

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO PRESUPUESTARIO COMO POLÍTICA PÚBLICA EN LAS REFORMAS LEGALES



Giovanni Acua Reyes

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
giovanni_acua@hacienda.gob.mx

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas
Asesor. Dr. Luís Felipe López Calva

Mayo de 2006

Resumen Ejecutivo

Esta investigación tiene como objetivo principal, el de advertir de la necesidad, la utilidad y los beneficios que representaría incluir proyecciones económicas y de impacto presupuestario en las iniciativas de reformas que se presentan en el Poder Legislativo con el propósito de evitar algún tipo de contingencia presupuestaria.

Realizar este tipo de evaluaciones ex ante en las iniciativas de ley o de reformas que propone el Poder Legislativo, pueden contribuir a (i) que se cumplan las disposiciones de una ley (ii) mantener un equilibrio presupuestario, (iii) no incurrir en endeudamiento, (iv) una mejor cobertura social del presupuesto y (v) la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

Hoy en día existe un problema en el Congreso de la Unión al presentarse iniciativas de reformas. Estas propuestas se presentan sin ningún otro tipo de impedimentos que el de respetar las facultades que al Ejecutivo Federal le son conferidas por disposición expresa de la Constitución. Una de las consecuencias de lo anterior se traduce en la presentación de cada vez más iniciativas de reformas que no contienen un análisis de las distorsiones económicas y presupuestarias asociadas a ellas.

Adicionalmente, sus propuestas, en ocasiones (a) contravienen disposiciones de la CPEUM, (b) afectan el procedimiento presupuestario preestablecido, (c) afectan el equilibrio presupuestario (d) implican afectaciones al gasto público en ejercicio y comprometen el gasto futuro, o bien, (e) no establecen nuevas fuentes de ingreso.

Esta investigación demuestra que aún hace falta establecer normas jurídicas claras sobre este problema. Una primera propuesta que desarrollamos, es legislar en la materia e incluir disposiciones similares a las ya existentes en las leyes que norman el actuar legislativo (Ley Orgánica del Congreso y/o su Reglamento Interior). Nuestra segunda propuesta es legislar sobre el tema a nivel constitucional y garantizar que exista responsabilidad al aprobarse reformas legales. Finalmente nuestra última política implica la creación de un órgano multidisciplinario que realice evaluaciones de impacto presupuestario. Su actuar estará a cargo de un titular, el cual será ratificado por el Pleno de ambas Cámaras del Congreso, la función de este órgano es apoyar a los legisladores en la emisión de evaluaciones de impacto y será ajeno a los intereses de los grupos políticos.

I. MARCO TEÓRICO

El presente estudio tiende a demostrar que la implementación de evaluaciones de impacto presupuestario en las iniciativas de ley o de reformas que propone el Poder Legislativo puede contribuir a (i) que se cumplan las disposiciones de una ley (ii) mantener un equilibrio presupuestario, (iii) no incurrir en endeudamiento, (iv) una mejor cobertura social del presupuesto y (v) la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

Muchas de las propuestas que se estudian en el Legislativo presentan diferentes inconvenientes que las hacen inviables desde un punto de vista presupuestario debido a que afectan el ejercicio de un presupuesto vigente, o bien la elaboración de presupuestos futuros. Algunas por ejemplo, no están relacionadas con la planificación nacional y su contenido implicaría un incremento en el gasto público el cual puede o no ser cuantificable. Otras propuestas establecerían en alguna ley que un porcentaje determinado de recursos, deban dirigirse a fines específicos. Otras propuestas de reformas implican que durante el ejercicio de un presupuesto, se incluya un nuevo gasto no previsto en el mismo.

Algunas iniciativas proponen previsiones multianuales de recursos económicos, contraviniendo el principio de anualidad del PEF y otras provocarían futuros compromisos presupuestarios.

Este estudio demuestra como algunas iniciativas que se han aprobado en alguno de los sentidos planteados anteriormente, ha dado como resultado presiones en el gasto público, debido a la creación de nuevas partidas presupuestarias para su cumplimiento. Esto implica que se hayan contraído obligaciones futuras de gasto, mismas que obligan al Ejecutivo y al Legislativo a prever en presupuestos posteriores.

Para nuestro estudio es necesario entender que el uso de recursos financieros implica tres fases: ingresos, asignación de partidas para el gasto y control del gasto. Estas etapas son objeto de regulación, por lo que será necesario realizar un análisis de ellas desde una perspectiva constitucional.

En este mismo sentido y a partir de lo que establece nuestra Carta Magna, es que analizaremos las facultades que permiten la participación del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el proceso de aprobación y ejercicio del Presupuesto de Egresos.

Estudiaremos el concepto de planificación y su relación con el concepto de presupuestación. Entenderemos como actualmente, la programación, presupuestación y ejercicio del gasto público debe destinarse de manera prioritaria, a la consecución de los planes de desarrollo económico y programas que formula el Ejecutivo Federal.

Asimismo serán objeto de análisis la normatividad secundaria aplicable y los principios que rigen a los Presupuestos. Al respecto estudiaremos ciertas operaciones del gobierno que el Banco Interamericano de Desarrollo (Jul, Ana. Mayo 2006. Operaciones Extrapresupuestarias. Washington D.C.) ha identificado como medidas difíciles de reconciliar con los principios del presupuesto y, por lo tanto, amenazan el funcionamiento apropiado de este.

Finalmente, el problema objeto del presente estudio será analizado desde una perspectiva de políticas públicas. Se considera recomendable que todas las políticas públicas que lleve a cabo el Gobierno, estén sustentadas en criterios económicos y contengan evaluaciones de costo beneficio. Evaluar ex ante este tipo de decisiones se recomienda y contribuye principalmente para lograr eficiencia eficacia y efectividad en la asignación y uso de los recursos públicos y con ello alcanzar una mejor cobertura social.

II. INTRODUCCIÓN

Las ideas de mantener finanzas públicas sanas, se manifiestan y recomiendan como salida para evitar crisis financieras, de las que distintos países en vías de desarrollo han sufrido, incluyendo en ellos a México. Resulta importante por ello evitar la práctica de ciertas operaciones que amenazan el funcionamiento apropiado de los presupuestos anuales del Estado y comprometen la composición del gasto público.

El Decreto de Presupuesto de Egresos es un instrumento jurídico que contiene el destino y cuantía de los gastos que el Gobierno Federal erogará durante un tiempo determinado, es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo poner a consideración para su aprobación el respectivo Proyecto de Presupuesto ante la Cámara de Diputados y es esta última quien autoriza la manera en el que el Gobierno deberá realizar el manejo de la

Estudiaremos el concepto de planificación y su relación con el concepto de presupuestación. Entenderemos como actualmente, la programación, presupuestación y ejercicio del gasto público debe destinarse de manera prioritaria, a la consecución de los planes de desarrollo económico y programas que formula el Ejecutivo Federal.

Asimismo serán objeto de análisis la normatividad secundaria aplicable y los principios que rigen a los Presupuestos. Al respecto estudiaremos ciertas operaciones del gobierno que el Banco Interamericano de Desarrollo (Jul, Ana. Mayo 2006. Operaciones Extrapresupuestarias. Washington D.C.) ha identificado como medidas difíciles de reconciliar con los principios del presupuesto y, por lo tanto, amenazan el funcionamiento apropiado de este.

Finalmente, el problema objeto del presente estudio será analizado desde una perspectiva de políticas públicas. Se considera recomendable que todas las políticas públicas que lleve a cabo el Gobierno, estén sustentadas en criterios económicos y contengan evaluaciones de costo beneficio. Evaluar ex ante este tipo de decisiones se recomienda y contribuye principalmente para lograr eficiencia eficacia y efectividad en la asignación y uso de los recursos públicos y con ello alcanzar una mejor cobertura social.

II. INTRODUCCIÓN

Las ideas de mantener finanzas públicas sanas, se manifiestan y recomiendan como salida para evitar crisis financieras, de las que distintos países en vías de desarrollo han sufrido, incluyendo en ellos a México. Resulta importante por ello evitar la práctica de ciertas operaciones que amenazan el funcionamiento apropiado de los presupuestos anuales del Estado y comprometen la composición del gasto público.

El Decreto de Presupuesto de Egresos es un instrumento jurídico que contiene el destino y cuantía de los gastos que el Gobierno Federal erogará durante un tiempo determinado, es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo poner a consideración para su aprobación el respectivo Proyecto de Presupuesto ante la Cámara de Diputados y es esta última quien autoriza la manera en el que el Gobierno deberá realizar el manejo de la

actividad financiera pública, previo la aprobación del Congreso de la Unión, de los ingresos que habrán de utilizarse para cubrir aquél.

La nueva composición del Congreso de la Unión y la diversidad de corrientes ideológicas que en él habitan, ha provocado un incremento considerable en la presentación de iniciativas de reformas que podrían representar serio impacto a las finanzas públicas, sobretodo por que no incluyen las proyecciones económicas y un impacto presupuestario que las sustenten. El presente tema es no menos importante por tratarse de las finanzas públicas del país.

Nuestra investigación comienza con el planteamiento del problema y dedicaremos para ello nuestro capítulo primero. En él expondremos la magnitud del problema y una evaluación de sus causas y efectos.

El capítulo segundo contiene un análisis constitucional del PEF. Estudiaremos todas las disposiciones constitucionales relacionadas con el Presupuesto. Explicaremos el vínculo que debe prevalecer entre el Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Daremos cuenta de la manera en que los ciudadanos estamos vinculados con el ejercicio del gasto público. Asimismo, delimitaremos la participación del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria a partir de lo que al respecto establece nuestra Constitución Política.

También revisaremos las disposiciones constitucionales mediante las cuales se ejerce un control del gasto mediante la entidad de fiscalización conocida como Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En el capítulo tercero analizaremos propiamente la normatividad secundaria aplicable y los principios que rigen al presupuesto. Entenderemos como el presupuesto es el instrumento que autoriza al Poder Ejecutivo la manera en que habrá de gastar los recursos públicos en las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas. Se hace indispensable conocer en este apartado los principios jurídicos a los que esta sometida la actividad presupuestaria y de los cuales señalaremos a los de equilibrio presupuestario, anualidad, unidad y universalidad.

En el capítulo cuarto, el problema será analizado desde una perspectiva de políticas públicas. A efecto de evitar la proliferación del problema, es necesario mediante la

realización de determinadas políticas públicas, lograr que se realicen evaluaciones ex ante en las iniciativas de ley o de reformas que propone el Poder Legislativo. Evaluar ex ante este tipo de decisiones se recomienda y contribuye principalmente para lograr eficiencia, eficacia y efectividad en la asignación y uso de los recursos públicos y con ello alcanzar una mejor cobertura social.

CAPÍTULO 1

EL PROBLEMA DE NO INCLUIR EVALUACIONES DE IMPACTO EN LAS INICIATIVAS DE REFORMAS.

Recientemente, el Poder Legislativo ha adquirido un papel importante en el proceso de la toma de decisiones y el juego de pesos y contrapesos que ha resultado del cambio democrático que vive México. Varios hechos han provocado su transformación. El que ningún partido tenga la mayoría absoluta ya en tres legislaturas (LVII, LVIII y LIX) y el hecho de que el partido en el gobierno no tenga control de las cámaras, son hechos indiscutibles de esta mutación.

Es un Poder que ha aumentado su influencia en la toma de decisiones y ha ido fortaleciendo su papel en el proceso presupuestario, además de ser conocido como el órgano responsable, que mediante el proceso legislativo, se encarga de producir las normas legales que expresan la voluntad de la ciudadanía, las cuales se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano.

Por tal motivo y con el fin de entender esta primera parte de nuestro trabajo, explicaremos de manera breve, parte del proceso legislativo que se realiza en el Congreso de la Unión.

Una vez presentada una iniciativa de ley o de reformas, facultad que constitucionalmente corresponde al Poder Ejecutivo, a los diputados federales y a los senadores y a las Legislaturas de los Estados -art. 71 CPEUM-, inmediatamente es turnada a una comisión que se encarga de su estudio. Posteriormente, esta elabora un documento con el que dictamina si la iniciativa es susceptible o no de aprobación. Este dictamen

realización de determinadas políticas públicas, lograr que se realicen evaluaciones ex ante en las iniciativas de ley o de reformas que propone el Poder Legislativo. Evaluar ex ante este tipo de decisiones se recomienda y contribuye principalmente para lograr eficiencia, eficacia y efectividad en la asignación y uso de los recursos públicos y con ello alcanzar una mejor cobertura social.

CAPÍTULO 1

EL PROBLEMA DE NO INCLUIR EVALUACIONES DE IMPACTO EN LAS INICIATIVAS DE REFORMAS.

Recientemente, el Poder Legislativo ha adquirido un papel importante en el proceso de la toma de decisiones y el juego de pesos y contrapesos que ha resultado del cambio democrático que vive México. Varios hechos han provocado su transformación. El que ningún partido tenga la mayoría absoluta ya en tres legislaturas (LVII, LVIII y LIX) y el hecho de que el partido en el gobierno no tenga control de las cámaras, son hechos indiscutibles de esta mutación.

Es un Poder que ha aumentado su influencia en la toma de decisiones y ha ido fortaleciendo su papel en el proceso presupuestario, además de ser conocido como el órgano responsable, que mediante el proceso legislativo, se encarga de producir las normas legales que expresan la voluntad de la ciudadanía, las cuales se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano.

