo cual se busca mejorar la capacidad de empresas como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Por otra parte, la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; la educación básica, gratuita y de calidad; así como el acceso a la salud y a una vivienda digna, son derechos constitucionales que el Estado mexicano debe proveer a la población. Otros bienes de carácter público, por ser derechos fundamentales, son la seguridad de las personas y de su patrimonio y la protección de la salud pública, así como las campañas de prevención de epidemias o la prohibición a fumar en espacios cerrados. Para satisfacer la demanda de esos bienes y servicios a los que la población tiene derecho se han instituido las dependencias y empresas gubernamentales, las cuales pueden ser de carácter federal, estatal o municipal.

En otros casos, el Estado debe invertir en la creación de empresas productoras de bienes básicos para atender a la población en condiciones de pobreza en todos sus niveles. Estos bienes también pueden ser producidos por empresas privadas, sin embargo, el precio de dichos bienes los pone fuera del alcance de la población con menores ingresos. Así, el bien público se ofrece a la población de escasos recursos con precios subsidiados. En virtud de las limitaciones de recursos del sector público,

⁶ Es una empresa cuyo dueño es el Estado y participa en el mercado como el resto de las empresas privadas. Tiene como objetivo generar valor económico. Las ganancias que se obtienen de sus actividades se entregan al estado mexicano y sirven para reinvertir en la propia empresa.

también se pueden constituir empresas a través de alianzas público-privadas para satisfacer necesidades sociales y demandas de bienes y servicios públicos. Estas alianzas pueden comprender proyectos de producción de bienes o generación de servicios o simplemente para la administración de los mismos.

Otra razón para la creación de empresas públicas es la producción de bienes y servicios que por su naturaleza se definen como monopolios naturales⁷. Un monopolio natural surge cuando «...las economías de escala hacen que los productores más grandes tengan costes totales medios inferiores» (Krugman, 2008, 287), es decir, que a los pequeños productores les sea imposible competir por la misma naturaleza del bien o servicio. Así pues, la demanda de los bienes públicos tiene su fundamento en los derechos que consagra el marco jurídico (los derechos humanos reconocidos y la igualdad en el acceso a los bienes públicos). No todos los bienes públicos deben ser gratuitos, su costo en el mercado depende de decisiones de política, como es el caso de los bienes subsidiados para favorecer a determinados grupos sociales o para proteger la economía de las familias.

Para corregir estas fallas de mercado, el Estado establece los compromisos gubernamentales para atender las necesidades de la población, a través del PND. La *figura 2.3* esquematiza algunos de los compromisos del Estado con la población de acuerdo con el PND 2013 - 2018.

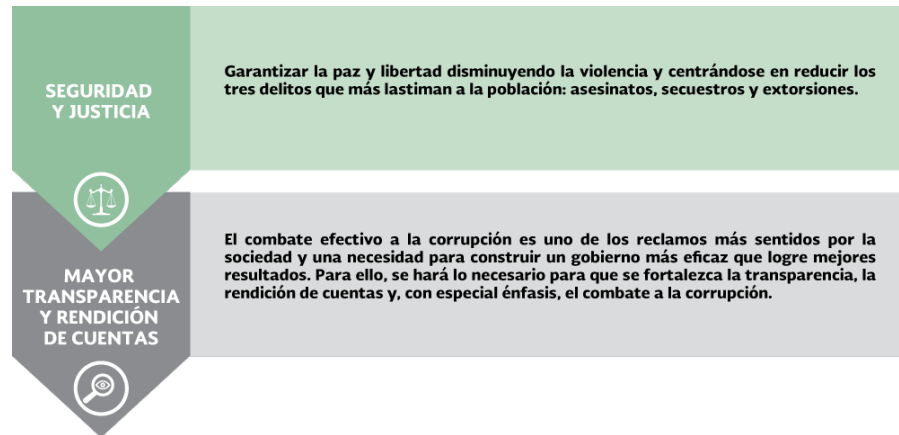
Figura 2.3. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Compromisos gubernamentales.



Fuente: elaboración propia con base en el PND 2013-2018 (Gobierno Federal, 2012).

⁷ Los monopolios naturales se caracterizan por aquellas condiciones de producción de un bien o servicio, para las cuales los costos fijos son considerablemente elevados, como es el caso de la construcción de obras de infraestructura o del transporte metropolitano (metro).

Figura 2.3. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Compromisos gubernamentales (continúa).



Fuente: elaboración propia con base en el PND 2013-2018 (Gobierno Federal, 2012).

Tema 7. Regulación, competencia y empresa pública.

Un aspecto fundamental de la intervención del Estado en la economía lo constituye el conjunto de incentivos (o desincentivos) que puede crear a través de la legislación para normar y regular las actividades de los particulares, en especial de las empresas privadas. La regulación puede servir para corregir fallas de mercado, evitar la constitución de empresas dominantes en un mercado, prohibir y sancionar prácticas económicas que constituyen conductas delictivas.

Otro aspecto importante de las medidas de regulación es su capacidad para impulsar la productividad para que las empresas sean más competitivas en un entorno de economías abiertas al comercio internacional, porque su desarrollo es el camino más eficaz para incrementar el ingreso de los factores productivos, en especial los salarios, y porque es una variable determinante para el crecimiento de la economía. Las medidas de regulación dirigidas a promover el incremento y la difusión de la productividad son otra de las alternativas de regulación de importancia para el desarrollo.

Las condiciones de competencia en los mercados son favorables para la sociedad porque propician en las empresas la búsqueda de tecnologías que incrementen su productividad, reduzcan costos de producción y distribución y mejoren la calidad de los bienes y servicios. Por ello, la regulación debe estar orientada a impedir prácticas monopólicas y la formación de empresas dominantes.



El marco jurídico que regula la competencia económica está comprendido en:

- * Los artículos 28 y 117 de la CPEUM.
- * La Ley Federal de Competencia Económica.
- * El Código Penal Federal (art. 254 bis).
- * El Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica (RLFCE).
- * El Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.
- * Diversas legislaciones sectoriales.

Las actividades de las empresas pueden implicar la existencia de externalidades negativas, es decir, costos a la sociedad que las empresas no incorporan en sus costos de producción, como es el caso de la contaminación. Ante esas externalidades, la regulación debe inhibir este tipo de prácticas, obligando a las empresas a invertir en medidas que reduzcan o eliminen la externalidad. También es posible la imposición de sanciones como multas equivalentes al costo social de la externalidad, para que el Estado tenga los recursos necesarios para la remediación, y en el extremo la acción pública puede significar la prohibición del funcionamiento de la empresa.

Existen algunas condiciones naturales que dan lugar a situaciones de monopolio. La explotación comercial de un paisaje natural único o de un recurso natural exclusivo, por ejemplo, un manantial de aguas minerales. En otros casos los costos iniciales de la inversión para tener más oferta son demasiado elevados por lo que la competencia es muy limitada o inexistente, como por ejemplo la construcción de carreteras o las obras de transporte subterráneo. Para evitar que el aprovechamiento de estos mercados por parte de los particulares genere rentas extraordinarias, el Estado puede regular su aprovechamiento a través de la fijación de precios y tarifas oficiales.

Otras alternativas de regulación son las medidas que buscan proteger el interés social, como las prohibiciones a conductas delictivas, o impuestos especiales a actividades lesivas, como por ejemplo, el impuesto a cigarrillos o al consumo de bebidas alcohólicas cuyo fin real no es el de la recaudación.

Con esquemas de regulación o mediante la intervención directa, el Estado busca corregir las fallas y desviaciones del mercado. Para la teoría convencional, dicha intervención debe estar encaminada hacia el ordenamiento del mercado, corrigiendo excesos e insuficiencias para propiciar su correcto funcionamiento. Desde otro enfoque, la intervención debe ser más profunda y directa pues de lo contrario el mercado nunca garantizará un comportamiento o resultados económicos acordes con las necesidades de la sociedad.

También es cierto que se puede hablar de las fallas del Estado, como la sobre regulación que termina frenando el desarrollo de los mercados y de la economía, la excesiva burocracia que eleva los costos de transacción para las empresas o las prácticas monopólicas de las empresas del Estado que no se justifican en términos del interés nacional.

FUENTES DE CONSULTA.

Impresas.

- Ayala, J. (1997). *Economía Pública*. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Ayala, J. (2001). *Economía del Sector Público*. (2ª ed.). México: Facultad de Economía-UNAM.
- Blanchard, O. y Pérez, D. (2004). *Macroeconomía, Teoría y política económica con aplicaciones a América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Pearson Educación.
- Froyen, R. (1997). *Macroeconomía*. EE.UU: Prentice Hall.
- Ibarra, J. (2000). *Producto, empleo, distribución y ganancia. Un enfoque poskeynesiano de corto plazo*. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Krugman, Paul, Wells Robin y Olney Martha L. (2007). *Fundamentos de Economía*. Barcelona. Editorial Reverté, S.A.
- Musgrave, R. (1992). *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. (5ª ed.). Madrid, España: McGraw Hill.
- Robbins, S. y Coulter, M. (2005). *Administración*. (8ª ed.). México: Pearson Educación.
- Stiglitz, J. (1998). *Macroeconomía*. Barcelona, España: Ariel.
- Stiglitz, J. (2000). *La Economía del Sector Público*. (3ª ed.). España: Antoni Bosch.

Digitales.

- Cámara de Diputados. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Gobierno Federal. (2012). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en <http://pnd.gob.mx>

UNIDAD 3

Características
de los ingresos y
el gasto público.



OBJETIVO.

Al término de la unidad 3, el participante conocerá los principales elementos que conforman a las finanzas públicas en México; e identificará las diferentes clasificaciones de ingreso y gasto público, como un elemento fundamental para comprender las políticas económicas y sociales que lleva a cabo el Estado..

INTRODUCCIÓN.

Por finanzas públicas se entiende el manejo de los ingresos y egresos del Estado a través del sector público, y contempla todas las fuentes de recursos de las que éste dispone así como su canalización a diferentes sectores de la sociedad, para el apoyo de las diversas políticas públicas y en diferentes partidas de gasto.

Las finanzas públicas constituyen un instrumento fundamental de las políticas económicas y sociales. Su adecuado manejo y asignación son un medio determinante para lograr un Estado eficaz. A través de las políticas de ingresos y gastos se pueden alcanzar los objetivos de gobierno:

- Propiciar el crecimiento económico.
- Fomentar el ahorro y la inversión.
- Estimular la democratización de la productividad y la creación de empleos.
- Erradicar el hambre y combatir la pobreza.
- Garantizar la satisfacción de los derechos universales que consagra la Constitución Política (libertad, seguridad, alimentación, educación, salud y vivienda digna).
- Mantener la estabilidad de precios, del tipo de cambio y de las tasas de interés.
- Enfrentar desequilibrios del sector externo.
- Promover condiciones de competencia y regular a las empresas dominantes.
- Aumentar la eficiencia, eficacia, honradez, transparencia y economía en la asignación de los recursos.
- Garantizar al aparato productivo, el abasto de insumos y la infraestructura adecuada.

La principal fuente de ingresos del Estado son las contribuciones tributarias de sus ciudadanos, que se suman a los derechos, productos, aprovechamientos y endeudamiento interno y externo, para constituir las fuentes de recursos del sector público.

Tema 1. ¿Qué son los ingresos públicos?

Los ingresos públicos se definen como todas aquellas entradas de dinero que recibe el Estado, con las cuales financia la satisfacción de necesidades colectivas.

En otras palabras, con estos recursos financia el gasto público y cumple su función dentro de la sociedad. Desde otra perspectiva, el ingreso público se refiere a la capacidad del Estado para recibir recursos para el desarrollo de sus actividades económicas, políticas y sociales. Los ingresos pueden ser de diferente naturaleza, con base en la fuente de ingresos de donde provienen.


En una clasificación, los ingresos públicos se agrupan básicamente en dos tipos:

- Los ingresos ordinarios, los cuales provienen de una fuente regular y cuyo flujo se repite en cada ejercicio fiscal. Son ejemplos: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Estos ingresos son recibidos por el Estado de manera periódica y no afecta el patrimonio del mismo.

Cabe mencionar que el IVA es un impuesto indirecto; es decir, grava el consumo por igual, independientemente del nivel de ingreso y capacidad de compra del consumidor. El ISR grava al ingreso y en función de éste se impone una tasa que regularmente tiende a ser mayor en la medida que el nivel de ingreso aumenta.

- Los ingresos extraordinarios son los que se reciben como resultado de situaciones que colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como por ejemplo los ingresos provenientes de crédito público o las emisiones de moneda.

En el caso de México, el Código Fiscal de la Federación (CFF) define los siguientes ingresos que puede percibir el Estado:



CFF | Artículo 1

«Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico».

Asimismo, el CFF define lo siguiente:



CFF | Artículo 2

«Las **contribuciones** se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

- I. **Impuestos** son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.
- II. **Aportaciones de seguridad social** son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
- III. **Contribuciones de mejoras** son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- IV. **Derechos** son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado».

**CFF | Artículo 3**

«Son **aprovechamientos** los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado».

**CFF | Artículo 4**

«Son **créditos fiscales** los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

Para efectos del párrafo anterior, las autoridades que remitan créditos fiscales al Servicio de Administración Tributaria para su cobro, deberán cumplir con los requisitos que mediante reglas de carácter general establezca dicho órgano».



CFF | Artículo 4-A

«Los impuestos y sus accesorios exigibles por los Estados extranjeros cuya recaudación y cobro sea solicitado a México, de conformidad con los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte, les serán aplicables las disposiciones de este Código referentes a la notificación y ejecución de los créditos fiscales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las oficinas que ésta autorice recaudarán, de conformidad con los tratados internacionales antes señalados, los impuestos y sus accesorios exigibles por los Estados extranjeros».



CFF | Artículo 5

«Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal».

**CFF | Artículo 6**

«Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación...».

Por lo anterior, se pueden definir los ingresos públicos como «...las exacciones que el Estado impone y obtiene de la sociedad civil, sean éstos en dinero o en especie. Su propósito es financiar las actividades sustantivas y los compromisos sociales de los Estados modernos» (Velásquez, 2010, p.25).

Finalmente, en los artículos 7 y 8 del CFF se establecen los plazos de vigencia de las leyes fiscales y el ámbito de observancia.

**CFF | Artículo 7**

«Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior».