Por tal motivo y con el fin de entender esta primera parte de nuestro trabajo, explicaremos de manera breve, parte del proceso legislativo que se realiza en el Congreso de la Unión.

Una vez presentada una iniciativa de ley o de reformas, facultad que constitucionalmente corresponde al Poder Ejecutivo, a los diputados federales y a los senadores y a las Legislaturas de los Estados -art. 71 CPEUM-, inmediatamente es turnada a una comisión que se encarga de su estudio. Posteriormente, esta elabora un documento con el que dictamina si la iniciativa es susceptible o no de aprobación. Este dictamen

contiene los antecedentes y la idea central de la iniciativa, las razones y consideraciones sobre su aprobación o desechamiento. Al final, si la propuesta es aceptada, se incluye el articulado del decreto o ley.

Aprobado este dictamen por la comisión, se somete al Pleno de la Cámara correspondiente para su aprobación y una vez aprobada la iniciativa se turna a la legisladora, la cual mediante el mismo procedimiento de dictaminación, considera si es de aprobarse o desecharse, en el caso de ser aprobada, esta última Cámara la turna al Ejecutivo Federal, mismo que si no tuviere observaciones procederá a publicarla en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

El presentar iniciativas de reformas es el primer momento del procedimiento legislativo que se lleva a cabo el Congreso de la Unión y esta regulado por los artículos 72 y 122 de nuestra Norma Fundamental. La *iniciativa* es una propuesta por escrito para modificar, crear o abrogar una ley. De manera general consta de dos partes, una exposición de motivos y el articulado. La primera de ellas contiene la explicación de las causas que originaron la propuesta, normalmente son consideraciones de orden político, jurídico, económicas o sociales. La segunda parte, es el cuerpo normativo o articulado propuesto por el autor y constituye la parte principal de la iniciativa.

En el Congreso de la Unión al presentarse iniciativas de reformas, se hace sin ningún otro tipo de impedimentos más que el de respetar las facultades que al Ejecutivo Federal le son conferidas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como lo son el presentar de manera exclusiva los proyectos de Ley de Ingresos (LIF) y de Presupuesto de Egresos (PEF), así como la Cuenta Pública.

Por su parte, el Presidente de la República para presentar una iniciativa de reformas, debe sujetarse a lo establecido en las leyes que norman su actividad, como el hecho de estar obligado a realizar una evaluación del impacto presupuestario de todas las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso [art. 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPyRH)]. En tanto que los legisladores encuentran la necesidad de proponer iniciativas a partir de su experiencia social y política. El Poder Ejecutivo puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto y de manera exclusiva presenta las iniciativas de la LIF, el PEF y la Cuenta Pública.

1.1. El problema.

El que los legisladores puedan presentar reformas de ley sin más requisito que el de respetar las materias reservadas al Presidente de la República, debe considerarse como un riesgo en razón de que sus propuestas al no contener un análisis de las distorsiones económicas y presupuestarias asociadas a ellas. Adicionalmente, sus propuestas en ocasiones (a) contravienen disposiciones de la CPEUM, (b) afectan el procedimiento presupuestario preestablecido, (c) afectan el equilibrio presupuestario (d) implican afectaciones al gasto público en ejercicio y comprometen el gasto futuro sin establecer nuevas fuentes de ingreso. Baste decir que el único obligado a incluir evaluaciones de impacto presupuestario en sus *iniciativas de leyes o reformas*, según el PEF 2006 y la LFPyRH, es el Poder Ejecutivo.

Ejemplos de la problemática objeto del presente estudio es que algunas de estas propuestas implican impacto presupuestario, el cual en ocasiones puede ser cuantificable y en otras no. Otras, provocarían desequilibrio entre el ingreso y el gasto público. Otras pretenden destinar, mediante la incorporación de disposiciones a leyes federales y distintas al PEF, determinados recursos a fines específicos. En tanto que otras, significan un riesgo por que establecerían nuevas obligaciones de gasto a mitad del ejercicio de un presupuesto.

Algunas implican la creación de burocracia mediante la creación de nuevas estructuras federales. Otras establecen previsiones multianuales de recursos económicos y otras implican futuros compromisos presupuestarios pero no establecen fuentes de financiamiento.

Por otra parte, cabe mencionar, que algunas de estas iniciativas se han aprobado y como resultado de ello, se han tenido que establecer nuevas partidas y asignaciones presupuestarias que carecen de una fuente de ingresos, provocando presiones en el gasto público debido a que existe la obligación de preverse recursos para su materialización, lo cual podría afectar a otros programas contenidos en el PEF.

1.2. Análisis del problema.

Es de relevancia mencionar que desde 1997, año en el que las mayorías absolutas dejaron de existir en el Congreso de la Unión, ha proliferado esta práctica debido a que se han incrementado en gran número las iniciativas presentadas por los legisladores y los

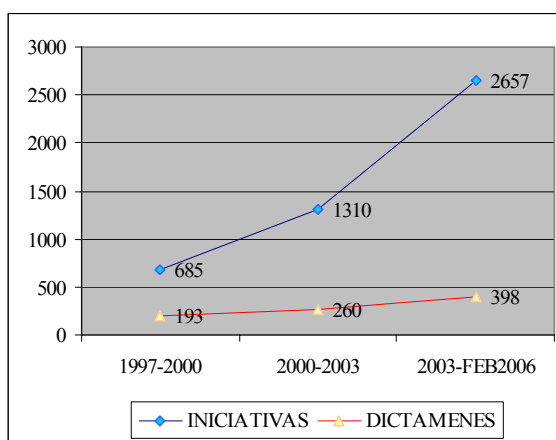
dictámenes que se elaboran en el Congreso no incluyen evaluaciones de impacto presupuestario.

Tan sólo en la Cámara de Diputados, de septiembre de 1997 a agosto de 2000, la LVII Legislatura presentó 685 iniciativas. Durante este mismo lapso de tiempo dictaminaron 193 iniciativas. De septiembre de 2000 a agosto de 2003, es decir, durante la LVIII Legislatura se presentaron 1310 iniciativas y se elaboraron 260 dictámenes (gráfica 1).

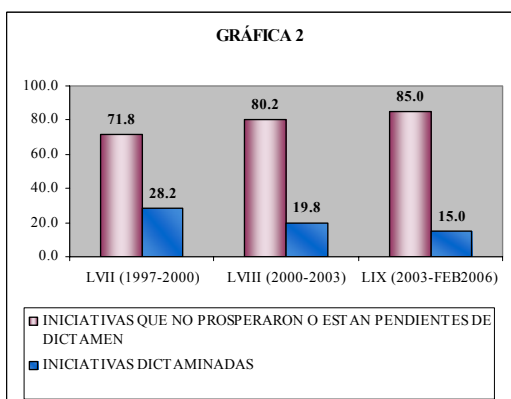
Finalmente de septiembre de 2003 hasta febrero de este año, la LIX Legislatura tiene registradas como presentadas 2657 iniciativas y como contraparte se han elaborado 398 dictámenes.

No obstante, en la gráfica 2, vemos que en la LVII Legislatura que funcionó de 1997 a 2000, se presentaron 685 iniciativas de reformas, de las cuales sólo se dictaminaron el 28%, quedando el 72%

GRÁFICA 1

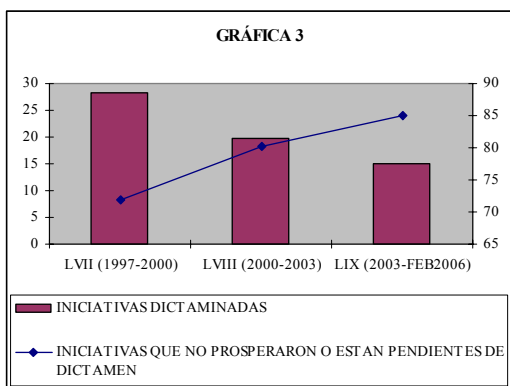


FUENTE: GACETA PARLAMENTARIA DE CÁMARA DE DIPUTADOS
GRÁFICO ELABORADO POR EL AUTOR.



FUENTE: GACETA PARLAMENTARIA DE CÁMARA DE DIPUTADOS
GRÁFICO ELABORADO POR EL AUTOR.

de ellas solo en propuestas. Posteriormente, en la LVIII Legislatura que funcionó de 2000 a 2003, de las 1310 propuestas de reformas, avanzaron el 20% del total de las presentadas y quedaron inconclusas el 80% restante. Observemos que de 1997 a la fecha, el porcentaje de iniciativas inconclusas ha ido en aumento. Esta Legislatura del total de iniciativas que presentó, el 85% de ellas están pendientes de dictamen y el 15% restante continuaron su proceso legislativo.

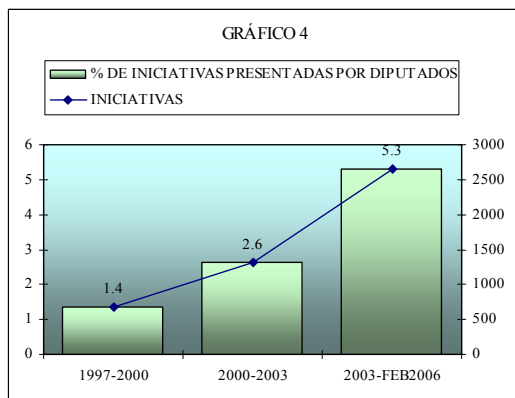


FUENTE: GACETA PARLAMENTARIA DE CÁMARA DE DIPUTADOS
GRÁFICO ELABORADO POR EL AUTOR.

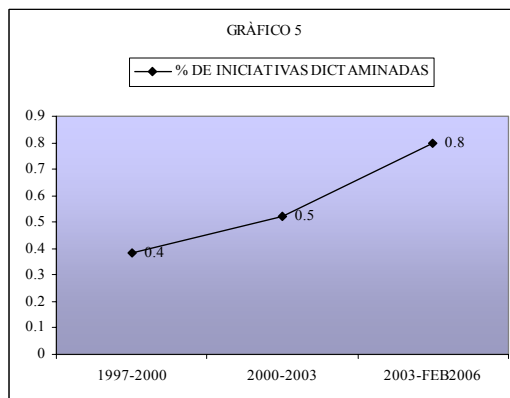
Se demuestra con ello una tendencia de que el trabajo de dictaminación va en descenso y por otro lado se demuestra una tendencia de que el porcentaje de las iniciativas de reformas que están quedando inconclusas va en aumento, tal como se demuestra en la gráfica 3.

Ahora bien, en esa Cámara, de 1997 que se presentaba en promedio una iniciativa por legislador, al día de hoy esto se ha incrementado, de tal forma que cada legislador podría haber presentado 5 propuestas de reformas. Sin embargo, del periodo de 1997 a 2000, se dictaminaban en promedio .4 iniciativas. Del periodo de 2000 a 2003 se dictaminaron .5 y de 2003 a la fecha, se dictaminan .8 iniciativas en promedio. Lo anterior podría poner en tela de juicio el trabajo legislativo y sobretodo el contenido, la viabilidad y la funcionalidad de algunas iniciativas de reformas propuestas (Gráficos 4 y 5).

Ahora bien, es de resaltar que durante esta LIX Legislatura, de los 398 dictámenes aprobados en Cámara de Diputados, se han publicado en el Diario Oficial de la Federación 177 reformas constitucionales y legales, hasta el 14 de febrero de este año. Tal y como lo podemos corroborar en la gráfica 6.

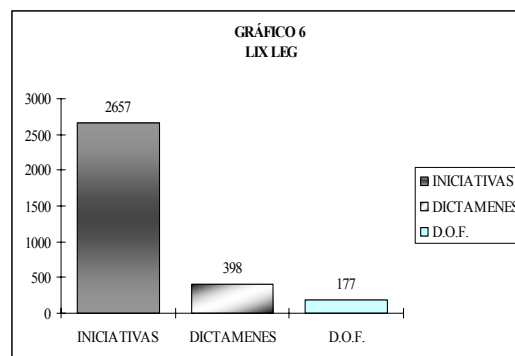


FUENTE: GACETA PARLAMENTARIA DE CÁMARA DE DIPUTADOS
GRÁFICO ELABORADOS POR EL AUTOR



FUENTE: GACETA PARLAMENTARIA DE CÁMARA DE DIPUTADOS
GRÁFICO ELABORADOS POR EL AUTOR

De tal forma, que actualmente existe una relación negativa entre la presentación de iniciativas y las que prosperan, la cual es necesario corregir. Es importante encontrar mecanismos tendientes a nivelar esta significativa diferencia y sobretodo para evitar la presentación de iniciativas inviables.



FUENTE: PÁGINA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
GRÁFICO ELABORADO POR EL AUTOR.

Tan solo esta Legislatura ha logrado que el 6% de las propuestas presentadas sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior confirma que para los Estados y para los legisladores presentar iniciativas no es problema actualmente. Lo que en un determinado momento si lo sería, es que el Poder Legislativo se sature de iniciativas, que estas solo se queden en propuestas y por otro lado encontrar las que pueden ser susceptibles de continuar su proceso legislativo y mucho más aún, cuales de ellas verdaderamente se traducen en un beneficio para la sociedad y a que costos.

Para el mismo Poder Legislativo esto es un problema ya que la presentación de tantas reformas implica más personal técnico para procesar este alto número de iniciativas. Adicionalmente, tiene que valorar los costos que implica no poder dictaminarlas o dictaminarlas de manera rápida y sin evaluar riesgos.

Hoy día este problema en el Congreso, va en aumento por que *ni* la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *ni* la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), *ni* el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos (RGICGEUM) y mucho menos los Acuerdos Parlamentarios, principales ordenamientos que rigen el funcionamiento de las dos Cámaras, *establecen el cumplimiento de determinados requisitos al presentarse o dictaminarse iniciativas de reformas, permitiendo con ello la proliferación de este tipo de propuestas.*

Para efectos de esta investigación a continuación se exponen ejemplos de iniciativas que afectarían las finanzas públicas del país, porque representan:

- Un desequilibrio entre el ingreso y el gasto público.
- Un impacto presupuestario, el cual puede o no ser cuantificable.
- Destinar mediante la inclusión en disposiciones legales, determinados recursos o un porcentaje fijo de ellos a fines específicos.
- El establecimiento de nuevas obligaciones de gasto a mitad del ejercicio de un presupuesto.
- Aumento considerable en los presupuestos de las dependencias del gobierno federal sin fuentes de financiamiento claras, como puede ser un incremento en el gasto administrativo al crear burocracia mediante nuevas estructuras federales.
- El establecimiento de previsiones multianuales de recursos económicos.
- Futuras previsiones presupuestarias.
- Nuevos gastos no relacionados con la planeación nacional, como puede ser la creación de programas no relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo.
- La creación de nuevos órganos públicos, con fines ajenos a la Planeación Económica del país.
- Creación de nuevas partidas presupuestarias.
- Cambiar la naturaleza de algunos Órganos de la Administración Pública y otorgarles autonomía de gasto, lo que implica que la observancia del ejercicio de sus erogaciones no sea susceptible de ser fiscalizado.

Para demostrar lo anterior, se han identificado algunas iniciativas de reformas que actualmente el Poder Legislativo esta estudiando y cuyo contenido ejemplifica claramente los argumentos antes expuestos:

CUADRO 1	
LEY	PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS
<p>Ley de Gas Natural de Proceso, Amoniac y Fertilizantes Nitrogenados.</p> <p>Aprobada en C. de Diputados (22-Mar-06).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto presupuestario: • Entre 14.1 y 291.0 millones de dólares (Costos con 60% del Gas Natural Consumido a Precio de Estímulo), y • Entre 23.5 y 484.9 millones de dólares (Costos con 100% del Gas Natural Consumido a Precio de Estímulo). • El PEF incluirá una partida para resarcirle a PEMEX

	<p>Exploración y Producción, la cantidad que resulte de multiplicar la diferencia entre el precio de mercado y el precio de estímulo del gas natural de proceso, por el volumen de gas natural de proceso considerado en el Programa.</p>
<p>Ley de Administración de Recursos para la Asistencia Pública. Sen. Yolanda Eugenia González Hernández (PRI) (2-Dic-2004).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se dejarían de percibir conforme a la LIF del 2006: <u>\$1,732.4 Millones de Pesos (\$458.1 Millones de Pesos para LOTENAL y \$1,274.3 para PRONOSTICOS)</u>, los cuales dejarían de destinarse a programas sociales. • <u>Creación de un Fondo</u> al cual deberán destinarse la totalidad de los recursos derivados de las utilidades de LOTENAL y Pronósticos, a fin de que sean destinados a programas de asistencia social elegidos por un Comité. • Lo anterior provocaría una <u>disminución de los ingresos</u> correspondientes en la LIF y <u>mayor gasto administrativo</u> por la operación del Fondo (menos recursos para la asistencia pública).
<p>Ley para la Coordinación de la Educación Superior (REFORMA). Aprobada en la C. de Senadores (13-Dic-05).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se prevé el <u>otorgamiento de 3 tipos de subsidios</u> (regularizable, no regularizable y extraordinarios) a las instituciones de educación superior. • Se faculta a estas instituciones para que en sus normas de creación definan la integración de su presupuesto y el establecimiento de fondos. • Capítulo denominado <u>“Asignación de Recursos” que difiere de las reglas establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</u>
<p>Ley que crea el Instituto Nacional de Fomento y Desarrollo Industrial. Aprobada en la C. de Senadores —78 votos en pro— (07-Abr-06)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>El costo anualizado en el primer año podría ser de hasta \$800.00 Millones de Pesos y luego alrededor de \$450.00 Millones de Pesos cada año, sólo de gasto corriente.</u> • Creación de un organismo descentralizado y seis órganos especializados.
<p>Iniciativa que expide la Ley para el Fomento a la Innovación y al Desarrollo de Empresas y Actividades de Base</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Propone la <u>creación del “Fideicomiso</u> para el Fomento a la Innovación y al Desarrollo de Empresas y Actividades de Base Tecnológica” y del “Consejo Consultivo para la Innovación y el Desarrollo de Empresas y Actividades de

<p>Tecnológica. Dip. María Eloísa Talavera Hernández (PAN) (20-Oct-2005)</p>	<p>Base Tecnológica” y faculta a la Secretaría de Economía a <u>constituir “órganos de apoyo a unidades administrativas”.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece la <u>creación del “Programa Especial</u> para la Innovación y el Desarrollo de Empresas y Actividades de Base Tecnológica”, horizonte de largo plazo para sus objetivos y estrategias (12 años); metas y acciones a 3 y 6 años. • Otorga Facultades al Consejo Técnico del Fideicomiso para emitir Reglas Generales que aplicarán para el estímulo fiscal establecido en el artículo 219 de la LISR.
<p>Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional. Dip. Cruz López Aguilar (PRI) (iniciativa de varios legisladores). (11-Nov-2005)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Impacto presupuestario: \$55,810.00 MP.</u> • <u>Constituye el Sistema Nacional</u> de Planeación para la Soberanía y la Seguridad Agroalimentaria de la Nación y Nutricional de la Población Infantil. • <u>Propone crear el Programa</u> Estratégico Nacional para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional; <u>los Planes Nacionales de Desarrollo deberán tener un capítulo de seguridad y soberanía agroalimentaria</u> de la nación y nutricional de la población. • <u>Incorporación al proyecto de PEF los recursos que proponga SAGARPA para los programas: PROCAMPO, INGRESO OBJETIVO y COMERCIALIZA.</u> • <u>Prevé que en el proyecto de PEF se incorporen los montos “suficientes”</u> para cumplir los objetivos de los programas. • <u>Creación del “Consejo</u> Nacional para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional” -órgano consultivo que contará con un Comité Técnico- y de la “Comisión Intersecretarial para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional”. • Contraviene disposiciones de la LFPyRH.
<p>Ley del Seguro Social (Art. Décimo Octavo Transitorio).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto presupuestario: Indefinido (<u>se estima en más de \$10,000.00 Millones de Pesos).</u>

<p>Iniciativa Dip. Miguel Alonso Raya (PRD) (7-Mar-06) Aprobada en C. de Diputados (26-Abr-06)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se elimina el requisito de conservación de derechos para el otorgamiento de pensiones por edad avanzada y vejez.
<p>Ley del Seguro Social (Art. 25 y 277-E). Iniciativa Dip. Miguel Alonso Raya (PRD) (10-Mar-05) Aprobada en C. de Diputados (26-Abr-06)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Impacto presupuestario: Indefinido (se estima en más de \$14,000.00 Millones de Pesos).</u> • Se incrementan las aportaciones del Gobierno Federal para cubrir las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, y se permite cruzar recursos de las reservas de IV y RT para fondear dichas prestaciones.
<p>Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para ex Trabajadores Migratorios Mexicanos. Iniciativa Dip. Rafael Flores Mendoza (PRD) (7-Mar-06)]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Impacto presupuestario: Estimado en más de \$6,000.00 Millones de Pesos.</u> • Se amplía el beneficio para los no inscritos en el Padrón de la SEGOB. Se flexibilizan los requisitos para tener acceso a los beneficios de la Ley (documentación). • Existen 49,000 beneficiarios con la Ley vigente; se adicionarían 149,000 nuevos beneficiarios más 35,000 que tienen parcialmente los documentos para tener acceso al programa. • Con los recursos del PEF 2005 y 2006 se cubrirán los apoyos para 15,000 beneficiarios de los 49,000 vigentes.
<p>Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y Deterioro Ambiental y se Deroga el Artículo 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Dip. Jorge Kahwagi Macari (PVEM) (29-Nov-2005).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Creación del “Fondo para la Reparación del Deterioro Ambiental” el cual deberá contar como <u>mínimo con 500 mdp.</u></u> • <u>El Fondo deberá incrementarse anualmente en una proporción igual al incremento promedio que registre en el mismo periodo el PEF,</u> salvo que exista una propuesta justificada de modificación diferente a la regla general. • <u>El Ejecutivo deberá proponer en el PEF 2007 la creación del fondo con un monto que no podrá ser menor a 500 mdp.</u> • El Fondo se utilizará para cubrir indemnizaciones por daño ambiental que ocasionen la Federación, los Estados, municipios, D.F. y sus delegaciones.

<p>Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos. Dip. Cruz López Aguilar (PRI) (6-Dic-2005).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Ejemplo: Construir y operar una Planta de Etanol tiene un impacto presupuestario de \$500.00 MP.</u> • <u>Creación de una partida presupuestaria en el PEF</u> para la operación de los programas derivados de la Política Nacional de Energía Renovable. • <u>Nuevos compromisos de gasto</u> (apoyos técnicos y presupuestarios; inversión; desarrollo de obras de infraestructura básica, productiva y de servicios de producción, entre otros). • <u>Creación de un Fondo</u> constituido por aportaciones del Gobierno Federal. • <u>Otorga facultades</u> a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable <u>en materia programático-presupuestaria</u> (definición de lineamientos y definición de prioridades y criterios en materia de gasto público).
<p>Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro. Dip. Fernando Ulises Adame de León (PRI) (20-Jul-2005).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Operación de la Universidad Agraria Antonio Narro como un organismo descentralizado. • Establece como atribución de la Universidad la de <u>“administrar libremente su patrimonio”</u>.
<p>Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Impacto presupuestario: \$476.9 MP</u> (sujeto a la definición del programa de liquidación y recontractación de personal; remodelación del edificio sede; modernización de equipamiento informático y de telecomunicaciones, así como la liquidación de pasivos). • Nueva Agencia (descentralizado) con cargo al patrimonio de Notimex y a los recursos del PEF. • El Ejecutivo transferirá los recursos de Notimex al nuevo organismo.
<p>Ley del Seguro Social (REFORMA). Iniciativa del Sen. Orlando Paredes Lara (PRI) (3-Nov-04)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La reforma otorga un incremento del 11% a los pensionados por invalidez y riesgos de trabajo con cuantía de pensión equivalente a un salario mínimo vigente en el D.F. o menor a esta cuantía, sin importar su edad. • Pensiones en curso de pago que se otorgan por Ley 73 y

	<p>que se cubren con transferencia fiscales: <u>tendría un impacto de \$532.0 millones, de los cuales \$238.2 millones corresponden a la retroactividad del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2005, y \$293.8 millones al ejercicio fiscal 2006.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pensiones otorgadas por Ley 97 y que se cubren con recursos propios del IMSS: <u>tendría un impacto de \$17.8 millones, de los cuales \$8.0 millones corresponderían a 2005 y \$9.8 millones al ejercicio fiscal 2006.</u>
Ley que Crea el Fideicomiso de Administración del Fondo para el Fortalecimiento e Integración de la Cadena Productiva del Tequila y Protección de su Denominación de Origen.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Se prevé la creación del “Fideicomiso</u> de Administración del Fondo para el Fortalecimiento e Integración de la Cadena productiva del Tequila y Protección de su denominación de Origen”, a través del cual se ministrarán los recursos destinados al apoyo del sector tequilero. • <u>Creación de una partida presupuestaria.</u>
Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (REFORMA art. 2)	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Impacto incuantificable.</u> • El presupuesto para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa no podrá ser inferior, en términos reales, al presupuesto autorizado en el ejercicio fiscal anterior.

DATOS ESTIMADOS POR LA SUBSECRETARÍA DE EGRESOS DE LA SHCP

Por otra parte y en este mismo sentido, a continuación veremos algunas reformas que ya han sido aprobadas y como resultado de ello, se han tenido que establecer nuevas partidas o destinar nuevos recursos a otros rubros. Esto ha provocado presiones en el gasto público debido a que no se determinó una fuente de financiamientos para compensar la necesidad de prever recursos para su materialización.

Cabe mencionar (Echeverri, Bonilla y Moya. BID, 2006. Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: Origen, motivación y efectos sobre el presupuesto: Los casos de Argentina, Colombia, México y Perú, p. 13.), que no se considera saludable el establecimiento de gastos predeterminados por normas legales debido a que implican mayores compromisos de gasto hacia el futuro, lo cual además de ir presionando el aumento persistente de la deuda pública, va dejando sin margen de maniobra al gobierno en

la elaboración de los presupuestos futuros y de esta manera se afecta la asignación de recursos a las prioridades de los planes de gobierno.