**CFF | Artículo 8**

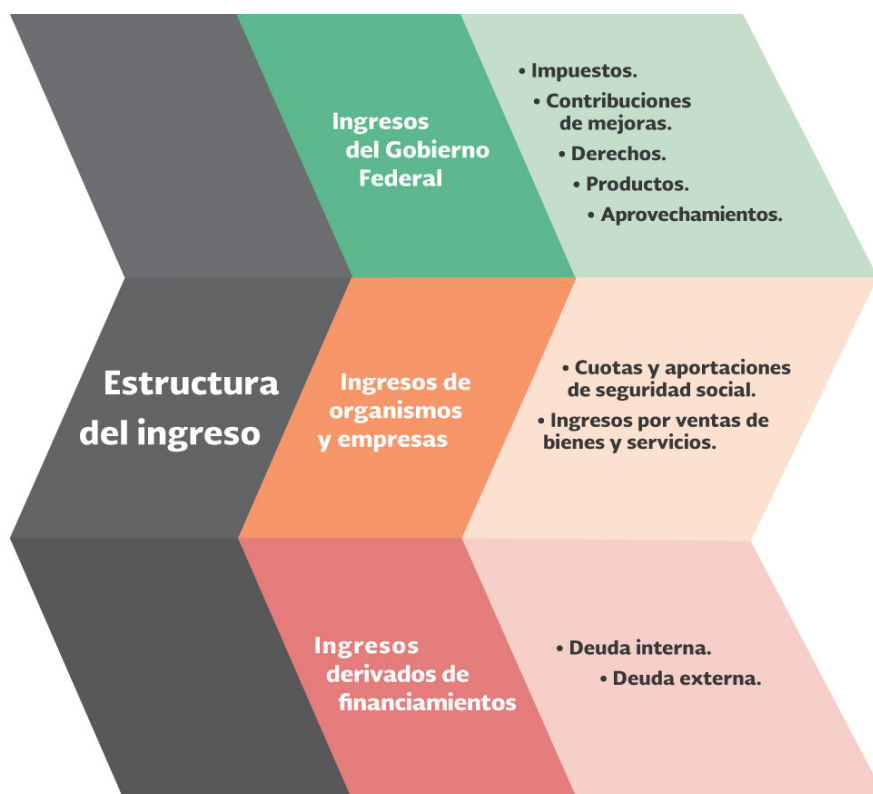
«Para los efectos fiscales se entenderá por México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial».

Tema 2. Clasificación de los ingresos públicos de acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF).

Los ingresos públicos establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación, en el sucesivo LIF, se pueden clasificar de tres maneras: institucional (que incluye los ingresos tributarios y no tributarios que recaudan las entidades del Gobierno Federal y de los organismos y empresas públicas), petroleros y no petroleros, o tributarios y no tributarios.

La LIF, para su ejercicio fiscal de 2017, en su capítulo I «De los ingresos y el Endeudamiento Público», artículo 1, refiere que «...la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos...» que se destacan en la siguiente figura:

Figura 3.1. Estructura del ingreso público en México.



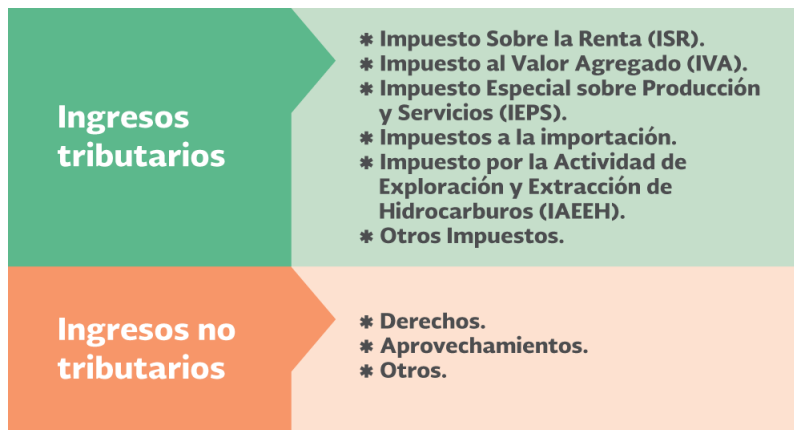
Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Ingresos de la Federación 2015.
 Disponible en http://www.hacienda.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2015/lif_2015.pdf

Tema 3. Clasificación por ingresos tributarios y no tributarios.

Una forma tradicional de clasificar los ingresos es su división en ingresos tributarios y no tributarios. Como se observa en la *figura 3.2*, estos son los mismos ingresos, anteriormente mencionados, pero clasificados de acuerdo con su procedencia.

Cabe mencionar que «...la clasificación de los ingresos en tributarios y no tributarios pretende identificar la fuente de los ingresos públicos entre los que son estrictamente tributarios y los que provienen, principalmente, de la actuación del Estado como sujeto de derecho privado» (Velásquez, 2010, p. 28). De esta forma, dicha clasificación permite identificar el origen económico de la recaudación de los ingresos, separando los ingresos derivados de la aplicación de impuestos de los ingresos provenientes de otras fuentes. Los ingresos tributarios, tienen como característica básica la obligatoriedad para los contribuyentes y están representados por todos los impuestos. Por su parte, los ingresos no tributarios son aquellos ingresos que capta el Gobierno Federal por concepto de Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones de Mejoras, así como los recursos que obtienen los Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario.

Figura 3.2. Ingresos tributarios y no tributarios.



Fuente: elaboración propia con base en Información de Finanzas Públicas y Deuda Pública, ene.-mar. 2017 (SHCP, 2017).

Considerando la importancia de comprender correctamente el origen de los recursos públicos, a continuación revisaremos las principales características de los ingresos tributarios y no tributarios.

A) Ingresos tributarios (impuestos).

Comúnmente conocidos como impuestos son una de las fuentes de ingreso del Estado. Se trata de transferencias unilaterales que realizan las empresas y las familias a sus respectivos gobiernos y su principal característica es que son obligatorios.



IMPUESTOS

De acuerdo con la SHCP los impuestos tributos son: Una carga fiscal o presentación en dinero y/o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas (personas) y morales (empresas) para cubrir los gastos públicos. Es una contribución o prestación pecuniaria de los particulares que el Estado establece coactivamente y con carácter definitivo y sin contrapartida alguna. Según el Código Fiscal de la Federación, los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala.

El sistema tributario se define como progresivo o regresivo dependiendo del tipo de impuesto que se establezca.

- **Impuesto progresivo.** Es aquél en el que paga más quien gana más, ya que establece un régimen diferenciado de tasas impositivas, en función del nivel de ingreso, por ejemplo, el Impuesto Sobre la Renta (ISR). Este tipo de impuesto se aplica al ingreso de las personas físicas (individuos) y morales (empresas, sociedades mercantiles, asociaciones civiles, etc.). Algunos planteamientos consideran en el mismo sentido a las contribuciones a la seguridad social, sin embargo, éstas garantizan un servicio público de atención médica o retiro al trabajador.
- **Impuesto regresivo.** Este tipo de impuesto ejerce su efecto en la población en general, aunque tiene un mayor efecto en la población con menores ingresos. Se trata de un porcentaje o tasa impositiva fija sobre el precio que se paga por los bienes. Generalmente grava al consumo, por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado (IVA). De esta forma, cuando las familias y las empresas optan por adquirir un bien, pagan una cuota impositiva en función del precio de dichos bienes o servicios. Al aplicarse una tasa general, pagan el mismo porcentaje aquéllos que tienen una mayor capacidad de compra que los que no la tienen, lo que lo hace un impuesto regresivo, pues se grava por igual a capacidades de compra desiguales.

Otro tipo de impuestos son:

- **Impuestos verdes.** Se diseñan con el objetivo de desalentar actividades que dañan el medio ambiente y buscan castigar a las empresas o los productos que lo hacen. El aumento del impuesto encarece su precio final y por lo tanto se desalienta su consumo; o bien se le obliga a pagar a quien contamina, y esos recursos se pueden destinar a la remediación ambiental o para cubrir los gastos generados por la contaminación.

- **Impuestos especiales.** Se aplican a determinados productos y servicios, por ejemplo, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) que grava el alcohol y el tabaco, por tratarse de productos que dañan la salud.

Estos tipos de impuestos no tienen necesariamente fines recaudatorios. Su finalidad es corregir externalidades negativas o modular conductas que afectan la salud pública. Un ejemplo de externalidad negativa es cuando se favorece la producción y consumo de determinado tipo de automóviles con lo que se genera empleo y mejora el ingreso de los trabajadores y de las empresas involucradas; pero si esto causa una gran contaminación, se genera un efecto negativo sobre la población. Para aminorar este efecto se puede imponer un impuesto especial a la compra de los automóviles más contaminantes.

En México, a través de la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno, se pretende que el Sistema Tributario sea solidario y equitativo, es decir, que las Entidades Federativas que mayores ingresos generan acepten una participación solidaria con aquellas entidades de mayor atraso económico, para que la Federación pueda transferir mayores recursos financieros de los que se recaudan por impuestos. Asimismo, el sistema es subsidiario, esto es, que la autoridad central puede intervenir o apoyar los sistemas locales de recaudación.

Los principios generales de todo sistema tributario son:

- Eficiencia entendida como un factor que evite distorsiones y permita el aprovechamiento óptimo de los recursos.
- Sencillez que sea fácil de contabilizar y administrar minimizando los costos de gestión.
- Flexibilidad que tenga capacidad de adaptación en situaciones cambiantes del entorno.
- Responsabilidad que sea claro y transparente para rendir cuentas a la sociedad.
- Justicia que trate de manera equivalente a similares y que recaude más de quien mayor capacidad tiene para soportar la carga tributaria.

B) Ingresos no tributarios.

Son los pagos no obligatorios que generan una contraprestación inmediata, entre ellos, podemos mencionar: productos, derechos, aprovechamientos.

- Los **productos** son los ingresos que provienen de la venta de bienes públicos y servicios generados por entidades y empresas públicas. Estos recursos son transferidos al erario federal, estatal o municipal. Los ingresos que reciben los gobiernos vía tasa de interés por depósitos en la banca comercial o por inversiones financieras, se consideran productos financieros.
- Los **derechos** son los ingresos que se obtienen por permitir que un tercero, público o privado, explote un bien de carácter nacional o público. Es el caso de los derechos por la explotación de petróleo, del agua o del espacio aéreo. En México, por ejemplo, el pago de derechos petroleros que realiza la paraestatal

PEMEX es fundamental para el gobierno; es la principal fuente de ingreso del Gobierno Federal.

- Los **aprovechamientos** son los ingresos provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios o multas, o cualquier otro ingreso propio no clasificable como impuesto, derecho o producto.

C) Ingresos de organismos y empresas.

Incluye las cuotas y aportaciones de seguridad social, como: aportaciones para fondos de vivienda, cuotas de seguridad social, cuentas de ahorro para el retiro, otras cuotas y aportaciones para la seguridad social de trabajadores y fuerzas armadas. También, incluye la venta de bienes y servicios de organismos descentralizados, ingresos de operación de empresas productivas del Estado y de empresas de participación estatal e ingresos por venta de bienes y servicios producidos en establecimientos del Gobierno Central.

Cabe señalar que, como resultado de la Reforma Energética de 2013, se estableció un nuevo régimen para PEMEX y la CFE como empresas productivas del Estado, fundamentado en 6 ejes rectores (SHCP, 2014):

- 1) Se crea la figura de empresa productiva del Estado con régimen jurídico especial.
- 2) Nuevo papel del Estado como propietario de las empresas.
- 3) Gobierno corporativo sólido y eficaz.
- 4) Marco jurídico flexible y que obedezca al principio de máxima autorregulación.
- 5) Rediseño integral de los esquemas de vigilancia y auditoría.
- 6) Nuevos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Tema 4. Clasificación por ingresos petroleros y no petroleros.

La producción de petróleo en México ha sido un factor fundamental para el desarrollo económico contemporáneo del país y para el comportamiento de las finanzas públicas. Esta condición estructural de la economía mexicana ha motivado una clasificación de los ingresos en petroleros y no petroleros. Los primeros son los ingresos que el gobierno mexicano obtiene por la extracción, producción y refinación de petróleo. Por su parte, los ingresos no petroleros son aquellos que el gobierno obtiene por otras fuentes, entre ellos se cuenta, por ejemplo, con el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, etc., además de los derechos, productos y aprovechamientos.

Debido a la relevancia de los ingresos petroleros para las finanzas públicas, y para facilitar su análisis, en México los presupuestos de ingresos se elaboran con dos clasificaciones: a) con ingresos petroleros, o b) con ingresos no petroleros. Esta

clasificación muestra el impacto que tiene el sector petrolero en las finanzas públicas. Por un lado, se contabilizan los ingresos propios de PEMEX más los recursos que obtiene el Gobierno Federal por concepto de impuestos y derechos derivados de la extracción, explotación, producción y comercialización de petróleo y sus derivados; y por el otro lado, los demás ingresos que no contemplan los rubros antes mencionados tanto del Gobierno Federal como del sector paraestatal. La Reforma Energética aprobada en 2013 preservó la propiedad de la Nación sobre los energéticos del subsuelo, pero permite la exploración y extracción de hidrocarburos por particulares. Con ello PEMEX y CFE pasaron a ser Empresas Productivas del Estado.

En este contexto, PEMEX transferirá 4.7% del PIB al Presupuesto de Egresos de la Federación ⁸. El régimen fiscal de PEMEX se integra por la obligación de pago de tres Derechos: Derecho por Utilidad Compartida (65% sobre el valor de los hidrocarburos, menos las deducciones permitidas); Derecho de Extracción de Hidrocarburos (se aplicará una tasa fija sobre los ingresos totales obtenidos por la producción de hidrocarburos) y, Derecho de Exploración de Hidrocarburos (se pagará mensualmente un monto en pesos, actualizable cada año por km² en las áreas de exploración).

El Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) se encarga de construir y administrar una reserva de ahorro de largo plazo, esto únicamente cuando los ingresos petroleros del país superen el 4.7% como porcentaje del PIB en un ejercicio fiscal. Para el año 2016 los recursos recibidos por el FMP fueron de \$308 mil millones de pesos, equivalentes al 1.6% del PIB, por lo que no fue posible destinar recursos a la reserva de ahorro de largo plazo (FMP, 2017).

Tabla 3.1.
Participación de los ingresos petroleros y no petroleros en el primer trimestre de 2017.

Ingresos	% de participación en el total de ingresos
● Petroleros.	13.9
● No petroleros.	86.1

Fuente: elaboración propia con base en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Cuarto Trimestre de 2016 (SHCP, 2017).

⁸ Cada año el Fondo hace transferencias ordinarias a diversos fondos de estabilización y sectoriales y al presupuesto federal hasta que los ingresos petroleros (incluyendo el ISR petrolero) alcancen el 4.7% del PIB. Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo. Disponible en <http://www.fmped.org.mx/acerca/faq.html>

Tema 5. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El Presupuesto de Egresos de la Federación, en lo sucesivo PEF, es un acto de previsión de gastos e ingresos, para un periodo anual, sancionado por la Cámara de Diputados. La presupuestación constituye un instrumento básico que expresa las decisiones en materia de política económica y planeación, así como los objetivos de las políticas públicas.

En México el Decreto de PEF es el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto por la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal. Comprende las previsiones que, por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública, deberá realizar el Gobierno Federal para ejercer los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios; así como de fomento a la actividad económica y para el bienestar social, que habrán de realizar las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos (Ayala, 1997).