Estas son **leyes vigentes que obligan al Estado a contener partidas y previsiones** necesarias en el PEF para el cumplimiento de diversos objetivos:

CUADRO 2	
LEY	IMPLICACIONES DE CARÁCTER PRESUPUESTAL
Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>El Ejecutivo Federal establecerá las previsiones presupuestarias necesarias</u> para la instrumentación del Programa Especial Concurrente. • Según el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, el presupuesto autorizado por esa Cámara para el PEC 2005, <u>asciende a 145,974.3 mdp.</u> (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados. México 2005. Comentarios al 5° informe de gobierno del presidente Vicente Fox Quesada en materia del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable, p. 3.)
Ley de Energía para el Campo.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>El Poder Ejecutivo Federal incluirá dentro del proyecto de Ley de Ingresos y del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos</u> de la Federación, las previsiones necesarias para atender la operación del Programa.
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá contener las partidas y previsiones necesarias</u> para sufragar los gastos derivados de su operación, sin perjuicio de que le sean asignadas partidas adicionales. • En el Presupuesto de Egresos de 2006, para el funcionamiento del Instituto se destinarán <u>292.5 millones de pesos.</u>
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	<ul style="list-style-type: none"> • <u>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará las previsiones necesarias en el proyecto anual de presupuesto de Egresos</u> de la Federación para cubrir las

	<p>erogaciones que deriven de la aplicación de esta Ley con cargo al presupuesto de las dependencias.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto para este año destinado al Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, por medio del cual se implementa y opera el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada es de 24.3 millones de pesos.
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	<ul style="list-style-type: none"> • <u>En el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, se incluirán, las asignaciones correspondientes</u> para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades a que se refiere el Capítulo III de esta Ley.
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> • <u>La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión establecerá dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, la partida correspondiente</u> al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, para que cumpla con los objetivos establecidos en la presente ley.
Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>La Comisión podrá ser instancia de consulta para las dependencias</u> y entidades de la Administración Pública Federal <u>con el fin de formular el proyecto de presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas a incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación</u> de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Federal.
Ley General de Educación.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión establecerá dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, la partida correspondiente</u> al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, para que cumpla con los objetivos establecidos en la presente ley.
Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Los recursos aprobados en el Anexo 17 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, para el "Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Migratorios del 42 al 64", se transferirán al patrimonio del Fideicomiso.</u>

	<ul style="list-style-type: none"> • Al efecto, <u>el Comité Técnico del Fideicomiso deberá presentar a la Cámara de Diputados</u>, a través de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Fondos de los Trabajadores Mexicanos Braceros, <u>un informe trimestral sobre el avance de su gestión</u> que permita conocer su situación financiera <u>y determinar, en su caso, la cantidad a presupuestar para el año siguiente.</u> • Para tal efecto, en el Presupuesto de Egresos de 2006, se destinaron al Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Rurales del 42 al 64, <u>recursos por un monto de 298,500,000 pesos.</u>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CUADRO ELABORADO POR EL AUTOR A PARTIR DE INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA SUBSECRETARÍA DE EGRESOS DE LA SHCP.

Asimismo, **existen asignaciones de gasto específicas que están previstas en diversas leyes federales igualmente vigentes y, por ende, tanto el Ejecutivo Federal como la Cámara de Diputados están obligados a prever las mismas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.** Por citar algunos ejemplos, **se detallan a continuación algunas asignaciones de gasto cuyo monto es perfectamente determinable conforme a los porcentajes y fórmulas de las disposiciones legales aplicables:**

CUADRO 3	
LEY	IMPLICACIONES DE CARÁCTER PRESUPUESTAL
Ley de Ciencia y Tecnología.	<ul style="list-style-type: none"> • Establece que el monto anual que el Estado destine a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico <u>no podrá ser menor al 1% del producto interno bruto del país.</u> • Para dar cumplimiento a lo que dispone el artículo segundo transitorio de esta ley, en el PEF 2004 se establecieron en este rubro recursos por <u>26,833,185,001 pesos;</u> en el PEF 2005 se establecieron en este rubro recursos por <u>28,852,332,481 pesos;</u> y en el PEF 2006 se establecieron en este rubro recursos por <u>30,599,748,168 pesos.</u>
Ley de Capitalización del	<ul style="list-style-type: none"> • <u>El Ejecutivo Federal, al enviar al Congreso de la Unión</u>

<p>Procampo.</p>	<p><u>la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación</u>, para cada uno de los ejercicios fiscales en que se encuentre en vigor el presente ordenamiento, <u>establecerá las previsiones presupuestales que se requieran para dar cumplimiento a las disposiciones de esta Ley.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>La Cámara de Diputados</u>, durante la vigencia de la presente Ley, <u>proveerá en los correspondientes decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación, partidas y disponibilidades presupuestales para el PROCAMPO.</u> • Para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, en Presupuesto de Egresos de la Federación para 2006, se establecieron recursos por la cantidad de <u>15,272,200,000 pesos.</u>
<p>Ley General de Salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estableció el funcionamiento del Sistema de Protección Social en Salud, y <u>señala en sus disposiciones transitorias que cada año y de manera acumulativa se incorporarán las familias con el fin de alcanzar el 100% de cobertura en el año 2010.</u> • Para tal fin, conforme al V informe de gobierno, se han erogado en cumplimiento de esta disposición los siguientes recursos: en 2002 la cantidad de <u>205 mdp.</u>; en 2003 la cantidad de <u>1.003 mdp.</u>; para 2004, la cantidad de <u>2 963 mdp.</u>; y hasta junio de 2005, se habían erogado en este rubro <u>1.935 mdp.</u>
<p>Ley General de Desarrollo Social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establece que <u>el gasto en esta materia no puede ser inferior al aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación anterior.</u> • Para el cumplimiento de esta disposición, en el PEF 2006 se han asignado recursos por la cantidad de 17,222 mdp. en este rubro, mismo que no podrá ser menor en años posteriores.
<p>Ley General de Educación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Obliga al Estado a destinar el equivalente al 8% del PIB en gasto educativo</u> (esta meta debe cumplirse en el 2006,

	<p>pero cada año ha tenido que incrementarse el monto correspondiente para cumplir con ese objetivo).</p> <ul style="list-style-type: none"> Asimismo, para el cumplimiento de esta disposición se han establecido de manera gradual los siguientes aumentos en materia de educación pública: para el 2004 se estableció la cantidad de <u>113,414,103,990 pesos</u>; en el PEF 2005, se destinaron recursos hasta por <u>127,668,397,726 pesos</u>; y para 2006 en el PEF se destinaron recursos que ascienden a <u>137,590,432,701 pesos</u>.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CUADRO ELABORADO POR EL AUTOR A PARTIR DE INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA SUBSECRETARÍA DE EGRESOS DE LA SHCP

1.3. Efectos del problema

Para el caso de estos artículos que se encuentran ya vigentes, podemos decir que son disposiciones cuyos costos y beneficios no fueron claros al momento de su aprobación pues no se encontró registro alguno acerca de que las comisiones dictaminadoras del Congreso de la Unión para su aprobación realizaran e incluyeran evaluaciones de impacto presupuestario. Son reformas que establecen compromisos de gasto futuros por mandato de ley que anualmente tendrán que incorporarse en presupuestos posteriores y por lo tanto escapan a la discusión y aprobación anual del PEF y a la disponibilidad presupuestaria que para determinados ejercicios pueda existir. Este tipo de gastos fijos, podría representar futuras presiones en el gasto público.

De no solucionarse el problema respecto a las iniciativas de reformas pendientes en el Congreso, las consecuencias derivarían en una seria afectación a las finanzas públicas debido a que con ellas se provocarían:

- Presiones de Gasto.
- Desequilibrio entre el ingreso y el gasto público.
- Un incremento no moderado del gasto público.
- Afectar los ingresos fiscales destinados a la atención de programas que podrían ser prioritarios.
- Contraer nuevas obligaciones de gasto no contempladas a la mitad del ejercicio de un presupuesto.
- Contraer futuros compromisos presupuestarios.

- Afectaciones a futuros Presupuestos de Egresos.
- Afectaciones a la Planeación Económica del país.

Adicionalmente, no debemos perder de vista que algunas de estas disposiciones:

- Contravienen disposiciones en materia presupuestaria establecidas en la Constitución y en Leyes Federales de la materia.
- Afectan la fiscalización que realiza el Poder Legislativo.
- Vulneran facultades del Poder Legislativo y del Poder Judicial, establecidas en la Constitución.

Corregir estas situaciones y evitar su proliferación se considera sano para la economía del país. Es por ello que los esfuerzos de esta investigación estarán enfocados a advertir de la necesidad, la utilidad y los beneficios de incluir proyecciones económicas y de impacto presupuestario en las iniciativas de reformas que se presentan en el Poder Legislativo.

1.4. La nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Se trata de un ordenamiento legal que entra en vigor el pasado 1º de abril, mismo que abroga y actualiza las disposiciones contenidas anteriormente en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público vigente desde 1976. Esta nueva ley institucionaliza las prácticas responsables que en materia presupuestaria se implementaron durante los últimos años. Y es que de 2002 a la fecha en México los presupuestos han sugerido a los legisladores procuren que las iniciativas que presenten y los dictámenes que se elaboren contengan evaluaciones de impacto presupuestario. Sin embargo, esto no ha sido así de entonces al día de hoy.

Finalmente tras dos años de discusión y estudio, en esta nueva ley se retoma esta disposición para obligar al Ejecutivo y a las Comisiones del Congreso de la Unión a realizar evaluaciones de impacto presupuestario en las iniciativas y en los dictámenes que elaboren respectivamente.

No obstante lo anterior, el problema que da origen a esta investigación persiste en la actualidad pues a un mes de que entró en vigor esta ley, las Cámaras del Congreso y sus Comisiones continúan con su práctica de aprobar leyes y reformas sin incluir las respectivas evaluaciones de impacto presupuestario en sus dictámenes (Ver Anexo VIII) ,

no obstante que ese mismo ordenamiento establece que los funcionarios que realicen actos u omisiones tendientes al incumplimiento de la Ley podrían ser sujetos al menú de responsabilidades a que refiere el Título Cuarto de la CPEUM.

Por lo anterior y a efecto de evitar la proliferación del problema, es necesario mediante la realización de determinadas políticas públicas, lograr que se realicen evaluaciones ex ante en las iniciativas de ley o de reformas que propone el Poder Legislativo.

Finalmente, considero importante destacar que el tema de los presupuestos, los procesos de su preparación y gestión, su orientación a mejores resultados y que además estos contribuyan a la planificación estratégica de los países, actualmente es objeto de estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y para la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), mismos que a partir de estudios de casos hacen recomendaciones, algunas de ellas -como nos daremos cuenta- están relacionadas con esta investigación.

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL PRESUPUESTARIO.

En el presente capítulo, analizaremos las disposiciones contenidas en nuestra Constitución Política que rigen la manera en que el Estado se allega de recursos públicos, la forma en que estos deben erogarse y en que manera se lleva a cabo un control de este gasto, así como quienes están facultados para intervenir en este proceso.

2.1. Planeación, programación y presupuestación.

Cualquier grupo de individuos, necesita elegir racionalmente cuales son las mejores alternativas para la realización de los fines que se proponen. Ello se puede hacer a partir de la planeación, la programación y la presupuestación.

La *Planeación* (Gutiérrez de la Garza, Sergio. México, 1999. Derecho Financiero Mexicano. pp. 98-99) es la actividad de reducir las posibles alternativas a aquellas que son compatibles con los medios de que se dispone. Es hacer planes de acción para el futuro. La

no obstante que ese mismo ordenamiento establece que los funcionarios que realicen actos u omisiones tendientes al incumplimiento de la Ley podrían ser sujetos al menú de responsabilidades a que refiere el Título Cuarto de la CPEUM.

Por lo anterior y a efecto de evitar la proliferación del problema, es necesario mediante la realización de determinadas políticas públicas, lograr que se realicen evaluaciones ex ante en las iniciativas de ley o de reformas que propone el Poder Legislativo.

Finalmente, considero importante destacar que el tema de los presupuestos, los procesos de su preparación y gestión, su orientación a mejores resultados y que además estos contribuyan a la planificación estratégica de los países, actualmente es objeto de estudio para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y para la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), mismos que a partir de estudios de casos hacen recomendaciones, algunas de ellas -como nos daremos cuenta- están relacionadas con esta investigación.

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL PRESUPUESTARIO.

En el presente capítulo, analizaremos las disposiciones contenidas en nuestra Constitución Política que rigen la manera en que el Estado se allega de recursos públicos, la forma en que estos deben erogarse y en que manera se lleva a cabo un control de este gasto, así como quienes están facultados para intervenir en este proceso.

2.1. Planeación, programación y presupuestación.

Cualquier grupo de individuos, necesita elegir racionalmente cuales son las mejores alternativas para la realización de los fines que se proponen. Ello se puede hacer a partir de la planeación, la programación y la presupuestación.

La *Planeación* (Gutiérrez de la Garza, Sergio. México, 1999. Derecho Financiero Mexicano. pp. 98-99) es la actividad de reducir las posibles alternativas a aquellas que son compatibles con los medios de que se dispone. Es hacer planes de acción para el futuro. La

planificación es el antecedente *básico* que informa la preparación y la ejecución de los presupuestos públicos.

Programación, por otra parte es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzar planes de acción para el futuro. Se desarrolla a través de un proceso de cuatro etapas: 1. Formulación; 2. Discusión y Aprobación; 3. Ejecución; y 4. Control y Evaluación.

Finalmente, la distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se hace a través de un presupuesto. Por lo que *Presupuestar*, significa (Martner, Gonzalo. 1976. Planeación y Presupuesto por Programas, p. 61) determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos y establecer de donde se sacará el dinero.

Planificación y Presupuestación son conceptos relacionados (Gutiérrez de la Garza, Sergio. México, 1999. Derecho Financiero Mexicano. pp. 100). Presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planificación. El Presupuesto es ingrediente de la Planificación que disciplina el proceso de *programación*. La planeación, programación y presupuestación no están relacionadas a nivel constitucional, sin embargo como veremos más adelante en la Ley Federal de Presupuesto se establece un vínculo de estas actividades.

2.2. Rectoría del Desarrollo Nacional por parte del Estado.

Constitucionalmente, corresponde al Estado, mediante la rectoría del desarrollo nacional, fomentar el crecimiento económico, el empleo y, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, con el que se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos. Por ello es que, el Estado planea, conduce, coordina y orienta la actividad económica nacional, tal y como lo establece el artículo 25 de Nuestra Constitución Federal.

Esta disposición establece que al desarrollo económico nacional, concurren los sectores público, social y privado. *El sector público* se encarga de las áreas estratégicas - correos; telégrafos y radiotelegrafías; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; entre otras (Art. 28 de la CPEUM)- y puede impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo, por sí o con la participación *sectores social y privado*.

Nuestra Carta Magna permite apoyar e impulsar a los *sectores social y privado* de la economía, siempre y cuando sea en favor del interés público. Establece que mediante ley, se establezcan los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social e igualmente, se aliente y proteja la actividad económica de los particulares y de igual forma se provean las condiciones para que el sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

Al respecto, jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (SCJN, 2002. Tesis. Rectoría Económica del Estado en el Desarrollo Nacional, p. 382. Ver Anexo I), nos dice que este artículo *establece esencialmente los principios de la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, mediante la realización de acciones estatales a través de las cuales se alienta a determinados sectores productivos.*

2.3. Planeación del Desarrollo Nacional (PND).

Nuestra Constitución también establece que el Estado esta encargado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional para el crecimiento de la economía (Art.26 de la CPEUM).

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales. El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión (arts. 4 y 5 de la Ley de Planeación).

El Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 10) constituye el instrumento base de la planeación del Ejecutivo Federal y presenta los principios, objetivos y estrategias que el gobierno llevará a cabo en un periodo determinado. Es el instrumento rector de toda la acción de administración pública federal.

La ley establece que la planeación nacional de desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo, 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 fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados* (art. 3 de la Ley de Planeación).

Conforme lo establece nuestra Constitución, los programas de la Administración Pública Federal (APF) se sujetarán al PND, el cual incorpora las aspiraciones y demandas de la sociedad. La Ley de Planeación, establece que el PND indica los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, los cuales deben ser congruentes entre si y con el mismo PND. Para llevarlos a cabo se elaboran programas anuales que rigen durante el año que se traten y sirven para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto anuales (arts. 22, 27 y 40 de la Ley de Planeación).

Una vez aprobados el PND y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la APF, en el ámbito de sus respectivas competencias. Se establece como obligación del Ejecutivo Federal coordinarse mediante convenios con los gobiernos estatales, para la elaboración y ejecución del PND. El Ejecutivo inducirá y concertará la participación de los particulares, con tal objeto.

2.4. ¿Como puede el Estado cumplir con sus obligaciones?

Para que el Estado haga los gastos necesarios que le permitan realizar las funciones que le competen, necesita ingresos, mismos que recibe, entre otros conceptos, mediante impuestos o tributos. La fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución Política, establece que corresponde a los mexicanos, contribuir para los gastos públicos de la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios en que residan, de manera *proporcional y equitativa que dispongan las leyes*.

Al respecto, jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (SCJN, 1974, 1977, 1984. Impuestos, Validez constitucional de los. Ver Anexo II) ha declarado que de acuerdo con este artículo, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero, que sea *proporcional*; segundo, que sea *equitativo*, y tercero, que *se destine al pago de los gastos públicos*. Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución.

Resulta necesario precisar de manera breve, que el contenido de este artículo contiene dos garantías constitucionales en favor del gobernado y son:

2.5. Garantía de Equidad y Proporcionalidad.

Este artículo constituye la garantía constitucional de equidad y proporcionalidad (Gutiérrez de la Garza, Sergio. México 1999, Derecho Financiero Mexicano, p 275) pues

establece que al contribuir a los gastos públicos, el ciudadano lo debe hacer de manera proporcional y equitativa.

La *proporcionalidad* significa básicamente que el ciudadano debe contribuir a los gastos públicos en función de su capacidad económica debiendo fijarse los gravámenes de tal forma que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cuantitativa superior a los de medianos y reducidos recursos.

En tanto que *equidad* significa (Carrasco, Hugo. México 2003. Derecho Fiscal I, p.101) un trato igual a los iguales en idénticas condiciones. Esto es, a decir de la Suprema Corte de Justicia (SCJN, 1985. Tesis Jurisprudencial. Energía eléctrica, IEPS al Consumo de. Ver Anexo III) que la *equidad* implica el que se encuentren obligados a sufragar un determinado tributo los que se hallen dentro de una misma situación establecida por la ley y que no se encuentren sujetos a esa misma obligación tributaria los que están en situación jurídica o económica diferente, o sea, tratar a los iguales de manera igual y en forma desigual a los desiguales.

2.6. *Garantía de Legalidad.*

El artículo 31 a que hacemos referencia, también establece el principio de legalidad en materia tributaria (Gutiérrez de la Garza, Sergio. México 1999, Derecho Financiero Mexicano, pp 264-265) pues dispone que las contribuciones acerca de las que se tienen obligación de pagar para cubrir los gastos públicos de la Federación, de los Estados y los municipios *deben estar establecidas en las leyes*. Este principio significa que en la ley en la que se establezcan tributos, debe definir los elementos y supuestos de la obligación tributaria, o sea, los hechos imposables, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha establecido que este principio implica: (i) Que el acto creador del impuesto debe emanar del Poder Legislativo, pues es así como los gobernados, a través de sus representantes determinan las cargas fiscales que deben soportar. (ii) Que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria estén consignados de manera expresa en la ley y no quede margen para la arbitrariedad de la autoridad fiscal. (iii) Que el contribuyente o sujeto pasivo, pueda conocer de forma cierta, la manera de contribuir para los gastos públicos del Estado. (iv)

Que el estado no puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición legal anterior al caso concreto de cada causante. (Gutiérrez de la Garza, Sergio. México 1999, Derecho Financiero Mexicano, p 266)

2.7. El Poder Legislativo.

La *facultad legislativa* del Congreso de la Unión, consiste en las atribuciones otorgadas por la Constitución a dicho organismo para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en sentido formal y material.

Las facultades del Congreso de la Unión como asamblea única (Tena, Felipe. México 1994. Derecho Constitucional Mexicano, p. 295.): “Son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea”.

El artículo 73 de la CPEUM, contiene la mayor parte de las facultades legislativas con que está investido el Congreso la Unión. Entre ellas resaltaremos sólo las que son de importancia para la presente investigación, mismas que a continuación enumeramos:

I. Facultades en materia tributaria.

De acuerdo a las fracciones VII, X y XXIX del artículo 73 de la CPEUM, se refieren a las materias sobre las que el Congreso de la Unión puede establecer impuestos y también dispone la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

II. Facultades en materia económica.

Se traduce en las leyes que debe dictar el Congreso de la Unión, para que el Estado Mexicano esté en posibilidad de cumplir con los imperativos que enmarcan los artículos 25, 26 y 28 constitucionales. De esta manera, el Congreso expide normas generales que rigen la planeación nacional del desarrollo económico; el abasto y control de áreas económicas; la inversión mexicana, la extranjera y la transferencia de tecnología. Todo esto conforme a las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F del artículo 73 constitucional.

Asimismo, la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución contempla la facultad que tiene el Congreso de la Unión para ejercer un *control financiero sobre el Presidente de la República*, el cual se traduce en la expedición de la ley que le permita a éste último celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en base a los lineamiento prescritos en dicha fracción.

III. Facultades en materia de organización.

Mediante estas facultades el Congreso expide leyes que regulan el funcionamiento de los órganos de la Federación. En la fracción XI, se le faculta para crear y suprimir empleos públicos de la Federación. De acuerdo a la fracción XXIV, va a expedir la ley que regule la organización de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que regulen la gestión, control y evaluación de los Poderes Federales puedan desarrollar a sus facultades expresas.

Nuestra Carta Fundamental, establece que el Congreso de la Unión conoce dos de los documentos que constituyen los elementos más importantes para la conducción de la política económica y social del Poder Ejecutivo Federal: la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es (Góngora, Genaro. México 2005. El veto al presupuesto de Egresos, p.750). el instrumento mediante el cual se realiza la aprobación anual del Gasto Público. En el (UNAM, IIJ. México 2004. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo V, pp 744-746), se contempla el gasto para cubrir las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de los Poderes de la Unión y los Órganos Autónomos, es analizado y aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados

La Ley de Ingresos (UNAM, IIJ. México 2004. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, pp 928-930), es el documento que de manera anual y a iniciativa del Ejecutivo Federal aprueba el Congreso de la Unión y en el, se establecen las contribuciones que se utilizan para cubrir el Presupuesto.

2.8 .Facultades Exclusivas de la H. Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario, es electo un suplente (artículo 51 de la Constitución).

La Cámara de Diputados se integra con quinientos diputados, trescientos son electos por el principio de votación mayoritaria relativa, a través del sistema de distritos electorales uninominales y los doscientos diputados restantes son electos por el principio de representación proporcional, a través del sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Por separado cada Asamblea colegisladora cumple, de conformidad con el mandato constitucional, facultades exclusivas, es decir, sin la intervención de su homóloga legisladora. Las facultades exclusivas (Sánchez, Enrique. México 1998. Derecho Constitucional, pp. 442-444.) de la Cámara de Diputados pueden ser divididas en tres grupos a saber: 1.- facultades de publicidad electoral; 2.- facultades de control presupuestal y 3.- facultades para declarar la procedencia de la justicia. Sólo mencionaremos las de materia presupuestaria.

Las facultades de control presupuestal a que nos referimos, se encuentran en las fracciones II y IV del artículo 74 constitucional.

Según la fracción II corresponde a la Cámara Baja, coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación.

En tanto que la fracción IV de este artículo, determina que esa misma Cámara deberá aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo *examen, discusión* y, en su caso, *modificación* del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, previa aprobación de la Ley de Ingresos por parte del Congreso de la Unión, ya que *no puede haber gastos sin previsión de ingresos (principio de equilibrio presupuestario) (Modificaciones realizadas por Cámara de Diputados para 2006. Las modificaciones se realizaron sin incluir evaluaciones de impacto. Ver Anexo IV).*

Es importante mencionar que esta fracción también consigna (Faya, Jacinto. México 2000. Finanzas Públicas, pp. 197-198) como regla general que los ingresos federales se destinan a los gastos generales del Estado, con lo que se impide que *determinados ingresos sufran una especial afectación (Principio de no afectación de recursos).*

Una vez que el Ejecutivo remite a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto, este deberá ser aprobado a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Asimismo esta fracción en su último párrafo, otorga a los diputados la facultad para revisar la Cuenta Pública del año anterior, para tal efecto, se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación).

En este párrafo, se establece que (Faya, Jacinto. México 2000. Finanzas Públicas, pp. 198-200) el objetivo de la revisión de la Cuenta Pública es conocer los resultados de la

gestión financiera, comprobando si se ajustaron a los criterios señalados por el presupuesto y si se cumplió con los objetivos contenidos en los programas; si de tal examen resultaran discrepancias entre unas y otras cantidades, se procede a determinar las responsabilidades correspondientes (*Principio de Especificación de Gastos*).

Esta facultad de revisión, es una facultad (Arteaga, Elisur. México, 2000. Tratado de Derecho constitucional, Vol. 1, p. 466) de naturaleza ejecutiva confinada a una comisión de la Cámara de Diputados, en la práctica se le denomina Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (Art. 43, fracción II, de la LOCEUM). La función de vigilancia, por su naturaleza, no es objetable por parte del Ejecutivo, tampoco puede serlo el informe que dicha comisión rinda a la Cámara de Diputados.

A efecto de llevar a cabo este control, se otorga la facultad a la Cámara de Diputados designar al titular de la Entidad de Fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, de acuerdo con el procedimiento que establece la Ley -frac. IX, del art. 79 de la CPEUM-.

2.9. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

La Constitución Federal, en su artículo 79 establece que para efectos de llevar a cabo un control legislativo del Presupuesto, la Cámara de Diputados llevará a cabo la revisión de la Cuenta Pública, mediante la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación -Hoy conocida como la Auditoría Superior de la Federación-, de la Cámara de Diputados, misma que tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

De entre las facultades de la Entidad de Fiscalización principalmente encontramos las siguientes:

1. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, además del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; así como los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y particulares.

2. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación -Art 79 de la CPEUM-.

3. Elaborar un Informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los procesos concluidos al 30 de junio; el cual se referirá a los programas a cargo de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados.

4. El Informe contendrá: el flujo contable de ingresos y egresos al 30 de junio del año en que se ejerza el presupuesto; el avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto y, los procesos concluidos (art. 11 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. LFSF).

5. Determinar si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas.

6. Determinar daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; promover el fincamiento de responsabilidades; acciones de responsabilidad y presentar denuncias de hechos y querellas penales (arts. 16, 32 y 45 de la LFSF).

2.10. Ejercicio eficaz, eficiente y con honradez de los recursos públicos.

Al respecto, también por mandato constitucional (art. 134 de la CPEUM), se establece que los recursos económicos del Gobierno Federal; del Gobierno del Distrito Federal y de sus respectivas administraciones paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez.

Al respecto, la Ley de Presupuesto, establece en materia de sanciones que los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la Ley de Presupuesto o su Reglamento, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la CPEUM.