El PEF es la estimación financiera anticipada de los egresos, necesarios para cumplir con las metas de los programas ya establecidos del sector público; con base en los ingresos esperados para un ejercicio fiscal. Es un documento que indica la forma en que la federación ejercerá el gasto que le permitirá cumplir con sus funciones y responsabilidades, utilizando los recursos disponibles. Por lo tanto, está encaminado a:

- Satisfacer las necesidades comunes de la sociedad.
- Orientar la actividad económica nacional.
- Emitir gastos de transferencia: pensiones, subsidios, etc.
- Otorgar crédito interno a través de la banca de desarrollo.

El presupuesto constituye un medio para canalizar los recursos federales de una manera congruente de acuerdo con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)⁹.

La elaboración del presupuesto público es un proceso complejo que conlleva a la estimación anticipada de los ingresos y la determinación del gasto necesario para cumplir con las metas gubernamentales, tomando en consideración múltiples factores.

Debido a que los recursos con los que cuenta el gobierno para cubrir necesidades son limitados, es menester asignar prioridades y magnitudes de ingresos y egresos.

El proceso de presupuestación se realiza a partir de:

⁹ El Proyecto de PEF para el año siguiente debe ser presentado a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre del año en curso y deberá ser aprobado a más tardar el 15 de noviembre. Por ello, en el año de cambio de gobierno el proyecto enviado a la Cámara de Diputados se define entre el gobierno saliente y los grupos de transición del gobierno entrante, y mientras no exista PND, los recursos presupuestales deberán ejercerse en función de los programas existentes y de las tareas de planeación del nuevo gobierno.

- Un diagnóstico de la situación económica del país.
- Los retos y formulación de estrategias definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- Los objetivos, estrategias y acciones de las políticas sectoriales establecidas en los programas sectoriales, institucionales y regionales.

La normatividad presupuestaria se fundamenta en la CPEUM, principalmente en los artículos 74 y 134. Particularmente en el 74, se faculta al Ejecutivo Federal para preparar y presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y el PEF anualmente en fechas determinadas. Además, se autoriza al Poder Legislativo a introducir las adecuaciones que considere necesarias.

Dentro de estos mecanismos de gobierno se encuentra el referente a la elaboración y aprobación del Paquete Económico que incluye tanto la LIF como el PPEF. Cabe mencionar que estos documentos no son simples procedimientos administrativos para que el Estado se allegue de recursos y los gaste, sino verdaderos instrumentos políticos de evaluación y control del servicio público y de conservación del equilibrio de poderes.

Otra normatividad fundamental es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que es la base para el diseño y ejecución del presupuesto. En ella, se establece la obligatoriedad de evaluar y revisar la operación y ejecución del gasto.

Con la LFPRH, se crea un marco legal que busca dotar de certeza al proceso de negociación anual de la política económica gubernamental, incorporando disposiciones en materia de contabilidad gubernamental, de estructura programática y el establecimiento de medidas que fortalecen la coordinación y colaboración de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos.

Con el fin de lograr la aplicación de una metodología de Gestión para Resultados que permita orientar los recursos de manera más eficaz y eficiente, se reformó la Constitución en materia de gasto. Esto significó la modificación a 6 artículos constitucionales (73, 74, 79, 116, 122 y 134), así como a la LFPRH y Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

El proceso para el diseño y aprobación del presupuesto consta de tres fases que se describen en la *tabla 3.2*:

La cuestión más importante del gasto público está en determinar la distribución correcta de los recursos disponibles, entre necesidades privadas y necesidades sociales, determinando el grado de redistribución de la riqueza.

El control de fiscalización permite evaluar los resultados de la ejecución del Presupuesto a través de mecanismos tales como la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

El Estado tiene que realizar una larga serie de gastos para poder subsistir y cumplir todos aquellos fines que el ordenamiento jurídico le obliga. Así, para poder ofrecer los bienes y servicios públicos que la población demanda (escuelas, carreteras, hospitales, seguridad pública, impartición de justicia, transferencias y apoyos a los grupos vulnerables, entre otros), el Estado debe resolver el problema fundamental de cómo allegarse los ingresos necesarios, mediante impuestos o la venta de bienes o servicios, para después decidir la manera más eficiente de ejercer su gasto.

Así, el Estado prevé, en términos de cantidades de dinero, los gastos que habrá de hacer en determinado periodo y los ingresos que serán necesarios para cubrirlos. A la totalidad de egresos incluidos en el presupuesto se le denomina Gasto Neto Total.

Tabla 3.2.

Fases del proceso del diseño y aprobación del presupuesto.

1 Diseño	La primera fase de este proceso consiste en estimar los ingresos y gastos y de acuerdo con ello elaborar un plan de trabajo para la preparación del documento presupuestal, así como diseñar un calendario de actividades. Para el presupuesto federal, esta función la realiza la SHCP en coordinación con todas las dependencias y organismos de la APF y recoge las propuestas de los organismos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o del INE.
2 Aprobación	En la segunda fase, una vez que por conducto de la SHCP el Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados el PPEF y la propuesta de Ley de Ingresos para el año siguiente, se realiza la discusión, modificación y aprobación, del presupuesto sólo por la Cámara de Diputados, y de la Ley de Ingresos por el Congreso de la Unión. Hechas las modificaciones que incorporen los legisladores, se publica en el Diario Oficial de la Federación, con lo que adquiere carácter de ley. Esta fase representa el aspecto político del proceso presupuestal, debido a que refleja los intereses que prevalecieron en la negociación, logrando una canalización determinada de los recursos financieros hacia ciertos programas, sectores y regiones.
3 Ejecución y revisión	En la ejecución del presupuesto se le otorga autoridad a los órganos administrativos para el uso de los recursos, vigilando que se cumplan las obligaciones aceptadas y que los gastos realizados no sobrepasen los montos aprobados, y éstos se ejerzan de acuerdo a los lineamientos establecidos en el presupuesto. Finalmente, el presupuesto se somete a una revisión en la cual se evalúa si los objetivos fueron alcanzados. La ejecución y la revisión constituyen el aspecto administrativo del proceso presupuestal debido a que en ellas las decisiones de gastar son realizadas administrativamente; es decir, los gastos son controlados por medio de técnicas contables.

Fuente: elaboración propia con base en Portal de Transparencia Presupuestaria (SHCP, 2017).

El Gasto Neto Total se puede dividir en los siguientes rubros:

- **Gasto programable:** Es el conjunto de recursos o pagos que se destinan a cada una de las instituciones que conforman los Poderes de la Unión, es decir, el Poder Ejecutivo (entidades, dependencias y organismos constitucionales autónomos), Legislativo (Cámara de Diputados y Senadores) y Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral, etc.). También incluye las aportaciones federales, aquellos recursos transferidos a las Entidades Federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para que cumplan funciones ya determinadas por la Ley de Coordinación Fiscal. En general, son los recursos destinados a la producción de bienes y servicios estratégicos o esenciales para la población y que se pueden atribuir a los programas que el gobierno lleva a cabo, satisfaciendo así, necesidades y demandas sociales.
- **Gasto no programable:** Corresponde a los recursos o pagos que no financian la operación de las instituciones del Gobierno Federal. Este tipo de gasto incluye la deuda pública, los estímulos fiscales y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), esto es, los compromisos pendientes de pago al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al que se está presupuestando. Por ejemplo, cuando el gobierno solicita una compra en 2015, pero recibe el bien o servicio al año siguiente (2016), los recursos se extraen de 2016, cuando se ejecuta el pago, no cuando se solicitó la compra. Asimismo, incluye las participaciones a entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que son aquellas transferencias que se realizan en el marco de la coordinación fiscal, para que los ejerzan libremente de acuerdo con sus necesidades, por ejemplo, para sostener su administración pública estatal.

En el nivel administrativo, el presupuesto se divide en cinco grandes partes (ver figura 3.3):

Tabla 3.3.
Clasificación del gasto neto total.

Gasto programable	Gasto no programable
<p>De los programas:</p> <p>Corriente</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Servicios personales. ● Otros gastos de operación. ● Pensiones y jubilaciones. ● Otros gastos. <p>Capital</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Inversión física. ● Inversión financiera. 	<p>Costo financiero</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Deuda interna. ● Deuda externa. <p>Participaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ADEFAS.

Fuente: elaboración propia con base en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Cuarto Trimestre de 2016 (SHCP,2017).

Dentro del extenso contenido de la LFPRH, destaca la institucionalización del presupuesto programático, puesto que la Ley de Ingresos (LIF) y el PEF se elaboran con base en objetivos cuantificables acompañados de indicadores de desempeño que guardan congruencia con el PND.

El Ejecutivo Federal tiene que entregar al Legislativo el documento con la Iniciativa de la LIF y su proyecto del PEF a más tardar el día 8 de septiembre, previo al ejercicio anual del que se trate, siendo la fecha límite para la aprobación del Presupuesto por parte de la Cámara de Diputados el 15 de noviembre.

Para la aprobación del PEF se necesita la existencia de una condición necesaria y una suficiente; es condición necesaria que exista quórum y esto implica que en la Cámara de Diputados deban estar en el salón de sesiones al menos 251 legisladores (es decir $50\% + 1$). La condición suficiente se relaciona con la votación, que se verifica por mayoría absoluta, salvo los casos en que la Constitución y el Reglamento Interior del Congreso exigen las dos terceras partes de los votos, como es el caso del veto presidencial a un proyecto de ley o decreto.

Figura 3.3. Estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación.



Fuente: elaboración propia con base en PEF 2017 (SHCP, 2016).

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

Se decretó con la finalidad de reglamentar al PEF y a los ejecutores del mismo.

En el capítulo I de la LFPRH queda establecida la definición y objeto de la misma, quedando inscrito en el artículo 1 lo siguiente:



LFPRH | Artículo 1

«La presente Ley [...] tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución [...] 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...».

Los ejecutores del gasto están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos, y se identificará a los siguientes:

- El Poder Legislativo.
- El Poder Judicial.
- Los entes autónomos.
- Los tribunales administrativos.
- La Procuraduría General de la República.
- La Presidencia de la República.
- Las dependencias.
- Las entidades.

La Ley en sus artículos 24, 25-III, 27 y 28 establece el procedimiento para llevar a cabo la programación y presupuestación del gasto público. También señala los componentes importantes para la instrumentación de un Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED). El proceso del PbR debe orientarse conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales, los criterios de política económica y el programa financiero del sector público, entre los más importantes.

El artículo 24, inciso I, especifica la importancia de los indicadores de desempeño en el cumplimiento de las metas establecidas, tal como se detalla a continuación:



LFPRH | Artículo 24, inciso I

«Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación».

El artículo 25, inciso III, establece que el cumplimiento de objetivos y metas se hace con base en un Sistema de Evaluación del Desempeño. Este sistema se nutre de la información generada por la implementación de un Presupuesto basado en Resultados:



LFPRH | Artículo 25, inciso III

«La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente».

El artículo 27 especifica los elementos indispensables que los indicadores de desempeño deberán tener para nutrir el Sistema de Evaluación del Desempeño:



LFPRH | Artículo 27

«...La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales [...] Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula [...] 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...».



LFPRH | Artículo 28

«El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones:

- I. La administrativa [...]
- II. La funcional y programática [...] Asimismo se incluirá en el proyecto de Presupuesto de Egresos una clasificación que presente los distintos programas con su respectiva asignación, que conformará el gasto programático, así como el gasto que se considerará gasto no programático, los cuales sumarán el gasto neto total;
- III. La económica [...]
- IV. La geográfica...».

Particular atención merece su capítulo II, donde se establecen los fundamentos del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) al cual se debe someter el uso de los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades. En su artículo 110 y 111 se destaca:



LFPRH | Artículo 110

«La Secretaría realizará trimestralmente 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 las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados».



LFPRH | Artículo 111

«La Secretaría verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas».

Las dependencias y entidades deberán observar las disposiciones generales que emita la SHCP en el ámbito de sus respectivas atribuciones, para dar correcta aplicación a lo dispuesto en esta Ley.

Los responsables de la administración ejercerán dentro del marco 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 la LFPRH.

Las evaluaciones, a las cuales estarán sujetos los ejecutores del gasto, se realizarán por parte de las dependencias que a continuación se desglosan:

- La SHCP realizará la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades.
- Las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados analizarán y evaluarán las metas de los programas aprobados, con base en el informe trimestral desglosado que envíe el Ejecutivo Federal.
- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) coordinará las evaluaciones de los programas de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en la LFPRH.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH).

Este ordenamiento tiene por objeto reglamentar la LFPRH en las materias de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Este reglamento está organizado en siete títulos:

- Título primero. Disposiciones Generales.
- Título segundo. Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria.
- Título tercero. De la Programación, Presupuesto y Aprobación.
- Título cuarto. Del Ejercicio del Gasto Público Federal.
- Título quinto. Del Gasto Federal en las Entidades Federativas.
- Título sexto. De la Contabilidad Gubernamental.
- Título séptimo. De la Información, Transparencia y Evaluación.

Las dependencias coordinadoras de cada sector, para la orientación y coordinación de la planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación del gasto público de las entidades ubicadas bajo su coordinación, deberán establecer los procedimientos técnicos administrativos acordes con las necesidades y características del respectivo sector. Asimismo, deberán analizar, integrar y remitir a la Secretaría, la información de las entidades que coordinan, así como la documentación que les fuere solicitada.

Por su parte, el RLFPRH establece en el artículo 22, el siguiente calendario para la realización de las actividades de programación y presupuesto, mismo que se describe en la *tabla 3.4*:

Tabla 3.4.
Calendario de las actividades de programación y presupuesto.

De enero a marzo.	Formulación de escenarios de gasto y de programas prioritarios.
De abril al 15 de junio.	Etapas de programación.
De abril al 15 de junio.	Integración del informe del avance físico y financiero de los programas presupuestarios.
De junio a julio.	Etapas de presupuesto.
De junio a agosto.	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.
A más tardar el 8 de septiembre.	El Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados, el proyecto de Presupuesto de Egresos, así como los Criterios Generales de Política Económica, 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.
Durante los 20 días naturales siguientes.	A partir de la fecha de aprobación del Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, se publica el Decreto de Presupuesto de Egresos y sus anexos en el Diario Oficial de la Federación.

Adicionalmente, delimita los pasos a seguir a partir de la fecha de publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos como se describe a continuación:

Dentro de los 10 días hábiles posteriores.

- Elaboración y envío por parte de las dependencias y entidades de sus proyectos de calendarios de presupuesto, en los términos del artículo 61 de del RLFPRH.
- Comunicación de la SHCP a las dependencias y entidades de los calendarios de presupuesto autorizados.
- La SHCP publica en el Diario Oficial de la Federación los calendarios de presupuesto autorizados por ramo y entidades de control directo que integran el gasto neto total.
- Comunicación de la SHCP a las dependencias y entidades de la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable, conforme al nivel de desagregación en términos de los artículos 29 y 30 de este reglamento.