2.11. Posibilidad de pagar retribuciones no señaladas en el presupuesto.

El artículo 75 de la CPEUM, no permite que la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos, deje de señalar la retribución correspondiente a un empleo que este establecido en ley. Este mismo artículo (Góngora, Genaro. México 2005. El veto al presupuesto de Egresos, p.748) permite que sólo en el caso de que el Presupuesto no hubiere establecido la remuneración de un empleo, entonces, se atenderá al contenido del Presupuesto anterior o en la Ley que se estableció el empleo. Esto es, que en caso de que se deje de señalar la retribución de un empleo, primero se deberá atender al contenido de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal anterior como ley especial, y sólo en caso de que o se tenga tal dato, se estará a lo dispuesto de otros ordenamientos legales.

Esta disposición puede considerarse una provisión para algún caso extremo, en el cual posiblemente la no aprobación del presupuesto sería tal vez un síntoma de problemas más profundos de falta de gobernabilidad.

2.12. Prohibición de realizar pagos fuera del presupuesto o ley posterior.

Actualmente en el artículo 126 constitucional, existe la prohibición de realizar pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior. En tal disposición se establece el *principio de unidad*, el cual consiste (Faya, Jacinto. México 2000. Finanzas Públicas, p. 196) en la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado en un documento de carácter único. Este artículo (Priego, Freddy. México 2004. Introducción al Derecho Presupuestario. pp. 55 y 245) pretende consignar que el total de las operaciones de la Hacienda Pública deben encontrarse en el Presupuesto a efecto de que los gastos no se escapen del control parlamentario. La anterior también significa que ningún gasto puede efectuarse si no se ha previsto en el presupuesto. Por lo anterior expuesto, debemos entender que el único documento que integra los gastos que realiza el Estado debe ser el Presupuesto de Egresos.

Este precepto constitucional, tiende a evitar la existencia de disposiciones que impliquen usos específicos del total o de una parte de los ingresos nuevos o de los ya existentes y que en ocasiones no especifican un claro seguimiento de su evolución en el tiempo. El incremento no moderado de estas prácticas, podría significar para el Estado

dejar de destinar recursos a áreas prioritarias hasta llegar a complicar la planeación nacional.

La existencia de fondos especiales que cuenten con mini presupuestos que favorezcan a determinados sectores o regiones (Echeverri, Bonilla y Moya. BID, 2006. Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: Origen, motivación y efectos sobre el presupuesto: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú), impide la discusión unificada del presupuesto y es por ello que escapan a las decisiones de priorización y asignación de recursos. De tal modo que estas prácticas, se vuelven mecanismos para evitar el proceso ordinario de asignación presupuestal y mediante ellas, algunos grupos podrían obtener asignaciones presupuestarias permanentes.

No obstante que es decisión de la Cámara de Diputados aprobar anualmente al PEF (Tena, Felipe. México 1994. Derecho Constitucional Mexicano, pp. 325-326), adicionalmente este artículo consigna que cualquier modificación posterior que se realice al mismo si se produce por un gasto no previsto en el presupuesto, podrá realizarse mediante una ley y como sabemos, la elaboración de leyes es un acto legislativo realizado por el Congreso de la Unión en la participan sus dos Cámaras. Único supuesto en el que interviene Senado de la República.

2.13. Remuneración de los Servidores Públicos.

Finalmente, mencionaremos que de acuerdo con el artículo 127 de la CPEUM, en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal y en los de las entidades paraestatales se determinará anualmente la remuneración mensual del Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del D.F. y los demás servidores públicos.

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO PRESUPUESTARIO

A continuación analizaremos las principales disposiciones secundarias aplicables y relacionadas con el impacto presupuestario en las iniciativas de ley y reformas.

dejar de destinar recursos a áreas prioritarias hasta llegar a complicar la planeación nacional.

La existencia de fondos especiales que cuenten con mini presupuestos que favorezcan a determinados sectores o regiones (Echeverri, Bonilla y Moya. BID, 2006. Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: Origen, motivación y efectos sobre el presupuesto: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú), impide la discusión unificada del presupuesto y es por ello que escapan a las decisiones de priorización y asignación de recursos. De tal modo que estas prácticas, se vuelven mecanismos para evitar el proceso ordinario de asignación presupuestal y mediante ellas, algunos grupos podrían obtener asignaciones presupuestarias permanentes.

No obstante que es decisión de la Cámara de Diputados aprobar anualmente al PEF (Tena, Felipe. México 1994. Derecho Constitucional Mexicano, pp. 325-326), adicionalmente este artículo consigna que cualquier modificación posterior que se realice al mismo si se produce por un gasto no previsto en el presupuesto, podrá realizarse mediante una ley y como sabemos, la elaboración de leyes es un acto legislativo realizado por el Congreso de la Unión en la participan sus dos Cámaras. Único supuesto en el que interviene Senado de la República.

2.13. Remuneración de los Servidores Públicos.

Finalmente, mencionaremos que de acuerdo con el artículo 127 de la CPEUM, en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal y en los de las entidades paraestatales se determinará anualmente la remuneración mensual del Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del D.F. y los demás servidores públicos.

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO PRESUPUESTARIO

A continuación analizaremos las principales disposiciones secundarias aplicables y relacionadas con el impacto presupuestario en las iniciativas de ley y reformas.

Es importante mencionar que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente desde 1976 ha sido abrogada por la Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria a partir del 1º de abril de 2006.

Esta nueva ley promueve la responsabilidad en las finanzas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas, da orden y certeza a la aprobación anual del paquete económico y contribuye al federalismo. De tal forma que los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos y la Administración Pública Federal están obligados a observar estas nuevas disposiciones que rigen al proceso presupuestario y al PEF.

3.1. Del Equilibrio Presupuestario.

Para el caso del incremento del gasto, la Ley (art.18 de la LFPyRH) establece que a toda propuesta o creación de gasto en el PPEF, deberá agregarse la fuente de ingreso correspondiente el cual no podrá provenir de endeudamiento. Asimismo, no procederá pago alguno que no este comprendido en el PEF. En su caso, primero deberá aprobarse la fuente de ingresos adicional para cubrir nuevos gastos.

3.2. De las Evaluaciones de Impacto.

En cuanto a las reformas o leyes que impliquen mayores gastos y que se encuentren en estudio en el Congreso de la Unión (art. 18 de la LFPyRH y art. 77 del PEF para 2006), estas deberán: (i) contar con una fuente de financiamiento, que no provenga de endeudamiento, para cubrir los gastos que generen, (ii) contar con una evaluación del impacto presupuestario elaborada por las comisiones que la dictaminan, el cual será realizado con apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados o en su caso podrán solicitar opinión del dictamen a la SHCP.

La última parte de ese artículo obliga al Poder Ejecutivo, tal y como se venía estableciendo desde 2002 en los Presupuestos de Egresos, a realizar una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley que presente ante el Congreso de la Unión.

En esta Ley señala que serán sancionados los actos u omisiones que impliquen su incumplimiento de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) y demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la CPEUM. Sanciona entre otras conductas, (i) a los servidores públicos que causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, (ii) a los

que no cumplan con las disposiciones generales en materia de programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público, y (iii) a los que tengan conocimiento de que puede resultar dañada la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad.

No obstante lo anterior, hoy día los legisladores y las legislaturas de los estados no cumplen ni con lo estipulado en este ordenamiento, ni con las disposiciones contenidas al respecto desde el PEF para 2002, sobre incluir evaluaciones de impacto presupuestario, mediante las cuales se ha tratado de proteger de posibles afectaciones, tanto a los presupuestos que se encontraban o encuentran en ejercicio como a los posteriores, sobretodo del establecimiento de gastos no previstos y de futuras presiones de gasto respectivamente.

Es necesario encontrar los mecanismos que aseguren el cumplimiento de medidas como la que proponemos, ya que con llevarse a cabo el incluir ex ante evaluaciones de impacto presupuestario en las iniciativas de ley o de reformas se podría contribuir adicionalmente a evitar algunas prácticas que el BID ha identificado como aspectos negativos en los presupuestos por provocar efectos tales como:

- Establecer compromisos en el presupuesto de tipo legal y contractual que los gobiernos deben cubrir en cada ejercicio fiscal.
- Reducir el margen de maniobra de la autoridad política para la priorización de acciones del Estado y la ejecución de programas sustantivos del gobierno.
- Atar la fuente de ingreso y destinarla por ley a un uso específico (inflexibilidad del ingreso o rentas de destinación específica).
- Comprometer la capacidad del gobierno y de los representantes para llevar a cabo los planes de gobierno, definir prioridades en el gasto y asignar los recursos de acuerdo con estas prioridades.
- El que los recursos que perciben algunas entidades privadas o de propiedad mixta, con un fin específico y que al no pasar por el presupuesto no están sujetos a la discreción del Ejecutivo.
- Dificultar la adecuación de las magnitudes fiscales en función de las diferentes coyunturas y perspectivas macro, redundan en mayores compromisos de gasto hacia el futuro.
- El que algunos rubros inflexibles no prioritarios y su inclusión en el presupuesto, sea el resultado del atrapamiento de rentas por parte de grupos de interés.
- Aislar dichos rubros de la discusión anual del presupuesto y generar un compromiso sólido del Estado con dichas obligaciones.

- El que la gran cantidad de rentas de destinación específica, transferencias y fondos especiales genera complejidad en el presupuesto, da lugar a la superposición de funciones, dificulta establecer con claridad las prioridades de las políticas públicas, así como los recursos destinados cada año a los distintos sectores de la sociedad.
- Las inflexibilidades se concentran en un grupo de partidas presupuestales fijadas por leyes, decretos o artículos constitucionales que ordenan gasto estatal y que no son discrecionales del gobierno.

Echeverri, Juan Carlos. Bonilla, Jorge Alexander. Moya Andrés.

Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: Origen, motivación y efectos sobre el presupuesto:

Los casos de Argentina, Colombia, México y Perú. Universidad de los Andes. Facultad de Economía.

- La existencia de gastos extrapresupuestarios o gastos financiados por impuestos o contribuciones que no se incluyen en el presupuesto.
- Que algunos de los gastos financiados por impuestos o contribuciones y algunos ingresos recaudados a través de impuestos o contribuciones no estuvieran incluidos en el presupuesto.
- La existencia de gastos-efectuados-por-la-puerta-de-atrás o gastos financiados con impuestos o contribuciones que están en el presupuesto pero que son autorizadas por leyes fuera del proceso presupuestario.
- Que un porcentaje determinado de la recaudación de un impuesto o contribución debe destinarse a un sector, programa o gasto específico.
- La existencia de reglas de gasto que establezcan que un cierto porcentaje del PIB o de los gastos totales presupuestarios debe destinarse a gastos en un determinado sector (educación, salud, gastos sociales) o a un gasto específico (subsidio).

Jul, Ana María. Operaciones extrapresupuestarias. INFORME. Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados.

Santiago, marzo de 2006.

Adicionalmente podríamos identificar la existencia de otros aspectos problemáticos como:

- Aprobar una iniciativa de ley o de reformas a mitad de un ejercicio presupuestario sin que existan los recursos que permitan la iniciación de su vigencia y por lo tanto su cumplimiento.
- Crear un gasto adicional que en muchas de las ocasiones, por no establecerse una fuente de financiamiento, esta sujeto a disponibilidad presupuestaria.
- Se afectan los recursos destinados a la Planeación Nacional por la creación de un gasto no relacionado con ella.

- Distorsionar los ingresos drásticamente en relación con el gasto público por la necesaria previsión de erogaciones futuras que no cuentan con fuentes identificadas de financiamiento.

3.3. Planeación, Programación y Presupuestación del gasto público.

En México (Faya, Jacinto. México, 2000. Finanzas Públicas, pp. 330-331, 335) el PND plantea la estrategia conjunta del Gobierno Federal con objetivos y metas definidas y precisadas; en tanto que el presupuesto revela el programa del Gobierno precisando los fines y las prioridades. Los Planes elaborados por el Ejecutivo, reflejan la preocupación por alcanzar un alto y justo desarrollo económico y social, así como el modelo de país a que aspira el pueblo de México.

Finalmente añadiríamos que el Presupuesto puede considerarse un instrumento del Ejecutivo Federal para llevar a cabo su plan de desarrollo y los programas sectoriales a través de programas anuales.

En la nueva LFPyRH se establece de manera más clara que la *programación y presupuestación anual del gasto público*, se basará en las *políticas del PND* y los *programas sectoriales*, quedando relacionados de esta forma estas actividades tan importantes a cargo del Estado. Como complemento a lo anterior, se ha establecido que los anteproyectos anuales que elaboren las dependencias y entidades de sus programas se deberán realizar en base a:

- Las *políticas de gasto público* que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- La *evaluación de los avances logrados* en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales con base en las metas y avances físicos y financieros.
- El *marco macroeconómico* de mediano plazo de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica (CGPE).
- El *programa financiero* del sector público que elabore la SHCP.
- Los *acuerdos existentes* de concertación con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas (art. 25 de la LFPyRH).

3.4. Acciones para avanzar en el logro de los objetivos del PND.

El artículo 42 de la LFPyRH, incorpora la posibilidad de poder proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos del PND y los programas que deriven del mismo. Cuando se propongan estos nuevos proyectos, será necesario señalar nuevas fuentes de ingresos, o bien, señalar el ajuste que se haga a los vigentes.

3.5. Anteproyecto de presupuesto.

Estos anteproyectos son elaborados estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento (art. 25 de la LFPyRH).

Las dependencias y entidades remiten a la SHCP sus respectivos anteproyectos de presupuesto con sujeción a las disposiciones generales, techos y plazos establecidos. Las entidades remitirán sus anteproyectos de presupuesto, por conducto de su dependencia coordinadora de sector, en tanto que las entidades no coordinadas remitirán sus anteproyectos directamente a la SHCP. Asimismo esta Secretaría queda facultada para formular el anteproyecto de presupuesto de las dependencias y entidades, cuando las mismas no lo presenten en los plazos establecidos. (art. 29 de la LFPyRH).

Los anteproyectos de las entidades deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la SHCP (art. 25 de la LFPyRH).

Concluida la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos (PPEF), la fracción IV del artículo 74 constitucional, establece como obligación del Ejecutivo Federal hacer llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

El contenido de ese mismo artículo establece que la Ley de Ingresos será aprobada por el Congreso de la Unión, previo a la aprobación que la Cámara de Diputados haga del Presupuesto de Egresos, misma que deberá hacerlo a más tardar cada 15 de noviembre.

3.6. Principio de anualidad

Al respecto, la Ley de Presupuesto establece un procedimiento que otorga mayor certidumbre para que el Congreso de la Unión analice apropiadamente la LIF y la apruebe con oportuna anterioridad al proyecto del PEF. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de

Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, *con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero* (artículo 39 de la LFPyRH).

Es de relevante importancia mencionar que durante los últimos años, se ha mejorado en la cantidad y la calidad de la información que incluye y sustenta el paquete económico anual ya que se elabora a partir de proyecciones económicas que se describen en un documento denominado Criterios Generales de Política Económica y que también se entrega anualmente al Congreso de la Unión. Dicho documento explica las restricciones que enfrenta el sector público en materia de ingresos y que determinan el monto total de recursos que se podrán destinar a los programas gubernamentales.

Este documento, con la nueva Ley de Presupuesto, se erige como uno de los principales estudios que serán en adelante enviados a las Cámaras y utilizados para la aprobación y modificaciones que se realicen al paquete económico (art 16 y 42 de la LFPyRH).

Los plazos a que están sujetos tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo para la aprobación del paquete económico han quedado determinados de la siguiente manera:

El Ejecutivo enviará, mediante la SHCP al Congreso de la Unión:	
A más tardar el 1 de abril.	<ul style="list-style-type: none"> • Los Principales objetivos para la LIF y el PEF del año siguiente. • Los escenarios sobre las principales variaciones económicas para el siguiente año sobre: crecimiento, inflación, tasas de interés y precio del petróleo. • Los escenarios sobre el monto total del PEF y su déficit o, superávit. • La enumeración de los programas prioritarios y sus montos (Anexo IV).
A más tardar el 30 de junio de cada año.	<ul style="list-style-type: none"> • La Estructura Programática a emplear en el PEF. • Un avance físico y financiero de los programas y proyectos aprobados en el PEF vigente con relación al PND y los Programas.

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Detallará y justificará nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.</i>
El Ejecutivo remitirá al Congreso:	
El 8 de septiembre de cada año.	<ul style="list-style-type: none"> • Los Criterios Generales de Política Económica. • <i>La Iniciativa de LIF y, en su caso, de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos, para el siguiente ejercicio fiscal.</i> • El Proyecto de PEF.

La LIF deberá ser aprobada por el Congreso:	
A más tardar el 20 de octubre.	Por la Cámara de Diputados
A más tardar el 31 de octubre.	Por la Cámara de Senadores.
El PEF deberá ser aprobado:	
A más tardar el 15 de noviembre.	Por la Cámara de Diputados

La LIF y el Decreto de PEF se publicarán:	
A más tardar a los 20 días naturales después de aprobados.	
El Ejecutivo enviará a la Cámara de Diputados	
A los 20 días naturales después de publicado el PEF, los tomos y anexos del mismo.	

En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la LIF y del PEF, los legisladores observarán los siguientes principios:	
<ul style="list-style-type: none"> • Las propuestas serán congruentes con el precio del petróleo y los CGPE. • <i>Estimar las fuentes de ingresos con base en análisis técnicos.</i> • <i>Se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos del PND y los programas sectoriales.</i> • <i>Para nuevos proyectos, si no se proponen nuevas fuentes de ingresos, se señalará el ajuste que se haga a los vigentes.</i> • <i>Para el caso del PEF, la CPyCP establecerá mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del mismo por sectores.</i> 	

- | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">• <i>Se podrán establecer mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Ejecutivo y el Legislativo.</i> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

ART. 42 DE LA LFPYRH

Como ha quedado establecido en este cuadro, estas nuevas disposiciones salvaguardan en parte el principio de anualidad, en razón de que anteriormente no se establecía un calendario de aprobación del Paquete Económico. La nueva Ley de Presupuesto, además de establecer de mejor manera los plazos para la aprobación de la LIF y del PEF, establece que para su discusión y modificación se deberán cumplir con ciertos requisitos, dentro de los cuales resaltamos los siguientes de conformidad con el objeto de nuestra investigación:

- Si el Ejecutivo Federal cuenta con propuestas al PEF, al PND y a los programas, detallará y justificará esas nuevas propuestas, *señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.*
- El Ejecutivo Federal enviará la iniciativa de LIF y en su caso, *las de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos*, para el siguiente ejercicio fiscal.
- Los legisladores *deberán estimar las fuentes de ingresos con base en análisis técnicos.*
- *Los legisladores podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos del PND y los programas sectoriales.*
- Los legisladores para proponer nuevos proyectos, *si no proponen nuevas fuentes de ingresos, señalarán el ajuste que se haga a los vigentes.*
- Para el caso del PEF, la CPyCP *establecerá mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias* en el examen y discusión del mismo por sectores.
- *Se podrán establecer mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Ejecutivo y el Legislativo.*

7. Principio de equilibrio presupuestario.

El equilibrio presupuestario (Faya, Jacinto. México 2000. Finanzas Públicas, pp. 187-188) ha constituido la idea medular para la doctrina de la Hacienda Pública clásica. Es no gastar más que los ingresos, es equilibrar recursos y gastos. Para los hacendistas clásicos todo déficit presupuestario es una monstruosidad intolerable. El equilibrio presupuestario es

la consecuencia de ajustar los gastos a la fuente de ingresos, oponiéndose en consecuencia a los recursos provenientes de empréstitos o de medidas monetarias.

La idea del equilibrio presupuestario (Priego, Freddy. México 2004, pp. 85-87) entendida como objetivo de política financiera, se ha conformado como una salida a la crisis de países en vía de desarrollo como México. Con un equilibrio entre los recursos que se obtienen y los gastos a erogarse se trata de evitar caer en un déficit sistemático.

Este es otro de los principios presupuestarios que se ha reforzado con la entrada en vigor de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En ella se han establecido diferentes medidas que contribuyen a mantener un equilibrio entre el ingreso y el gasto público.

Conforme a la Ley (art. 17 de la LFPyRH) deben contribuir al equilibrio presupuestario: (i) el gasto neto total propuesto por *el Ejecutivo Federal* en el PPEF; (ii) aquél que apruebe *la Cámara de Diputados* y (iii) *el que se ejerza en el año* por los ejecutores del gasto.

En relación a esta disposición, cabe mencionar que en cumplimiento con el artículo 42 de la LFPyRH, el Poder Ejecutivo ha enviado al Congreso de la Unión un informe del avance de la economía mexicana durante el primer trimestre de 2006 y las expectativas para 2007.

Este documento establece que tomando en cuenta diversas proyecciones y consideraciones, para el siguiente año existe la previsión de que se mantenga un déficit de cero en las cuentas fiscales del sector público, de conformidad con el siguiente cuadro:

Equilibrio presupuestario en 2007 - Comparación con respecto a LIF y PEF de 2006 - (Miles de millones de pesos de 2007)	
I. Mayores ingresos presupuestarios respecto a la LIF2006	8.7
Mayores ingresos tributarios no petroleros	27.8
Menores ingresos petroleros	-12.7
Menores ingresos de entidades de control directo distintas de PEMEX	-4.7
Menores ingresos no tributarios	-1.7
II. Mayor gasto neto total	8.7
Mayor gasto programable pagado	12.7
Menor gasto no programable	-4.0
III. Equilibrio presupuestario para 2007 (I-II)	0.0

SHCP, ABRIL 2006. DOCUMENTO RELATIVO AL CUMPLIMIENTO DE LAS
DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN I, DE LA LFRyRH.

3.8. Sobre el déficit.

Esta nueva ley no es rígida respecto a mantener un equilibrio presupuestario, por ello en su contenido se establecen disposiciones que permiten, conforme a las circunstancias económicas y sociales que priven en el país, la LIF y el PEF, se pueda prever un déficit presupuestario. En tal caso, la SHCP informará al Congreso:

- El monto de financiamiento requerido para cubrir el déficit.
- Las razones que justifican el déficit.
- El número de ejercicios fiscales y las acciones a seguir para eliminar el déficit y para recuperar el equilibrio.
- El déficit tendrá que eliminarse durante el plazo que se establezca.
- En los informes trimestrales presentados al Congreso se reportará el avance de las acciones emprendidas, hasta que se restablezca el equilibrio presupuestario.
- El Congreso puede modificar el déficit justificando la necesidad de realizar el ajuste.

3.9. Erogaciones adicionales y adecuaciones presupuestarias.

Resulta importante mencionar que se ha dado un paso importante en la manera en que una vez aprobado el PEF e iniciada su ejecución este puede ser ampliado y la manera en que habrán de efectuarse erogaciones y autorizaciones adicionales derivado de la obtención de recursos o ingresos excedentes.

Para relajar la discusión acerca de la definición del precio internacional del petróleo, se ha establecido (art. 31 de la LFPyRH) que este será determinado por una formula basada en elementos objetivos (Anexo V).

Asimismo, han quedado establecidas reglas claras en materia de distribución de los excedentes, de esta manera el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el PEF con cargo a los excedentes que, en su caso, *resulten de los ingresos autorizados en la LIF* o de *excedentes de ingresos propios de las entidades*, conforme a lo establece el artículo 19 de la LFPyRH.

Los ingresos excedentes obtenidos, se destinarán para cubrir (i) los incrementos en el gasto no programable que, en su caso, se presente durante el ejercicio fiscal respecto del presupuestado, por concepto de participaciones a las entidades federativas, (ii) los costos financieros por modificaciones en la tasa de interés o tipo de cambio, (iii) los adefas, y (iv)

para la atención a desastres naturales cuando el FONDEN resulte insuficiente, y para el caso de la CFE, (v) se pueden compensar las erogaciones necesarias por un incremento en los precios de combustibles no previsto en la LIF.

Posteriormente y conforme al nuevo régimen de PEMEX, se distribuirán (vi) en un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), (vii) un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIPM), (viii) un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), y (ix) un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.

Los ingresos excedentes se destinarán a los Fondos antes referidos hasta alcanzar una reserva adecuada para *afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos*.

Una vez que estos Fondos alcancen el monto de la reserva determinado, los excedentes de ingresos se destinarán conforme a lo siguiente: en un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura establecidos en el PEF, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas; un 25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas; un 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de PEMEX; y un 25% para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP).

Estas erogaciones adicionales se autorizarán en los términos del Reglamento y sólo procederán cuando éstas no afecten negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumenten el déficit presupuestario. El Ejecutivo Federal reportará al Congreso de la Unión, las erogaciones adicionales aprobadas en los términos del presente artículo.

3.10. Caída en los ingresos.

Al respecto la nueva Ley Federal de Presupuesto en su artículo 21, establece normas de disciplina presupuestaria que se refieren a la manera en que habrá de afrontarse una caída en los ingresos. La disminución se podrá compensar con: (i) el incremento en ingresos que, en su caso, se genere en otros rubros (salvo los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal) (ii) la disminución de los ingresos petroleros se compensa con los recursos del FEIP, (iii) la disminución en la

Recaudación Federal Participable se compensa con el FEIEF, (iv) la disminución de los ingresos de PEMEX, por la caída del precio promedio del petróleo y otros hidrocarburos, se compensa con el FEIIPM. Si no es suficiente, se ajustará el presupuesto de la paraestatal. Estos fondos de estabilización están sujetos a reglas de operación.

La disminución de los ingresos no petroleros se podrá compensar con la reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas, conforme al siguiente orden: (i) los gastos de comunicación social, (ii) el gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población, (iii) El gasto en servicios personales, y (iv) los ahorros y economías presupuestarios de las dependencias y entidades. *En caso de que los ajustes anteriores no sean factibles o suficientes podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto sin afectar los programas sociales.*

Una vez que se han llevado a cabo los ajustes de gasto establecidos en la Ley de Presupuesto (art. 21 de la LFPyRH) y estas medidas no son suficientes, se podrán ajustar otros conceptos de gasto, procurando no afectar los programas sociales. Sólo los ajustes por disminución de ingresos mayores a 3% de los previstos en la LIF, requieren opinión de la Cámara de Diputados.

Respecto a los excedentes de las entidades, estos se destinarán a las mismas hasta por los montos que autorice la SHCP, y para el caso de los centros públicos de investigación sus excedentes de ingresos se destinarán a los mismos.