Durante los 20 días naturales posteriores, la SHCP integrará el presupuesto aprobado conforme a lo siguiente:

- Envío de los tomos del Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados.
- Divulgación al público de los tomos del Presupuesto de Egresos a través de medios de comunicación electrónica, en apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Dentro de los 15 días hábiles posteriores:

- La SHCP publica en el Diario Oficial de la Federación, el monto y la calendarización del gasto federalizado.

Dentro de los 5 días hábiles después de recibir la comunicación con los calendarios de presupuesto autorizados por parte de la SHCP:

- La dependencia coordinadora de sector comunica a sus unidades responsables los calendarios de presupuesto autorizados.
- Las dependencias y entidades, o en su caso la dependencia coordinadora de sector, publican en el Diario Oficial de la Federación, los calendarios de presupuesto autorizados por unidad responsable y, en su caso, por programa.

Dentro de los 20 días naturales posteriores a la comunicación de los calendarios de presupuesto autorizados a los ejecutores de gasto:

- Se establecen las acciones y actividades para el comienzo del ejercicio presupuestario del gasto público.

La SHCP establecerá para cada proceso de programación y presupuesto anual la forma, términos y plazos que aplicarán dentro de los periodos señalados en las fracciones de este artículo, que faciliten el cumplimiento de las fechas expresamente establecidas en la Ley.

De acuerdo al artículo 56, fracción VI, del Reglamento de la LFPRH: la Secretaría y las dependencias coordinadoras de sector que correspondan deberán identificar e integrar en la elaboración de los anteproyectos las asignaciones federales de gasto, con enfoque de sistema nacional, en los rubros siguientes:

Tabla 3.5.
Rubros de asignaciones federales.

1 Atención de la población indígena	Incluyendo los recursos transferidos a las entidades federativas, así como las asignaciones de las entidades, para efectos de la integración que corresponda en términos del artículo 41, fracción II, inciso j) de la ley y demás disposiciones aplicables.
2 Gasto social	Incluyendo los recursos transferidos a las entidades federativas, así como las asignaciones de las entidades, para efectos de la integración que corresponda en términos de la Ley General de Desarrollo Social y demás disposiciones aplicables.
3 Educación	Incluyendo los recursos transferidos a las entidades federativas, así como las asignaciones de las entidades, para efectos de la integración que corresponda en términos de la Ley General de Educación, en su caso, de la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones aplicables.
4 Prevención y eliminación de la discriminación	En los términos del artículo 3 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
5 Investigación científica y desarrollo tecnológico	Para efectos de la integración que corresponda, en los términos de la Ley de Ciencia y Tecnología y demás disposiciones aplicables.
6 Programa especial concurrente	En términos del artículo 126 de la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable.

Fuente: elaboración propia, (2017).

Tal como se ha sido explicado, el estudio de la LFPRH es relevante en el contexto de este Diplomado, ya que sustenta el concepto, metodología y objetivo del SED, definiéndolo como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos (art. 2, fracción II, LFPRH).

Adicionalmente, el artículo 25, fracción IV del Reglamento de la LFPRH describe los indicadores de desempeño como la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporcionan un medio sencillo y fiable para medir el cumplimiento de las metas establecidas. Estos indicadores representan la base del funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño y deberán incorporarse a la clasificación funcional programática, siendo obligatoria su observación para los ejecutores del gasto.

Tema 6. Clasificación del gasto público.

El gasto público se clasifica de diversas maneras. El agregado se conoce como gasto neto, y de aquí se desprende una primera clasificación como gasto programable y no programable, como se muestra en la *figura 3.4*. Cabe mencionar que en el tema 5 ya se había comenzado a abordar esta clasificación del gasto.

Figura 3.4. Primera clasificación del gasto neto.



Fuente: elaboración propia con base en PEF 2017 (SHCP, 2016).

El gasto programable es el conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones y entidades de los poderes de la nación y los organismos autónomos. Se integra por los programas presupuestarios que conforman el gasto programable previsto en los ramos administrativos y generales y en las entidades sujetas a control presupuestario directo, tales como: aquellos correspondientes a los Ramos Autónomos, Información Nacional Estadística y Geográfica (ramo 40), Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (ramo 32), Ramos Administrativos, Ramos Generales, Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo, Empresas Productivas del Estado.

El PEF presenta tres clasificaciones básicas de los gastos del sector público.

- I. Clasificación administrativa.
- II. Clasificación funcional.
- III. Clasificación económica.

En la *tabla 3.6.* se detalla la clasificación del gasto programable en detalle:

Tabla 3.6.
Clasificación económica, funcional y administrativa del gasto programable.

I • CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA		
GOBIERNO FEDERAL	ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	
A) Ramos autónomos	Entidades	Empresas Productivas
01 Poder Legislativo	GYN • IMSS	TYT • Petróleos Mexicanos
03 Poder Judicial	GYR • ISSSTE	TVV • Comisión Federal de Electricidad
22 Instituto Nacional Electoral		
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos		
41 Comisión Federal de Competencia Económica		
42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación		
43 Instituto Federal de Telecomunicaciones		
44 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales		

Continúa en la siguiente página...

Tabla 3.6. (continuación)
Clasificación económica, funcional y administrativa del gasto programable.

I • CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA		
GOBIERNO FEDERAL	ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	
B) Ramos administrativos	Entidades	Empresas Productivas
02 • Oficina de la Presidencia de la República		
04 • Gobernación		
05 • Relaciones Exteriores		
06 • Hacienda y Crédito Público		
07 • Defensa Nacional		
08 • Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		
09 • Comunicaciones y Transportes		
10 • Economía		
11 • Educación Pública		
12 • Salud		
13 • Marina		
14 • Trabajo y Previsión Social		
15 • Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		
16 • Medio Ambiente y Recursos Naturales		
17 • Procuraduría General de la República Ramo		
18 • Energía		
20 • Desarrollo Social		
21 • Turismo		
27 • Función Pública		
31 • Tribunales Agrarios		
37 • Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal		
38 • Conacyt		

Continúa en la siguiente página...

Tabla 3.6. (continuación)
Clasificación económica, funcional y administrativa del gasto programa

I • CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA		
GOBIERNO FEDERAL	ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	
C) Ramos generales	Entidades	Empresas Productivas
<ul style="list-style-type: none"> 19 • Aportaciones a seguridad social 23 • Provisiones salariales y económicas 24 • Deuda pública 25 • Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos 28 • Participaciones a entidades federativas y municipios 30 • Adeudos de ejercicios fiscales anteriores 33 • Aportaciones federales para entidades federativas y municipios 34 • Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca 		

II • CLASIFICACIÓN FUNCIONAL		
FUNCIONES DE GOBIERNO	FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL	FUNCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO
<ul style="list-style-type: none"> 1.1 • Legislación 1.2 • Justicia 1.3 • Coordinación de la política de gobierno 1.4 • Relaciones exteriores 1.5 • Asuntos financieros y hacendarios 1.6 • Seguridad nacional 1.7 • Asuntos de orden público y seguridad interior 1.8 • Otros servicios generales 	<ul style="list-style-type: none"> 2.1 • Protección ambiental 2.2 • Vivienda y servicios a la comunidad 2.3 • Salud 2.4 • Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales 2.5 • Educación 2.6 • Protección social 2.7 • Otros asuntos sociales 	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 • Asuntos económicos y comerciales en general 3.2 • Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza 3.3 • Combustibles y energía 3.4 • Minería, manufacturas y construcción 3.5 • Transporte 3.6 • Comunicaciones 3.7 • Turismo 3.8 • Ciencia, tecnología e innovación 3.9 • Otras industrias y otros asuntos económicos

Continúa en la siguiente página...

Tabla 3.6. (continuación)
Clasificación económica, funcional y administrativa del gasto programa

II • CLASIFICACIÓN ECONÓMICA	
GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL
1000 • Servicios personales	5000 • Bienes muebles, inmuebles e intangibles
2000 • Materiales y suministros	6000 • Inversión pública
3000 • Servicios generales	7000 • Inversiones financieras y otras provisiones
4000 • Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	
8000 • Participaciones y aportaciones	

* A partir de 2013 y conforme a las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Gobernación absorbe las funciones, recursos humanos, financieros y materiales del Ramo 36: Seguridad Pública. En 2015, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes se transforma en la Secretaría de Cultura. ** De acuerdo a las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispuso la transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (DOF 02/01/2013). Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2017 (SHCP, 2016).

I. Clasificación administrativa.

Esta clasificación tiene como finalidad establecer un sistema de control previo y administrativo de los gastos públicos, así como facilitar las necesidades de contabilidad de la Hacienda Pública Federal. Define al ejecutor o administrador directo de los recursos públicos y los organiza en ramos presupuestales. Identifica a todos los ejecutores de gasto y facilita la ubicación de los responsables del gasto público, ya que muestra cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal (ver *tabla 3.6*).

La Administración Pública Centralizada está integrada por La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados y a cada una de ellas le corresponde un número, es decir, una clasificación como Ramo Administrativo.

Los recursos asignados bajo esta clasificación concentran el gasto directo y el que se transfiere por medio de programas, medidas salariales y económicas a las entidades federativas y las entidades paraestatales. El gasto directo es ejercido por las dependencias del ejecutivo federal; comprende tanto gasto corriente (servicios personales, materiales, suministros y servicios generales) como de inversión (obra y capital).

El monto asignado bajo esta clasificación no representa la totalidad del gasto programable asignado a los programas gubernamentales y sólo comprende los recursos que cada dependencia destina al cumplimiento de sus funciones y operaciones como órganos del ejecutivo federal, así como los recursos que se le asignan a las entidades paraestatales de control presupuestal indirecto ¹⁰. Excluye las transferencias que otorga el Gobierno Federal a las entidades paraestatales y a las entidades federativas.

Los ramos de los Poderes y Órganos Autónomos concentran los recursos correspondientes a los poderes Legislativo y Judicial, a los tribunales administrativos, al Instituto Nacional Electoral (INE) y a partir del año 2000 a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El criterio seguido para la asignación en este ramo es la autonomía de las instituciones. Del gasto destinado a los poderes y al INE, se incluyen los recursos a los órganos legislativos, judicial y a los partidos políticos.

Ramos, poderes y órganos autónomos.

El Ramo es la parte de la nomenclatura programática presupuestal que identifica el destino administrativo de los recursos. Esta categoría se divide en poderes, entes públicos autónomos, ramos administrativos, ramos generales y entidades de control presupuestario directo.

Los Ramos Generales comprenden los recursos que son transferidos por el Gobierno Federal a las entidades federativas y municipios. Asimismo, contemplan los pagos correspondientes al servicio de la deuda y de los programas de apoyo financiero.

Se les denomina Ramos Generales porque no hay un solo ejecutor directo identificado en el ejercicio del gasto correspondiente a las actividades que se realizan a través de estos ramos. El control presupuestario y el ejercicio corresponden a la Secretaría de Hacienda.

Por otro lado, las Unidades Responsables son las unidad administrativa, al interior de un ramo, órgano administrativo desconcentrado o entidad, que son responsables de la ejecución del presupuesto destinado a ellas. Cada una de éstas establece metas u objetivos a los que destinarán el presupuesto y contra los que se medirá su eficiencia, eficacia y efectividad.

El Sector Paraestatal se compone de entidades de control presupuestal directo y de control presupuestal indirecto. La diferencia radica en que los presupuestos integrales de ingreso y gasto por programa de las entidades de control presupuestal directo forman parte del PEF; su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al

¹⁰ Son organismos desconcentrados, descentralizados, fideicomisos, fondos y empresas de participación paraestatal mayoritarias, que dependen de cada secretaría como cabeza de sector y se agrupan según las funciones que desempeñan.

poder Legislativo haciendo uso de informes trimestrales de las finanzas públicas y la cuenta de la hacienda pública federal. Los presupuestos de las entidades de control presupuestal indirecto no forman parte del presupuesto de egresos, sólo en la medida de apoyo y subsidios que reciben del Gobierno Federal, además su evaluación y control son realizados por las dependencias del poder Ejecutivo a las que pertenecen.

Las entidades paraestatales de control presupuestal directo, conforman el sector productivo del Gobierno Federal y se ocupan de funciones clave como la salud, generación de energía y transportes.

El artículo 23 del Reglamento de la LFPRH, establece la clasificación administrativa que identifica a los ejecutores del gasto público federal de la siguiente manera (ver artículo en la página siguiente):

II. Clasificación funcional.

Esta clasificación agrupa los gastos por función y sub-función de acuerdo con aquello para lo cual serán destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos que se destinan a cada tipo de servicios. También refleja los objetivos y prioridades de inversión y desarrollo del Gobierno Federal. Estas prioridades están presentes en las funciones o actividades específicas que nos muestran qué o cuántos recursos se asignarán para llevarlo a cabo.

La clasificación funcional agrupa las erogaciones de acuerdo con el destino de los recursos en tres apartados básicos: las de gestión gubernamental, las de desarrollo social y las productivas. De esta forma se expresan las funciones o actividades fundamentales del Gobierno Federal, y comprende las erogaciones que tienden a lograr un mismo fin o sufragar el costo de una actividad concreta y específica; es decir, se basa en los actos realizados por las autoridades públicas y en qué y quiénes reciben el beneficio del gasto. Esta clasificación identifica al gasto según el fin para el que se realizó el gasto concreto (Ayala, 1997).

La clasificación funcional y programática establece la esencia del quehacer de cada una de las dependencias y entidades. Esta dimensión se compone a partir de categorías y elementos programáticos, conforme a la alineación siguiente:



LFPRH | Artículo 23

I. Gasto neto total.

- a) Ramos autónomos. Poderes Legislativo y Judicial, y entes autónomos.
- b) Ramos administrativos. Dependencias y en su caso entidades.
- c) Ramos generales. Mecanismos de control presupuestario que se determinan para atender obligaciones del Gobierno Federal.
- d) Entidades de control directo. Que se determinan anualmente en el proceso presupuestario.

II. La agrupación de las entidades.

- a) De control presupuestario.
 - Directo, que forman parte de la integración del gasto neto total y del balance presupuestario.
 - Indirecto, cuyos ingresos propios no están comprendidos en el proyecto o aprobación de la Ley de Ingresos, y pueden recibir subsidios o transferencias.
- b) Conforme a la fuente de recursos.
 - Apoyadas, que elaboran sus presupuestos considerando total o parcialmente recursos fiscales por concepto de subsidios y transferencias.
 - No apoyadas, que elaboran sus presupuestos sin considerar ingresos por concepto de subsidios y transferencias.

III. La agrupación por sectores.

- a) Coordinados por las dependencias.
- b) Coordinados por la Secretaría.
- c) Coordinados por entidades.

IV. Unidad responsable.

- a) De los ramos autónomos. Que se constituyen a partir de las unidades o áreas administrativas determinadas por los Poderes Legislativo y Judicial, así como entes autónomos, en términos de las disposiciones aplicables.
- b) De los ramos administrativos. Que constituyen las dependencias, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados, así como las que correspondan a las entidades apoyadas.
- c) De los ramos generales. Mecanismos de control presupuestario que se determinan para atender obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto.
- d) De las entidades. Que se identifican con la denominación de la entidad o, en su caso, área administrativa conforme a su ley o decreto de creación.

Las categorías que forman parte de la clasificación funcional son las siguientes:

1) Funciones. Identifica las actividades que realiza el Estado para cumplir con sus fines, de conformidad con la CPEUM y sus leyes reglamentarias.

- **Finalidades:** Se ubican tres finalidades de gasto programable: de Gobierno, de Desarrollo Social y de Desarrollo Económico; adicionalmente, se incluye otra finalidad para ubicar las funciones no clasificadas en las finalidades anteriores.
- **Función:** Permite identificar las acciones que realizan las unidades responsables para cumplir con el cometido que les imponen los ordenamientos legales.
- **Subfunción:** Desglose de la función que identifica en forma más precisa las actividades que realizan las dependencias y entidades.

- 2) **Actividad institucional.** Identifica las acciones sustantivas o de apoyo que llevan a cabo las dependencias y entidades a través de las unidades responsables, para cumplir con los objetivos y metas contenidos en los programas.
- 3) **Programa presupuestario.** Categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

Los elementos programáticos son los siguientes:

- 1) **Misión.** Identifica los propósitos fundamentales que justifican la existencia de la dependencia o entidad y, para efectos programáticos, se formula mediante una visión integral de las atribuciones contenidas en la ley orgánica u ordenamiento jurídico aplicable.
- 2) **Objetivos.** Expresión del resultado esperado por la ejecución de los programas presupuestarios. Con base en la construcción de la MIR, se consideran objetivos en los niveles de Fin, Propósito, Componentes y Actividades.
- 3) **Indicadores.** La expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa, correspondiente a un índice, medida, cociente o fórmula, que establece un parámetro del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas. Dicho indicador podrá ser estratégico o de gestión.
- 4) **Metas.** Resultado cuantitativo hacia el cual se prevé que contribuya una intervención gubernamental. Las metas que se definen para los indicadores corresponden al nivel cuantificable del resultado que se pretende lograr, las cuales deben ser factibles, realistas y alcanzables.

III. Clasificación económica.

La clasificación económica identifica cada renglón del gasto según su naturaleza económica y objeto, ya sea gasto corriente o de capital. Esta distribución permite medir la influencia que ejerce el gasto público sobre la economía. Muestra el tipo de demanda que realiza el sector público en bienes y servicios indispensables para el funcionamiento de la administración o la producción. La finalidad de esta clasificación es aportar información sobre el impacto y la influencia que el sector gubernamental tiene en el desarrollo económico de un país, así como saber a qué sectores contribuyen y en qué escala.

Esta clasificación se utiliza para medir, anticipar y evaluar el impacto del gasto en las variables macroeconómicas cuando se agregan las compras gubernamentales en gasto corriente, gasto de capital, ayudas, subsidios y transferencias. De esta forma se conoce cómo varían los componentes de las cuentas nacionales, como el consumo, la inversión, el gasto del gobierno y la balanza comercial, una vez que el gasto corriente impacta el nivel de empleo y a su vez el nivel de consumo.

Conforme el artículo 30 del Reglamento de la LFPRH, los flujos de efectivo deberán tener al menos una combinación entre naturaleza económica, capítulo de gasto o, en su caso, rubro general o específico, en la forma siguiente:

1) Gasto corriente:

- i) Servicios personales, a nivel de capítulo;
- ii) De operación, que integra los capítulos de materiales y suministros y servicios generales;
- iii) Subsidios, que integra los conceptos de gasto correspondientes;
- iv) Costo financiero, que comprende los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública;
- v) Otras erogaciones corrientes, que integra los capítulos distintos a los subincisos anteriores;

2) Gasto de capital:

- i) Inversión física, que integra los capítulos de bienes muebles e inmuebles y de obras públicas;
- ii) Inversión financiera, que integra los conceptos de gasto correspondientes;
- iii) Subsidios para inversión, que integra los conceptos de gasto correspondientes;
- iv) Otras erogaciones de capital, que integra los capítulos distintos a los subincisos anteriores.

3) Operaciones ajenas.

La clasificación económica, que agrupa las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto.

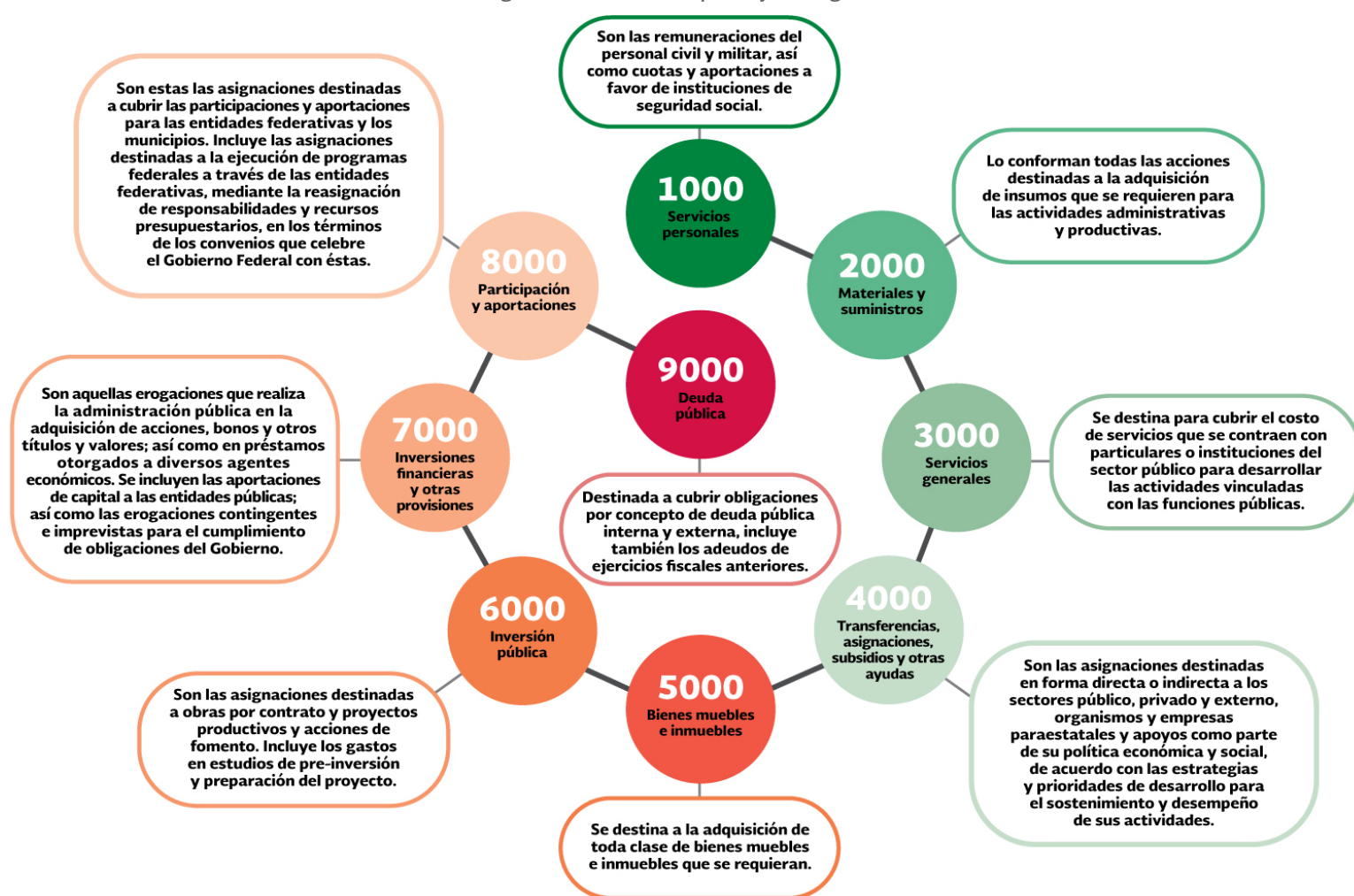
1) Objeto de gasto: Identifica los capítulos, conceptos y partidas del Clasificador por Objeto de Gasto (COG) emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, de conformidad con los niveles de desagregación que se determinen con base en la LFPRH y su Reglamento. El COG es, en términos generales, un catálogo que agrupa en forma homogénea los diversos insumos por concepto de recursos humanos, materiales y financieros (bienes y servicios) que utilizan las dependencias y entidades para llevar a cabo sus operaciones regulares, así como los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los sectores privado y social. El COG incluye también las erogaciones que se realizan para cubrir el pago de compromisos derivados de obligaciones contraídas en el pasado (deuda pública) que sirvieron en su momento para hacer frente al pago de los bienes y servicios mencionados.

2) Tipo de gasto: Identifica las asignaciones conforme a su naturaleza, en erogaciones corrientes o de capital y participaciones.

3) Fuente de financiamiento: Identifica las asignaciones a partir del origen de su financiamiento. Éstas pueden ser recursos fiscales, financiamientos externos, contraparte nacional o ingresos propios.

Esta clasificación cuenta con un listado ordenado, homogéneo y coherente que permite identificar los bienes y servicios que el Gobierno Federal demanda para desarrollar sus acciones; es decir, describe por medio de capítulos, conceptos y partidas, la demanda del Gobierno Federal. El Clasificador por Objeto del Gasto se agrupa en nueve capítulos que se detallan a continuación:

Figura 3.5. Clasificador por objeto de gasto.



Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2017).

La estructura del Clasificador por Objeto del Gasto se diseñó con un nivel de desagregación que permite que sus cuentas faciliten el registro único de todas las transacciones con incidencia económica-financiera es por ello que la armonización se realiza a tercer dígito que corresponde a la partida genérica formándose la siguiente estructura:

Tabla 3.7.
Codificación del COG.

Capítulo	Concepto	Partida	
		Genérica	Específica
X000	XX00	XXX0	XXXX

Fuente: Clasificador por Objeto del Gasto (CONAC, 2014).

El nivel de Capítulo, es el mayor nivel de agregación del COG que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por los entes públicos.

Los Conceptos constituyen un subconjunto ordenado, producto de la desagregación de bienes y servicios contemplados en cada capítulo, para la identificación de los recursos y su relación con los objetivos y metas programadas.

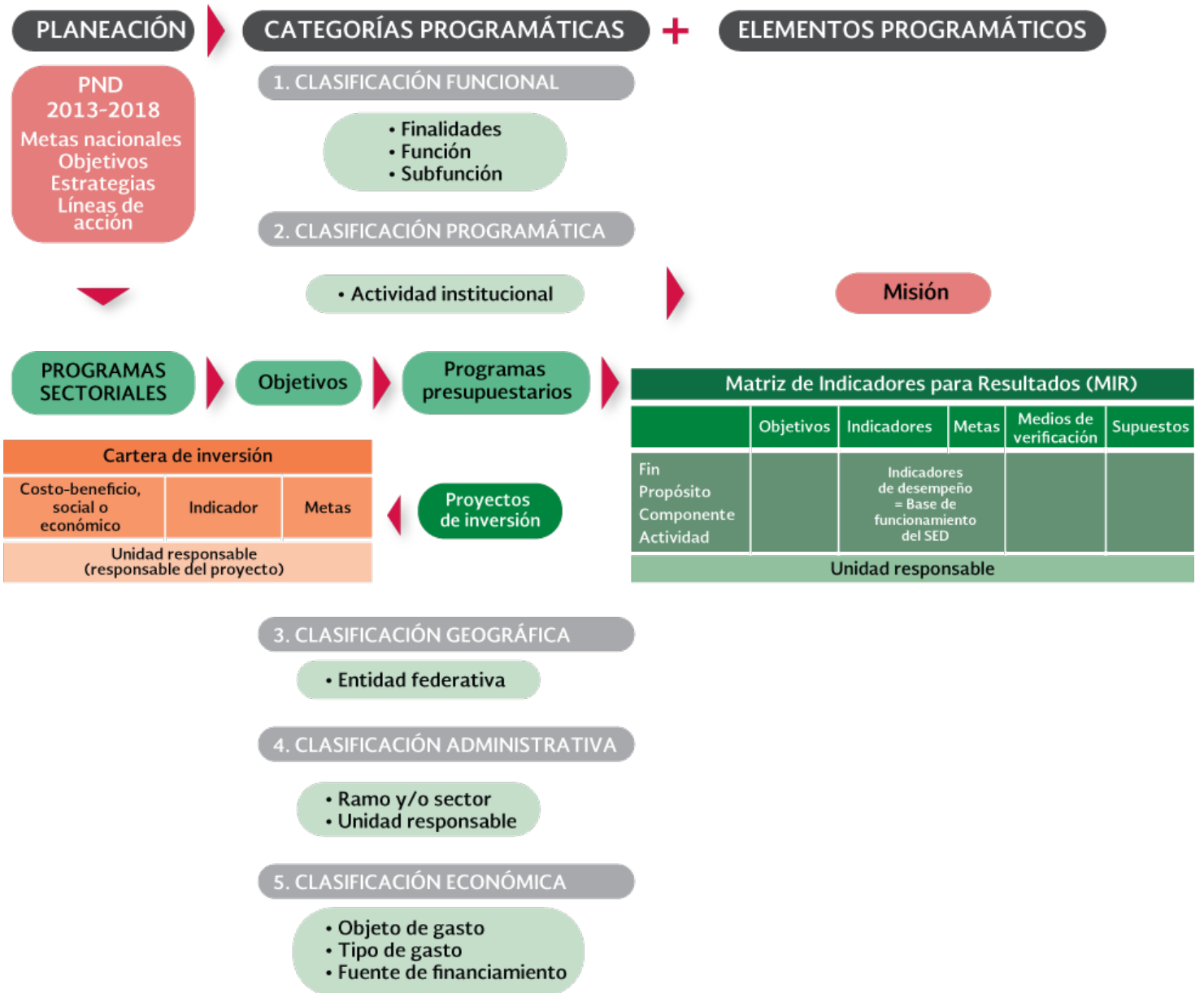
Las Partidas son elementos que describen a los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para consecución de los programas y metas autorizadas, cuyo nivel de agregación permite su cuantificación monetaria y contable. Este nivel se subclasifica en: partida genérica (es el tercer dígito que armoniza a todos los niveles del gobierno) y partida específica (es el cuarto dígito, con base en el cual las unidades administrativas o instancias competentes en materia de Contabilidad Gubernamental y de Presupuesto de cada orden de gobierno, con base en sus necesidades, generan su apertura, conservando la estructura básica (capítulo, concepto y partida genérica), con el fin de mantener la armonización con el Plan de Cuentas.

Clasificación Geográfica.

Se identifican las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, mediante un catálogo de entidades federativas.

En el Reglamento de la LFPRH, artículo 27, la estructura conforme a la clasificación geográfica ubicará las asignaciones presupuestarias por entidad federativa y, en su caso, por regiones o municipios.

Figura 3.6. Estructura programática presupuestal en México



Fuente: Adaptación con base al documento Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2014 de la SHCP (2013).

FUENTES DE CONSULTA.

Impresas.

- Ayala, J (1997). *Economía Pública: Una guía para entender al Estado*. México: UNAM.
- Caballero, E. (2006). *Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México*. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Cabrera, J., Gutiérrez, A. y Antonio, R. (2005). *Principales Indicadores Financieros y del Sector Externo de la Economía Mexicana*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- Guerrero, J.P. y López, M. (s.f.). *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*. México: CIDE.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La Economía del Sector Público*. España: Antoni Bosch.

Digitales.

- ASF. (2015). *El Entorno de las Finanzas Públicas en México*. Disponible en http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/1._Entorno_de_las_Finanzas_Publicas.pdf
- Cámara de Diputados. (2016). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Disponible en http://www.amerieiaf.mx/sites/default/files/Contabilidad_gubernamental.pdf
- Cámara de Diputados. (2016). *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_300316.pdf
- CEFP. (2014). *Glosario de Términos más Usuales de las Finanzas Públicas*. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>
- CEFP. (2016). *Aspectos Relevantes del Paquete Económico 2016*. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2015/septiembre/cefp0192015.pdf>
- CONAC (2014). *Clasificador por Objeto del Gasto*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348688&fecha=13/06/2014
- FMP (2017). *Fondo Mexicano del Petróleo*. Disponible en: <http://www.fmped.org.mx/%7B43A01066-DD67-B66F-60A7-D260F8D3171E%7D.pdf>
- INDETEC. (2005). *Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la Administración Pública*. Disponible en http://www.infodf.org.mx/escuela/curso_capacitadores/administracion/Glosario%20de%20Terminos%20administrativos.pdf
- Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en <http://pnd.gob.mx>
- SHCP. (2013). *Balance Fiscal en México*. Disponible en http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/info_trim_semestral/Metodologias/1bfm.pdf

- SHCP. (2016). *Acuerdo por el que se modifica el clasificador por el Objeto de Gasto para la Administración pública Federal*. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447910&fecha=15/08/2016
- SHCP. (2016). *Código Fiscal de la Federación*. Disponible en www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo56.doc
- SHCP. (2016). *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. Disponible en <http://www.gob.mx/shcp/articulos/informe-sobre-la-situacion-economica-las-finanzas-publicas-y-la-deuda-publica>
- SHCP. (2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2017*. Disponible en <http://www.ppef.hacienda.gob.mx>
- SHCP. (2016). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2016*. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2016/pgf_2016.pdf
- SHCP. (2016). *Transparencia presupuestaria*. Disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>
- SHCP. (2017). *Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2017*. Disponible en http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF/estructuras_programaticas-2017
- SHCP. (2017). *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Cuarto Trimestre de 2016*. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union
- SHCP. (2017). *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017*. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5460968&fecha=15/11/2016
- SHCP. (2017). *Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2017*. Disponible en http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/manual_de_programacion_y_presupuesto_2017.pdf
- SHCP. (2017). *Paquete económico para el ejercicio fiscal 2017*. Disponible en <http://ppef.hacienda.gob.mx/>
- Velásquez, A. (2010). *Ingresos públicos y el principio de la sincronía social y cultural de los impuestos*. Disponible en <http://www.uv.mx/bdh/files/2012/10/ingresos-publicos-impuestos.pdf>

UNIDAD 4

Déficit público,
estabilidad y
crecimiento.



OBJETIVO.

Al término de la unidad 4, el participante comprenderá la naturaleza e importancia del déficit público, sus fuentes de financiamiento, y cómo son utilizados para matener la estabilidad y crecimiento de la economía.

INTRODUCCIÓN.

Uno de los temas controversiales en materia de política económica es el del déficit público. Por un lado, existe un planteamiento que señala que un excesivo déficit origina una serie de problemas macroeconómicos que pueden derivar en una crisis financiera; por otra parte, existe otra opinión que indica que bajo ciertos límites el déficit público es un instrumento con capacidad para moderar una contracción económica.

La historia económica muestra la necesidad de los gobiernos de incurrir en un gasto superior a sus ingresos para enfrentar periodos de estancamiento; pero también existe evidencia de que una de las características de las crisis más profundas ha sido un nivel excesivo de déficit y por lo tanto, de deuda pública.

El pragmatismo de la política económica y las soluciones recientes que han dado los gobiernos a la crisis de la economía global de 2008 dan cuenta de un manejo adecuado del gasto y del déficit público para reactivar la economía, ello independientemente de lo que la teoría económica más convencional sostiene.

Déficit y deuda son instrumentos de política económica y deben usarse responsablemente para alcanzar objetivos de crecimiento y empleo, a fin de evitar desequilibrios financieros como lo marca la LFPRH.

Tema 1. Naturaleza del déficit público.

Cuando el gobierno gasta más de lo que recauda en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se presenta el déficit del gasto público. Este desequilibrio se tiene que financiar con deuda pública. De este modo, todo exceso de gasto por encima de los ingresos deviene en endeudamiento, el cual puede ser interno o externo.

En ocasiones, el gasto se incrementa más allá de las disponibilidades de ingresos propios del gobierno, cuando es necesario impulsar el crecimiento económico a mayores tasas anuales de las que la economía del mercado está impulsando. Sin embargo, todo déficit de gasto público tiene que financiarse con deuda externa o interna.

Un gasto público considerablemente superior a los ingresos propios del Estado genera diferentes desequilibrios económicos. El más inmediato es la presión que puede propiciar en el nivel de precios a través del crecimiento de la demanda por encima de las capacidades de producción de una economía, dando lugar a la inflación; pero también puede significar una presión sobre las tasas de interés del sistema financiero por la demanda excesiva de recursos financieros proveniente del Estado. Un gasto público excesivo también puede dar lugar a un crecimiento acelerado de las importaciones y llevar a una crisis de balanza de pagos. El incremento de las tasas de interés producido por la demanda de recursos financieros por parte del Estado afecta también a la inversión privada, y su resultado final puede ser que el crecimiento económico impulsado por un déficit de gasto público sea contrarrestado por una caída de las inversiones privadas.

En el pasado, el medio más directo de endeudamiento gubernamental era con el Banco de México, pero ello implicaba el incremento del circulante y en automático presiones inflacionarias. Por ello, ahora en casi todos los países la Banca Central es autónoma y el gobierno tiene que recurrir a los mercados nacionales de dinero o a la banca multilateral o privada internacional.

El endeudamiento gubernamental es una práctica común en todo el mundo, y en sí mismo no conlleva mayores riesgos de estabilidad para las finanzas públicas y para una economía, siempre y cuando este se maneje dentro de parámetros financieros sanos. Un país cuya economía está creciendo a buen ritmo anual y con un manejo adecuado de las finanzas públicas, lo cual permite tener expectativas favorables para el futuro, puede tener niveles de endeudamiento interno o externo razonables sin mayores riesgos.

Toda política de financiamiento del déficit con deuda externa debe contemplar la evolución previsible de la economía mundial y la exposición del país a choques externos, como la caída de los productos de exportación con los que se financian los compromisos futuros, o incrementos de las tasas internacionales de interés que eleven el costo de la deuda.

La utilización de la alternativa de endeudamiento interno también debe manejarse responsablemente, ya que una demanda significativa de dinero por parte del gobierno para financiar su déficit puede encarecer el crédito en la economía nacional y frenar la inversión privada.

La deuda tiene un impacto directo sobre el presupuesto anual del sector público ya que además de las amortizaciones del capital, se deben pagar los intereses, por lo cual la programación de los vencimientos y compromisos de pago son un componente muy importante en el manejo de las finanzas públicas.

Tema 2. El Balance Público en México.

La situación fiscal del Estado mexicano se mide por medio del Balance Económico. Si el saldo del balance es negativo, se registra un déficit; mientras que, si es positivo, se trata de un superávit.

Para conocer y evaluar la magnitud del desequilibrio de las finanzas públicas se utiliza la proporción que tiene este balance con respecto al PIB.

El Balance Económico del sector público es el indicador más utilizado para evaluar las consecuencias de la política fiscal sobre la sostenibilidad de la deuda pública, la demanda agregada y la balanza de pagos, entre otros. Sin embargo, este indicador en algunas circunstancias puede ser insuficiente para evaluar la postura fiscal, por lo que se elaboraron indicadores complementarios (SHCP, 2002). En la *tabla 4.1*, tomada de los Criterios Generales de Política Económica 2016, se muestra el papel del Balance Económico en la «Estimación de las finanzas públicas para 2015–2016».

El Balance Económico ha dejado de ser un indicador que refleje adecuadamente los requerimientos financieros del sector público, al no incluir todas las operaciones del sector, cuyo impacto puede incrementar la demanda agregada. En el caso de México, diversos ordenamientos jurídicos, la cobertura institucional y prácticas presupuestarias, han influido para que el balance económico deje de reflejar las necesidades reales de los recursos financieros del sector público. Por ello, a partir del primer trimestre de 2001, la SHCP presentó un indicador fiscal que muestra de manera más clara las necesidades de financiamiento del sector público federal, llamada Requerimientos Financieros del Sector Público (CEFP, 2007).

Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)

Los Requerimientos Financieros del Sector Público, en lo sucesivo RFSP, miden las necesidades de financiamiento de la actividad pública, sea gasto directo, pago de interés, amortizaciones de deuda. Éste es un indicador más amplio para evaluar las obligaciones financieras del sector público derivadas de las transacciones que realiza.

Los RFSP agrupan el balance público tradicional, el uso de recursos para financiar a los sectores privado y social, a los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), una vez descontadas las transferencias del Gobierno Federal, a los proyectos de inversión pública financiados por el sector privado, PIDIREGAS¹¹ y a los requerimientos financieros del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC).

Su resultado se obtiene a partir del balance público tradicional, agregando las necesidades de financiamiento correspondientes a actividades excluidas del balance por ordenamientos jurídicos, por cobertura institucional y por prácticas presupuestarias.

11 Proyectos de Inversión de Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS).

La medición de los RFSP y de los Saldos Históricos de los Requerimientos Financieros del Sector Público, en lo sucesivo SHRFSP, integran los resultados financieros de las actividades realizadas por el sector público en el cumplimiento de sus funciones. Ambos indicadores de carácter fiscal tienen gran relevancia en el análisis de los compromisos presupuestarios del gobierno. En la *tabla 4.2* se muestran los RFSP como porcentaje del PIB, para el ejercicio 2017.

Tabla 4.1.
Estimación de las finanzas públicas, 2016-2017.

Concepto	Millones de pesos corrientes		% del PIB		Crec. real %
	2016	2017	2016	2017	
Balance económico	-577,192.0	-494,872.5	-3.0	-2.4	-17.0
Sin inversión en proyectos de alto impacto	-96,703.1	12,634.7	-0.5	0.1	n.a.
Balance no presupuestario	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Balance presupuestario	-577,192.0	-494,872.5	-3.0	-2.4	-17.0
Ingresos presupuestarios	4,154,633.4	4,309,533.6	21.7	21.2	0.4
Petroleros	884,439.6	769,947.4	4.6	3.8	-15.7
Gobierno Federal	486,046.7	376,974.0	2.5	1.9	-24.9
Pemex	398,392.9	392,973.4	2.1	1.9	-4.5
No petroleros	3,270,193.8	3,539,586.1	17.1	17.4	4.8
Gobierno Federal	2,616,393.6	2,842,844.0	13.6	14.0	5.2
Tributarios	2,407,206.0	2,729,347.9	12.6	13.4	9.7
No tributarios	209,187.6	113,496.1	1.1	0.6	-47.5
Organismos y empresas ^{1/}	653,800.2	696,742.1	3.4	3.4	3.1
Gasto neto pagado	4,731,825.4	4,804,406.1	24.7	23.7	-1.7
Programable pagado	3,574,657.0	3,464,553.5	18.6	17.1	-6.2
Diferimiento de pagos	-32,048.6	-33,106.2	-0.2	-0.2	0.0
Programable devengado	3,606,705.6	3,497,659.7	18.8	17.2	-6.1
No programable	1,157,168.4	1,339,852.6	6.0	6.6	12.1
Costo financiero	462,372.5	568,197.6	2.4	2.8	18.9
Participaciones	678,747.3	738,548.7	3.5	3.6	5.3
Adefas	16,048.6	33,106.2	0.1	0.2	99.7
Costo financiero del sector público ^{2/}	462,872.5	568,697.6	2.4	2.8	18.9
Superávit económico primario	-114,319.5	73,825.1	-0.6	0.4	n.a.

Nota: las sumas parciales pueden no coincidir por cuestiones de redondeo. ^{1/} Incluye IMSS, ISSSTE y CFE. ^{2/} Incluye costo financiero de entidades de control presupuestario indirecto. Fuente: SHCP (2017). Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017. Disponible en: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2017.pdf

Una aproximación a los RFSP se puede obtener a partir del balance público tradicional realizando los siguientes ajustes:

- 1) Requerimientos de recursos financieros de PIDIREGAS.** Los PIDIREGAS se definieron como proyectos de inversión autofinanciables con impacto económico cuando se realizan y tienen registro presupuestario diferido en el tiempo, de acuerdo con los artículos 18 de la Ley General de Deuda Pública y 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. A diferencia del balance tradicional, los RFSP registran los requerimientos de recursos que demanda el proyecto cuando se realiza la obra, y no conforme se entrega y la va amortizando el Gobierno Federal, de acuerdo a lo que señala la norma presupuestaria.
- 2) Requerimientos de recursos financieros del IPAB.** La totalidad de los requerimientos financieros del IPAB no se incluyen en el balance tradicional de acuerdo con lo señalado en los artículos 47 y octavo transitorio, fracción II, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. En particular, el balance tradicional incluye solamente los apoyos fiscales que cubren el componente real del costo financiero que enfrenta el Instituto. Por lo tanto, los requerimientos financieros del IPAB corresponden principalmente al componente inflacionario de su deuda.

Tabla 4.2.
RFSP como porcentaje del PIB,
para el ejercicio 2017.

Concepto	2016	2017	Diferencia
I. Balance público	2.9	2.4	-0.5
II. Ajustes	0.1	0.5	0.4
Requerimientos financieros por PIDIREGAS	0.1	0.1	0.0
Requerimientos financieros del IPAB	0.1	0.1	0.0
Programa de deudores	0.0	-0.1	0.0
Banca de desarrollo y fondos de fomento ^{1/}	-0.1	-0.1	0.0
Adecuaciones a los registros presupuestarios ^{2/}	0.0	0.4	0.4
III. RFSP (I+II)	3.0	2.9	-0.1

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo. ^{1/} Incluye Fondo Nacional de Infraestructura. A partir de 2015, de acuerdo con lo señalado en el párrafo 12 del artículo 2 de la Ley de Ingresos para 2015, para integrar los requerimientos financieros del sector público se considera el resultado neto de los bancos de desarrollo y fondos de fomento, en lugar del cambio en su patrimonio. ^{2/} Incluye ganancia neta por colocación sobre par, el componente inflacionario de la deuda indexada a la inflación, ingresos por recompra de deuda, así como un ajuste por los ingresos derivados de la venta neta de activos financieros y por la adquisición neta de pasivos distintos a la deuda pública. Fuente: SHCP (2017). Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017. Disponible en: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2017.pdf

3) Adecuaciones a los registros presupuestarios. Son aquellas que derivan de transacciones virtuales o compensadas:

- El componente inflacionario de la deuda indexada. Se incluye como costo financiero tanto el pago de los intereses reales como el ajuste por inflación de la deuda indexada.
- Ingresos por recompra de deuda. Se excluye la diferencia entre el valor de compra y el valor nominal de la deuda de los títulos que se recompran en el mercado secundario.
- Ingresos por colocación de deuda sobre o bajo par. Se excluye del ingreso la diferencia positiva que se obtiene entre el valor de colocación y el valor nominal de la deuda pública, y del gasto, la diferencia negativa. Esto significa que para los RFSP el endeudamiento público se mide a valor de colocación en lugar de nominal, y la diferencia se considera un ajuste para llegar a los Saldos Históricos de los Requerimientos Financieros.
- Reservas actuariales del IMSS y del ISSSTE. Para la medición de los RFSP, los recursos destinados a la reserva técnica del IMSS y del ISSSTE se consideran como un gasto en inversión financiera y su recuperación como un ingreso. Lo anterior, debido a que estos fondos sólo pueden financiar las obligaciones futuras estipuladas en la Ley del Seguro Social relacionadas con los riesgos de trabajo y las pensiones de sus afiliados y, en el caso del ISSSTE, las devoluciones de las aportaciones a los trabajadores en su retiro y otras relacionadas con el otorgamiento del crédito a la vivienda.

4) Requerimientos de recursos financieros del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC). En la medición de los RFSP se incluyen todos los requerimientos financieros del FARAC.

5) Programas de apoyo a deudores. Se incluyen dentro de esta categoría, el valor de los compromisos de los programas de deudores a la fecha de corte, tanto en su versión de descuentos en pago, como de reestructuración en Unidades de Inversión (UDIs). El desembolso final que se tenga que hacer para estos programas dependerá del resultado de las auditorías sobre la correcta aplicación de los programas que se realizan por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) a las instituciones bancarias y de la evolución futura de las tasas de interés reales.

6) Requerimientos financieros de la banca de desarrollo y los fondos de fomento. El uso de recursos para financiar a los sectores privado y social se incluye como parte de los RFSP, toda vez que representan un gasto impulsado por el sector público y su financiamiento limita los fondos prestables. Cabe señalar que, hasta 1992, el balance público tradicional se presentaba incluyendo estos requerimientos de recursos del sector público.

7) El balance de los incisos 1 al 6 da como resultado los RFSP. Estos aún reflejan el impacto de operaciones de venta del Sector Público que generan ingresos, por una sola vez. Descontando el impacto de esos ingresos, llegamos a una medición más objetiva del déficit público. Se puede afirmar que este resultado expresa el déficit real del sector.

- 8) Ingresos no recurrentes.** Se refieren a los ingresos que se obtienen por una sola vez y los que muestran alta volatilidad en el tiempo cuando se pueden identificar plenamente. Entre éstos se pueden citar los ingresos por privatizaciones, las recuperaciones de fideicomisos, las recuperaciones de los activos colaterales a los Bonos Brady¹² OJO NOTA AL PIE 11 y los enteros al Gobierno Federal por remanentes de operación de entidades públicas.
- 9) RFSP sin ingresos no recurrentes.** Los RFSP se presentan sin ingresos no recurrentes con el fin de mostrar la postura fiscal que está en función de la capacidad permanente para recaudar del sector público, y no de eventos esporádicos que se traducen en una reducción de su patrimonio.

Otro indicador que permite evaluar a lo largo del tiempo es el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), dado que representan el acervo neto de obligaciones, es decir, pasivos menos activos financieros disponibles, en virtud de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los RFSP.

La variación del SHRFSP en un periodo determinado debe ser igual a los RFSP más los registros contables que no obedecen a transacciones, pero modifican el valor de las obligaciones en moneda nacional, como la revaluación por la variación en los tipos de cambio de las divisas en que se contrataron los pasivos, las diferencias entre el valor de colocación y valor nominal de las obligaciones financieras y la diferencia entre el valor nominal y el precio de compra de pasivos cancelados.

A manera de síntesis, se puede afirmar que los indicadores fiscales en México se apegan, en términos generales, a los conceptos que proponen las guías internacionales para la elaboración de estadísticas de finanzas públicas. En algunos aspectos, existen discrepancias que obedecen a que la clasificación o agrupación de las operaciones debe cumplir con diversos ordenamientos jurídicos y reglas presupuestarias establecidas en el país.

Con el fin de mejorar la transparencia y las prácticas en la elaboración de las estadísticas fiscales y económicas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha creado instrumentos para evaluar la calidad de las estadísticas de finanzas públicas. Uno de ellos se refiere a las Normas Especiales de Divulgación de Datos (NEDD), a las que México se suscribió en 1997, y que son una serie de prácticas óptimas para orientar a los países que tienen o buscan el acceso a los mercados internacionales de capital, para efectos de la divulgación de sus datos económicos y financieros. En este contexto, el país cumple con las prácticas recomendadas de acceso del público a los datos que proponen las NEDD, con el marco normativo que sustenta la integridad de las estadísticas, con la oportunidad en la divulgación, y con los criterios de clasificación de las operaciones. Asimismo, para mejorar la calidad y transparencia de la política fiscal, se solicitó su evaluación con respecto al «Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia en las Finanzas Públicas» y el «Informe sobre Observancia de Estándares y Códigos», ambos disponibles en las fuentes de consulta del curso.

12 Bonos emitidos por un Estado soberano para reestructurar la deuda comercial no atendida.

10) Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP).

Concepto más amplio de la deuda pública, al incluir todos los instrumentos de política pública que pudieran implicar endeudamiento a cargo del sector público. Se compone por:

- Sector Público Presupuestario.
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
- Obligaciones derivadas del Programa de Apoyo a Deudores de la Banca.
- Fondo Nacional de Infraestructura (carreteras).
- Banca de Desarrollo, Fondos de Fomento (neta de activos y valor de recuperación).
- Pidiregas de CFE.

La deuda del Gobierno Federal comprende las obligaciones de los poderes legislativo y judicial, las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados, así como las obligaciones contraídas por entidades que formaron parte de la Administración Pública Federal paraestatal y que fueron transformados en órganos autónomos, en particular, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Finalmente, el SHRFSP está integrado por la deuda del Sector Público Presupuestario más las obligaciones que, por diversos ordenamientos jurídicos y prácticas presupuestarias, no se incluyen en la deuda pública. En particular, el SHRFSP incluye las obligaciones financieras netas del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y el programa de apoyo a deudores, las obligaciones de los PIDIREGAS, las obligaciones derivadas del entonces Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), hoy Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN); y, el cambio en la situación patrimonial de las instituciones de fomento.

La variación de los SHRFSP en un periodo determinado debe ser consistente con el nivel de los RFSP y los registros contables que no obedecen a transacciones, pero modifican el valor de las obligaciones en moneda nacional, como la revaluación por la variación en los tipos de cambio de las divisas en que se contrataron los pasivos, las diferencias entre el valor de colocación y valor nominal de las obligaciones financieras y la diferencia entre el valor nominal y el precio de compra de pasivos cancelados. En el siguiente cuadro se muestran los RFSP y el SHRFSP para el período 2016-2017, como parte de la planeación económica de mediano plazo del Gobierno de México:

Tabla 4.3.
Requerimientos Financieros del Sector Público y su saldo histórico, 2010-2016
(porcentaje del PIB).

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
							Aprob.	Est.
RFSP (1+2+3+4+5+6)	3.9	3.4	3.8	3.7	4.6	4.1	3.5	3.0
1. Balance tradicional	2.8	2.4	2.6	2.3	3.1	3.5	3.0	2.9
2. Requerimientos financieros por Pidiregas	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
3. Requerimientos financieros del IPAB	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
4. Programa de deudores	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
5. Banca de desarrollo y fondos de fomento ¹	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6. Adecuaciones a registros presupuestarios	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
6. Adecuaciones a registros presupuestarios	1.0	0.9	1.1	1.4	1.4	0.5	0.3	0.0
Saldo Histórico de los RFSP	36.2	37.5	37.7	40.4	43.2	47.6	47.8	50.5
Internos	26.9	26.9	27.9	30.1	31.3	32.9	35.1	35.0
Externos	9.3	10.6	9.8	10.2	11.9	14.7	12.8	15.5

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo. El signo (-) indica superávit, el signo (+) un déficit o requerimiento de recursos. ^{1/} Incluye ganancia neta por colocación sobre par, el componente inflacionario de la deuda indexada a la inflación, ingresos por recompra de deuda, así como un ajuste por los ingresos derivados de la venta neta de activos financieros y por la adquisición neta de pasivos distintos a la deuda pública. Fuente: SHCP (2017). Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2017. Disponible en: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2017.pdf

Tema 3. Fuentes de financiamiento del déficit.

El mecanismo de la deuda es la opción de los gobiernos cuando incurren en un desequilibrio en sus finanzas públicas, sin embargo, es necesario que el monto, plazo y costo de la deuda no excedan la capacidad de pago de la economía, pues esto puede conducir hacia una situación de crisis severa.

Una de las condiciones para que la deuda pública sea un instrumento de política eficaz es que siempre haya posibilidades de pago, sin que ello limite el margen de maniobra del gobierno y que los prestamistas siempre confíen en su capacidad de pago.

Por un lado, haciendo uso de la deuda interna, emitiendo billetes o colocando títulos gubernamentales de deuda en el mercado nacional, el gobierno toma recursos de la economía para financiar su gasto. Para algunos enfoques el Estado interviene

en la economía afectando el ahorro nacional reduciendo el monto disponible para financiar la inversión o el consumo privado, lo cual encarece el crédito y limita posibilidades de inversión del sector privado. Otros enfoques señalan que el ahorro no necesariamente sería aprovechado por la iniciativa privada, por lo que su canalización para financiar el gasto público es una opción real del gobierno.

Referente a la deuda externa, los condicionantes políticos y económicos son mayores y su manejo excesivo puede deteriorar la percepción de los inversionistas del exterior, lo que afectaría la inversión, el flujo de capital y al mercado cambiario.

De acuerdo a Nacional Financiera, la deuda pública es: la suma de las obligaciones insolutas a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos sobre el crédito de la nación.

Las principales razones para incurrir en deuda pública son las siguientes:

- Situaciones de emergencia.
- Construcción de obras públicas.
- Déficit presupuestal.
- Pago de deuda.

Las entidades que se encargan del manejo de la deuda en México son el Congreso de la Unión y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las leyes más importantes que se refieren a deuda pública se contemplan en el artículo 73 constitucional, el artículo 2 de la LIF y la Ley General de Deuda Pública. Como se muestra a continuación, la deuda pública en México se divide en interna y externa.

Tabla 4.4.
Deuda interna.

1	Valores gubernamentales	Corresponden a los títulos de deuda emitidos por el Gobierno Federal a través del Banco de México en su papel de agente financiero. Los instrumentos vigentes son: Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes), Bonos de Desarrollo (Bondes D), Bonos de Desarrollo a tasa fija (Bonos) y Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (Udibonos).
2	Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)	Son los recursos provenientes de las aportaciones para el retiro de los trabajadores, que al depositarse en el banco central como disponibilidad del Gobierno Federal, se consideran dentro de su pasivo.
3	Banca Comercial	Son líneas o contratos de crédito con la Banca Comercial Mexicana.
4	Obligaciones por ley del ISSSTE	Son las obligaciones del Gobierno Federal que están asociadas a la nueva Ley del ISSSTE.
5	Otros	Se refiere a otros pasivos de deuda del Sector Público denominados en moneda nacional diferentes a los señalados anteriormente.

Fuente: elaboración propia con base en Deuda Pública. Metodología tradicional (SHCP, 2016: 2).

Tabla 4.5.
Deuda Externa.

1 Mercado de capitales	Se refiere a las colocaciones públicas en los mercados internacionales de capital, a través de emisiones de bonos públicos, de los programas de pagarés a mediano plazo y de papel comercial
2 Organismos financieros internacionales	Corresponde a los financiamientos contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
3 Mercado bancario	Recursos obtenidos en forma directa a través de la Banca Comercial.
4 Comercio exterior	Son los préstamos otorgados entre los Gobiernos a través de sus bancos oficiales, o bien, contratados a través de la banca comercial con la garantía de un organismo oficial
5 Pidiregas	Se refiere a los movimientos de deuda directa, ligados a los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).

Fuente: SHCP (2016) Elaboración propia con base en Deuda Pública. Metodología tradicional.
Disponible en: http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/metodologias/eo_am03.pdf

En la *tabla 4.6.* se observa el saldo de la deuda pública interna de México al 31 de diciembre de 2016.

Tabla 4.6.
Deuda interna del sector público federal, enero-diciembre */ (millones de pesos).

Concepto	Saldo 31-dic-15	Endeudamiento ene.-dic. 2016			Ajustes	Saldo 31-dic-16 ^{p/}
		Disposición	Amortización	Neto		
1. Deuda neta (3-2)	5,379,857.1					6,009,403.1
2. Activos ^{1/}	259,646.8					172,847.6
3. Deuda bruta	5,639,503.9	3,658,121.0	3,177,901.2	480,219.8	62,527.0	6,182,250.7
Estructura por plazo	5,639,503.9	3,658,121.0	3,177,901.2	480,219.8	62,527.0	6,182,250.7
Largo plazo	5,123,594.6	1,560,509.6	1,189,508.5	371,001.1	57,933.4	5,552,529.1
Corto plazo	515,909.3	2,097,611.4	1,988,392.7	109,218.7	4,593.6	629,721.6
Estructura por usuario	5,639,503.9	3,658,121.0	3,177,901.2	480,219.8	62,527.0	6,182,250.7
Gobierno federal	5,074,023.1	3,144,937.1	2,652,188.8	492,748.3	53,574.0	5,620,345.4
Largo plazo	4,583,421.6	1,479,385.3	1,089,940.5	389,444.8	53,574.0	5,026,440.4
Corto plazo	490,601.5	1,665,551.8	1,562,248.3	103,303.5	0.0	593,905.0
Empresas productivas del Estado ^{2/}	447,270.9	96,192.2	114,227.6	-18,035.4	1,941.3	431,176.8
Largo plazo	440,270.9	63,451.6	89,487.0	-26,035.4	1,941.3	416,176.8
Corto plazo	7,000.0	32,740.6	24,740.6	8,000.0	0.0	15,000.0
Banca de desarrollo	118,209.9	416,991.7	411,484.8	5,506.9	7,011.7	130,728.5
Largo plazo	99,902.1	17,672.7	10,081.0	7,591.7	2,418.1	109,911.9
Corto plazo	18,307.8	399,319.0	401,403.8	-2,084.8	4,593.6	20,816.6
Estructura por fuente de financiamiento	5,639,503.9	3,658,121.0	3,177,901.2	480,219.8	62,527.0	6,182,250.7
Emisión de valores	5,103,226.4	2,483,633.7	2,321,270.9	162,362.8	47,287.0	5,312,876.2
Fondo de ahorro S.A.R.	107,650.7	216,375.0	213,018.3	3,356.7	4,155.9	115,163.3
Banca comercial	141,919.1	92,549.8	92,755.3	-205.5	373.4	142,087.0
Obligaciones por Ley del ISSSTE ^{3/}	153,760.2	10,565.5	21,097.0	-10,531.5	4,304.1	147,532.8
Bonos de pensión PEMEX ^{4/}	50,000.0	184,230.6	96,590.8	87,639.8	-0.1	137,639.7
Bonos de pensión CFE ^{5/}	0.0	161,080.2	0.0	161,080.2	0.0	161,080.2
Otros	82,947.5	509,686.2	433,168.9	76,517.3	6,406.7	165,871.5

Nota: ^{1/} Cifras sujetas a revisiones por cambios y adecuaciones metodológicas. ^{2/} Cifras preliminares. ^{3/} Integra el saldo denominado en moneda nacional de la Cuenta General de la Tesorería de la Federación, así como las disponibilidades de las Empresas Productivas del Estado y de la Banca de Desarrollo. ^{4/} Incluye solo Pemex y CFE. ^{5/} Obligaciones del Gobierno Federal asociadas a la Nueva Ley del ISSSTE. ^{6/} Obligaciones asociadas al apoyo financiero por parte del Gobierno Federal a Pemex por el ahorro generado en su pasivo pensionario, conforme a lo que establece el «Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de Pemex y sus empresas productivas subsidiarias», publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2015. Este saldo es el resultado de la suscripción de títulos de crédito a favor de Pemex por 184.2 mil millones de pesos en agosto de 2016, la cancelación del título emitido en diciembre de 2015 por 50 mil millones de pesos en la misma fecha y la amortización de 46,591 millones de pesos derivados del intercambio de títulos de crédito por Bondes D el 15 de agosto de 2016. Dicha operación generó intereses por 409 millones de pesos, registrados en el Ramo 24, que junto con la amortización de 46,591 millones de pesos corresponde a los 47 mil millones de pesos que se le intercambiaron a Pemex por Bondes D. ^{7/} Obligaciones asociadas al apoyo financiero por parte del Gobierno Federal a CFE por el ahorro generado en su pasivo pensionario, conforme a lo que establece el «Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de la Comisión Federal de Electricidad», publicado en el DOF, el 14 de noviembre de 2016. Fuente: SHCP (2017) Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Cuarto Trimestre de 2016 Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-11-informes-sobre-la-situacion-economica-las-finanzas-publicas-y-la-deuda-publica-cuarto-trimestre-2016>

A continuación el reporte estadístico de la deuda externa de México al cierre de 2016.

Tabla 4.7.
Deuda externa del sector público federal, enero-diciembre */ (millones de dólares).

Concepto	Saldo 31-dic-15	Endeudamiento ene.-dic. 2016			Ajustes	Saldo 31-dic-16 ^{p/}
		Disposición	Amortización	Neto		
1. Deuda neta (3-2)	161,609.5					177,692.5
2. Activos financieros en moneda extranjera^{1/}	600.0					3,293.5
3. Deuda bruta	162,209.5	57,239.9	36,626.0	20,613.9	-1,837.4	180,986.0
Estructura por plazo	162,209.5	57,239.9	36,626.0	20,613.9	-1,837.4	180,986.0
Largo plazo	159,057.2	43,827.1	23,146.4	20,680.7	-1,845.1	177,892.8
Corto plazo	3,152.3	13,412.8	13,479.6	-66.8	7.7	3,093.2
Estructura por usuario	162,209.5	57,239.9	36,626.0	20,613.9	-1,837.4	180,986.0
Gobierno federal	82,588.3	12,698.3	6,448.5	6,249.8	-681.1	88,157.0
Largo plazo	82,588.3	12,698.3	6,448.5	6,249.8	-681.1	88,157.0
Corto plazo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Empresas productivas del Estado^{2/}	69,621.3	30,156.5	16,357.9	13,798.6	-732.1	82,687.8
Largo plazo	69,621.3	29,853.8	16,055.2	13,798.6	-732.1	82,687.8
Corto plazo	0.0	302.7	302.7	0.0	0.0	0.0
Banca de desarrollo	9,999.9	14,385.1	13,819.6	565.5	-424.2	10,141.2
Largo plazo	6,847.6	1,275.0	642.7	632.3	-431.9	7,048.0
Corto plazo	3,152.3	13,110.1	13,176.9	-66.8	7.7	3,093.2
Estructura por fuente de financiamiento	162,209.5	57,239.9	36,626.0	20,613.9	-1,837.4	180,986.0
Mercado de capitales	115,202.6	32,852.7	9,951.0	22,901.7	-1,201.9	136,902.4
Organismos financieros internacionales	28,646.5	1,692.9	1,296.2	396.7	-441.6	28,601.6
Comercio exterior	8,313.1	874.3	1,874.6	-1,000.3	-33.4	7,279.4
Mercado bancario	9,744.6	21,517.3	23,201.5	-1,684.2	-37.4	8,023.0
Pidiregas	302.7	302.7	302.7	0.0	-123.1	179.6

Nota: */ Cifras sujetas a revisiones por cambios y adecuaciones metodológicas. ^{p/} Cifras preliminares.
^{1/} Considera el saldo neto denominado en dólares de la Cuenta General de la Tesorería de la Federación, así como las disponibilidades de las Empresas Productivas del Estado y de la Banca de Desarrollo.
^{2/} Incluye solo Pemex y CFE. Fuente: SHCP (2017) Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Cuarto Trimestre de 2016. Disponible en: http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/comunicados/2016/b122016.pdf

La deuda pública externa es la contraída por el sector público con acreedores del extranjero y pagadera en el exterior tanto en moneda nacional como extranjera. Su pago implica la salida de fondos del país.

En la actualidad, se da seguimiento a tres indicadores de deuda pública: Deuda del Gobierno Federal, Deuda del Sector Público y Saldos Históricos de los RFSP, que se presentan en la siguiente figura.

Figura 4.1. Indicadores de Deuda Pública.



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2017).

De acuerdo a la figura anterior:

La **deuda del Gobierno Federal** comprende las obligaciones de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, así como de las dependencias del Poder Ejecutivo y sus órganos desconcentrados.

La **deuda del Sector Público** está integrada por la deuda del Gobierno Federal más las obligaciones de las entidades de Control Directo y la Banca de Desarrollo.

Los **SHRFSP** se integran por la deuda del Sector Público presupuestario más las obligaciones que por diversos ordenamientos jurídicos y prácticas presupuestarias no se incluyen en la deuda pública. Los SHRFSP incluyen las obligaciones financieras netas del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y el programa de apoyo a deudores, las obligaciones de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS), las obligaciones derivadas del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), y el cambio en la situación patrimonial de las Instituciones de Fomento.

Tema 4. Déficit, deuda, estabilidad y crecimiento.

Una de las decisiones que debe tomar el gobierno es la de cuándo y en qué medida se debe incurrir en un déficit. Lo lógico es que cuando la economía se encamine o esté en recesión, una expansión del gasto y/o una reducción de impuestos ayude a la reactivación, por lo que el déficit como política anti-cíclica es un instrumento viable de política económica.

Lo importante es que el exceso de gasto mejore el bienestar de la población y que la carga de la deuda no sea una factura costosa que tengan que pagar futuras generaciones. Si se trata de un aumento en el nivel de gasto que mejore el nivel y la calidad del empleo, que fortalezca la infraestructura y genere condiciones de competitividad, el déficit público se convierte en un poderoso instrumento para el desarrollo.

Entre la visión de la necesidad de preservar a toda costa el equilibrio en las finanzas públicas y la que considera que el déficit debe apoyar todo tipo de expansión del gasto, se ubican posiciones para las que el déficit público es necesario y manejable siempre y cuando se le dé un manejo prudente; así, lo que se presenta es la visión cargada por el lado de la estabilidad en la que el déficit se convierte en un objetivo de política económica (igualdad entre ingresos y gastos) y aquella que lo ve como un instrumento de política económica capaz de modular el comportamiento del ciclo económico e incluso de asumir funciones de desarrollo social.

La experiencia reciente, expresa que los gobiernos ante situaciones de emergencia, particularmente económica, puedan utilizar el déficit como un instrumento válido para regular el comportamiento económico. La decisión se centra en la visión que se adopte entre la prioridad de la estabilización o del crecimiento.

En México la LFPRH establece que todo aumento del déficit debe ser justificado y que en un lapso de 3 años deberá recuperarse el equilibrio fiscal.

Superávit primario.

En el marco de la LFPRH y la disposición para igualar los ingresos y gastos del sector público, para la autoridad hacendaria es importante evaluar sus esfuerzos y resultados en materia de déficit. Si bien en lo que toca al equilibrio de las finanzas públicas hay un objetivo explícito, también es cierto que el esfuerzo para llegar a ello considera una serie de pasos que permiten evaluar el desempeño de la autoridad en el logro del objetivo.

En este caso se ubica al **superávit primario**. Para entender el concepto es necesario recordar que el déficit presupuestario es la diferencia entre los ingresos previstos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como la que puede existir entre los ingresos y los gastos de las entidades. Se puede asumir como el financiamiento que cubre la diferencia entre los montos señalados.

Por su parte, el balance primario viene a ser la diferencia que hay entre los ingresos totales y los gastos totales del gobierno excluyendo el concepto del pago de intereses. En México durante nueve años seguidos ha habido déficit primario. Para el ejercicio fiscal 2017 se tiene el compromiso de revertir el déficit primario para alcanzar por primera vez desde 2008 un superávit primario. De este modo, revertir el déficit primario permitirá contener el endeudamiento público, que desde 2007 ha venido creciendo.

El superávit primario implica entonces que los ingresos son superiores a los gastos sin considerar el pago de intereses de la deuda; así se puede observar cómo el sector público ajusta su operación y los gastos que puede controlar directamente, con lo cual se contribuye a evitar el déficit y su financiamiento vía deuda. En el caso de los intereses de la deuda, se trata de una variable que no depende del gobierno por lo que la mejor manera de contenerlos es reduciendo el monto de la misma.

Otro elemento que se incorporó al análisis del equilibrio de las finanzas públicas es el del Gasto corriente estructural, el cual es el monto correspondiente al gasto neto total, excluyendo los gastos por: 1) concepto de costo financiero; 2) participaciones a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal; 3) adeudos de ejercicios fiscales anteriores; 4) combustibles utilizados para la generación de electricidad; 5) pago de pensiones y jubilaciones del sector público y, 6) la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal.

De este modo, el gasto corriente estructural viene a ser el gasto que efectivamente se realiza para la operación del sector público y este gasto puede ser acotado a un determinado límite. Así, el límite máximo del gasto corriente estructural es el gasto corriente estructural de la última Cuenta Pública disponible al momento de presentar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, más un incremento real por cada año, que deberá ser menor a la tasa anual de crecimiento potencial del Producto Interno Bruto. Con ello se puede dar un mejor seguimiento a la evolución del gasto público.

Balance Estructural.

El **balance estructural** es el balance presupuestario que se obtendría si la economía se encontrara en su nivel de producción potencial (PIB Potencial) y los precios de las materias primas que son significativos para las finanzas públicas se ubicaran en su nivel de mediano plazo.

Se trata entonces de un nivel de ingreso y un nivel de gasto acordes con el crecimiento óptimo de la economía. Para obtener el Balance Estructural se estiman los ingresos del gobierno ajustados por el ciclo económico y, de manera congruente, se define un gasto público consistente con dichos ingresos.

De este modo, cuando la economía se encuentra en crecimiento y el valor del PIB nominal supera el nivel de lo que se considera el PIB potencial, se obtienen ingresos superiores y el gasto no necesita expandirse, por lo que se generan ahorros. Cuando en el caso contrario, la economía en términos nominales no alcanza el nivel del producto potencial, se utilizan los ahorros para ampliar el gasto y estimular el crecimiento económico. El objetivo fundamental es generar ahorros en la etapa alta del ciclo económico y desahorros en su parte baja y así, en promedio, el déficit de largo plazo sería cero por lo que la deuda no tendría porque aumentar y se mantendría en niveles financiados.

Este mecanismo ya reconocido en México, se aplica en otros países como en Chile, y con ello lo que se busca es generar un ahorro cuando los ingresos son superiores a lo estimado –lo que puede ocurrir por un crecimiento más acelerado del previsto en una fase positiva del ciclo económico- a fin de que cuando la economía atraviese por un periodo de desaceleración -en una fase recesiva del ciclo- se puedan utilizar los ahorros para incentivar la economía.

Lo que se busca es tener mecanismos para elevar el gasto y el déficit cuando se considere necesario y generar recursos adicionales y para obtener ahorros en etapas de bonanza económica, lo cual permitirá financiar el déficit. A la larga, el déficit y el superávit habrán de compensarse.

FUENTES DE CONSULTA.

Impresas.

- Ayala, J. (1997). *Economía Pública*. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Ayala, J. (2001). *Economía del Sector Público*. (2ª ed.). México: Facultad de Economía-UNAM.
- Musgrave, R. (1992). *Hacienda pública. Teórica y aplicada*. (5ª ed.). Madrid, España: McGraw Hill.
- Parkin, M. (1995). *Macroeconomía*. Estados Unidos: Addison-Wesley Iberoamericana.
- Stiglitz, J. (1998). *Macroeconomía*. España: Ariel.

Digitales.

- CEFP. (2007) *Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en México (1997-2007)*. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp1042007.pdf>
- SHCP (2002). *Balance Fiscal en México. Definición y metodología*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/hacienda/docts/001.pdf>
- SHCP. (2016). *Deuda Pública. Metodología Tradicional*. Disponible en: http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/metodologias/eo_am03.pdf
- SHCP. (2016). *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. Disponible en <http://www.gob.mx/shcp/articulos/informe-sobre-la-situacion-economica-las-finanzas-publicas-y-la-deuda-publica>
- SHCP. (2017). *Criterios generales de política económica 2017*. Disponible en http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2017/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2017.pdf
- SHCP. (2017). *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública Cuarto Trimestre de 2016*. Disponible en http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/comunicados/2016/b122016.pdf



MÓDULO 1. FINANZAS PÚBLICAS E INTRODUCCIÓN AL PBR DEL DIPLOMADO DE PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS.

D.R © 2017. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Evaluación del Desempeño.

Avenida Constituyentes 1001, colonia Belén de las Flores, delegación Álvaro Obregón, C.P. 0110, Ciudad de México.

En colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Planeación.

Se permite copiar, distribuir, reproducir y comunicar públicamente la obra bajo la condición de no modificar o alterar el material y reconociendo la autoría intelectual de quienes participaron de la realización del trabajo, en los términos específicos de la Ley Federal del Derecho de Autor y demás leyes aplicables.