CAPITULO 4

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PROPUESTAS MEDIANTE LEYES Y REFORMAS Y LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO PRESUPUESTARIO

Finalmente explicaremos porque se considera necesario realizar evaluaciones ex ante en las iniciativas de ley o de reformas que propone el Poder Legislativo y con ello contribuir a (i) que se cumplan las disposiciones de una ley (ii) mantener un equilibrio presupuestario, (iii) no incurrir en endeudamiento, (iv) una mejor cobertura social del presupuesto y (v) la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

Recaudación Federal Participable se compensa con el FEIEF, (iv) la disminución de los ingresos de PEMEX, por la caída del precio promedio del petróleo y otros hidrocarburos, se compensa con el FEIIPM. Si no es suficiente, se ajustará el presupuesto de la paraestatal. Estos fondos de estabilización están sujetos a reglas de operación.

La disminución de los ingresos no petroleros se podrá compensar con la reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas, conforme al siguiente orden: (i) los gastos de comunicación social, (ii) el gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población, (iii) El gasto en servicios personales, y (iv) los ahorros y economías presupuestarios de las dependencias y entidades. *En caso de que los ajustes anteriores no sean factibles o suficientes podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto sin afectar los programas sociales.*

Una vez que se han llevado a cabo los ajustes de gasto establecidos en la Ley de Presupuesto (art. 21 de la LFPyRH) y estas medidas no son suficientes, se podrán ajustar otros conceptos de gasto, procurando no afectar los programas sociales. Sólo los ajustes por disminución de ingresos mayores a 3% de los previstos en la LIF, requieren opinión de la Cámara de Diputados.

Respecto a los excedentes de las entidades, estos se destinarán a las mismas hasta por los montos que autorice la SHCP, y para el caso de los centros públicos de investigación sus excedentes de ingresos se destinarán a los mismos.

CAPITULO 4

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PROPUESTAS MEDIANTE LEYES Y REFORMAS Y LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO PRESUPUESTARIO

Finalmente explicaremos porque se considera necesario realizar evaluaciones ex ante en las iniciativas de ley o de reformas que propone el Poder Legislativo y con ello contribuir a (i) que se cumplan las disposiciones de una ley (ii) mantener un equilibrio presupuestario, (iii) no incurrir en endeudamiento, (iv) una mejor cobertura social del presupuesto y (v) la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

4.1. El Presupuesto de Egresos.

Como se dijo anteriormente, el PEF es el principal instrumento del Poder Ejecutivo para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, para llevarlos a cabo se elaboran programas anuales que rigen durante el año que se traten, mismos que son incluidos en los anteproyectos anuales de presupuesto.

El Presupuesto (Faya, Jacinto. México 2000. Finanzas Públicas, pp. 287-292, 300) asegura la producción de algunos bienes y servicios públicos, procura garantizar un desarrollo económico que alcance los mínimos posibles. Debido al carácter anual del presupuesto, el Estado puede corregir problemas de carácter estructural y ejecutar, evaluar y revisar anualmente sus objetivos de política económica.

Todo presupuesto tiende a elevar el producto interno, a distribuir la renta con mayor justicia, a combatir la inflación, a elevar la inversión de la planta productiva pública y a eliminar la desocupación estructural.

Para la Hacienda Moderna, el presupuesto público busca que a través del gasto público se alcance un desarrollo más equilibrado de los sectores de la economía, pretende impulsar el desarrollo en algunas regiones empobrecidas y que requieren un crecimiento para la salud presente y futura de la economía del país.

Alcanzar y mantener un equilibrio económico es una de las cuestiones fundamentales para todo gobierno. Para la Hacienda Moderna, lo decisivo es operar un presupuesto público tomando en consideración que en una economía de bajos recursos, lo primordial no es tanto el gasto, en sí, sino la *composición del gasto público* la prioridad en la asignación de los recursos en orden a prioridades esenciales compatibles entre si, siguiendo una política presupuestaria racional, coherente, unitaria, eficaz y sistemática. Una acertada administración y una inteligente administración de recursos en un presupuesto, aunque en parte financiado, impacta favorablemente tanto en el empleo como en el aumento y distribución de la renta nacional.

Es importante por ello no comprometer la capacidad del gobierno para llevar a cabo los planes de gobierno, definir las prioridades del gasto y asignar los recursos de acuerdo con estas prioridades (Echeverri, Bonilla y Moya. BID 2006. Rigideces institucionales y

flexibilidad presupuestaria: Origen, Motivación y Efectos sobre el presupuesto: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú).

4.2. Comentarios sobre el Equilibrio presupuestario.

Contribuir al equilibrio presupuestario ha sido una de las prácticas que en materia presupuestaria se ha implementado durante los últimos años en México. El Poder Ejecutivo ha enviado en fechas recientes en cumplimiento al artículo 42 de la LFPyRH un documento en el que establece que durante 2005, la política de gasto público fue congruente con la disponibilidad de recursos y asignó la más alta prioridad a la atención de necesidades básicas de la población como la educación, la salud, la superación de la pobreza, la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, y el apoyo al mantenimiento y generación de empleo.

Este tipo medidas adoptadas recientemente en México tendientes a mantener un equilibrio presupuestario no deben perderse de vista en el largo plazo en razón de que en existen políticas de este tipo en países que la OCDE ha evaluado y considera como aciertos, sobretodo por que se han logrado efectos favorables, la brecha de ingresos sigue siendo considerable en relación a los países de la misma OCDE y se ha logrado proteger al presupuesto fiscal de una exposición indebida a pasivos contingentes.

GRÁFICA VII

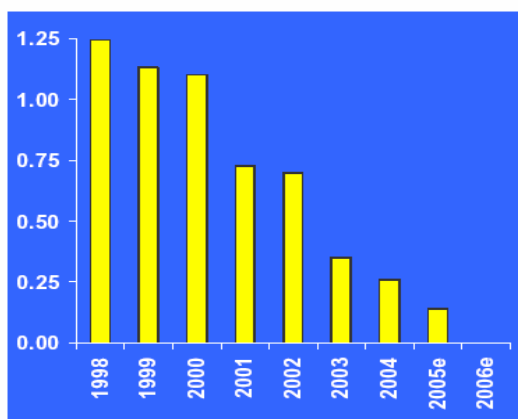


Según datos de la SHCP, en México durante los últimos años se ha logrado adoptar las medidas presupuestarias necesarias tendientes a reducir la deuda pública (GRÁFICAS VII Y VIII).

FUENTE: PRESENTACIÓN "HACIENDA EN EL CAMBIO" ANTE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, VICENTE FOX. SHCP. ENERO 2005

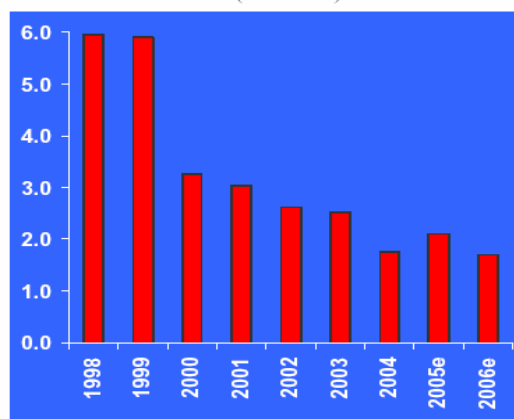
GRÁFICA VIII

Déficit Tradicional*
(% del PIB)



GRÁFICA IX

Requerimientos Financieros del
Sector Público
(% del PIB)



Fuente: SHCP.

*El déficit tradicional para 2002 excluye la operación FinRural. Los RFSP para 2004 excluyen el efecto del canje PCCC (Pagarés del Programa de Capitalización y Compra de Cartera). Las cifras incluyen el costo del Programa de Separación Voluntaria (PSV).

FUENTE: OPERACIONES EXTRAPESUPUESTARIAS. INFORME ANA MARÍA JUL PARA EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) RED DE GESTIÓN Y TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA: EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA POR RESULTADOS. SANTIAGO, MARZO DE 2006.

4.3. *El gasto público en México.*

No obstante lo anterior (Jul, Ana. BID, 2006. Operaciones extrapesupuestarias. Informe. Red de gestión y transparencia de la política pública: efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados.), el margen de maniobra del presupuesto es estrecho, existen una serie de compromisos presupuestarios que irán reduciendo aún más ese margen a menos de que se de un cambio estructural drástico en el área de los ingresos.

Para el caso de México, es necesario establecer respecto al gasto que existen rentas que corresponden particularmente a algunos ingresos por concepto de Derechos y Aprovechamiento y otras que provienen de ingresos excedentes. Estas rentas son consideradas de destinación específica debido a que la ley establece un determinado porcentaje de destinación y el beneficiario.

Adicionalmente, es necesario tomar en cuenta que una proporción significativa del presupuesto esta asignada a gastos preestablecidos que obedecen a mandatos jurídicos o responsabilidades contractuales, mismos que la SHCP denomina gastos ineludibles.

Existen actualmente disposiciones de gasto cuyo monto es perfectamente determinable conforme a porcentajes y fórmulas de las disposiciones legales aplicables como las participaciones y aportaciones a entidades federativas y municipios. Estas se determinan con base en fórmulas y porcentajes específicos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Respecto a las aportaciones de seguridad social y el pago de pensiones y jubilaciones, éstas son aquellas cuyo monto es cuantificable conforme a fórmulas y porcentajes establecidos en las leyes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; del Instituto Mexicano del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, así como con base en la plantilla de personal de los órganos públicos.

Las remuneraciones a los servidores públicos, es otra asignación que esta establecida en el artículo 75 de la Constitución mexicana. Su monto es cuantificable con base en la plantilla de personal de los órganos públicos.

Existen otras disposiciones que vinculan jurídicamente por obligación contractual, al pago por parte del Estado Mexicano en el ejercicio fiscal correspondiente, por ejemplo:

La deuda pública. Cuya autorización se establece en la LIF y su amortización y costo financiero debe pagarse cada año.

4.4. Requerimientos financieros del Sector Público.

A partir de 2001, esta administración presentó este nuevo indicador (RFSP), mismo que mide las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos planteados en las políticas gubernamentales, como en la del sector privado, como del privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Está construido de la siguiente manera: al balance público tradicional se agregaron las necesidades de recursos del sector público para atender las obligaciones o compromisos en diferentes sectores. Tal es el caso del sector energético y las necesidades que se le presentan con los Proyectos de inversión Diferida para su Registro (PIDIREGAS) por ejemplo. También se encuentra el sector financiero que requiere de

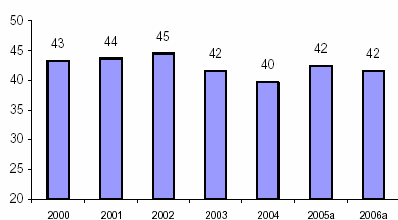
recursos para operar el IPAB, el programa de deudores, los fondos de la Banca de Desarrollo y de Fomento. Algunos fideicomisos como el del rescate carretero, entre otros (GRÁFICA IX) (Anexo VII).

PIDIREGAS o Pagos relacionados con los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo. La autorización para realizar contratos de obra la efectuó la Cámara de Diputados a través del artículo 30 de la LPCyGPF. Los compromisos excedentes no cubiertos en el ejercicio fiscal están sujetos a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes, para su ejecución y pago.

El pago de cuotas a organismos internacionales determinadas mediante tratados y convenios internacionales. De acuerdo con el PEF tales cuotas deben estar estipuladas en los presupuestos de las dependencias y entidades.

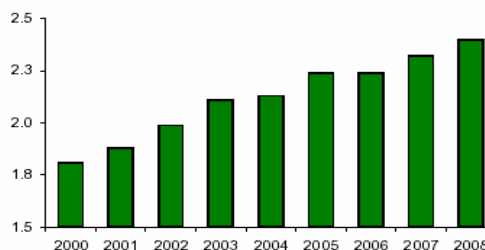
El pago de compromisos contractuales multianuales de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas adquiridos en ejercicios anteriores también a través del artículo 30 de la LPCyGPF.

Servicios personales. Son obligaciones que no pueden evadirse, pues éstas se consideran derechos adquiridos que en caso de no respetarse, violarían el artículo 75 de la CPEUM. El gasto en servicios personales durante el periodo 2000 – 2006 como porcentaje del gasto programable se ha mantenido relativamente estable (GRÁFICA X). Sin embargo, este rubro es considerado un problema potencialmente creciente y riñe con otros objetivos del gasto público.



Fuente: Subsecretaría de Egresos - SHCP
 * Para el periodo 2000-2004 son los valores ejecutados del Presupuesto de Egresos de la Federación; para 2005 y 2006 son los valores aprobados.

GRÁFICA X
GASTO EN SERVICIO PERSONALES COMO UN PORCENTAJE DEL GASTO PROGRAMABLE



Fuente: Subsecretaría de Egresos - SHCP

GRÁFICA XI
GASTO EN PENSIONES % DEL PIB

Al respecto (art.34 de la LFPyRH), en el PPEF se deberán presentar las erogaciones correspondientes al gasto en servicios personales, el cual comprende:

- Las remuneraciones de los servidores públicos y las erogaciones para cubrir las obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social (Presupuesto Regularizable).
- Las previsiones salariales y económicas aprobadas en el PEF, para cubrir los incrementos salariales, la creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral (Paquete Salarial).

Una vez aprobada la asignación global de servicios personales en el Presupuesto de Egresos, ésta no podrá incrementarse

Pensiones. Son gastos 100% inflexibles, y su evolución en los últimos años ha sido notoriamente creciente. Las tendencias indican que la cifra estará alrededor del 2.4% del PIB en el 2008 (Echeverri, Bonilla y Moya. BID, 2006. Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Origen, Motivación y Efectos sobre el presupuesto: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú.) (GRÁFICA XI).

4.5. Fondos extrapresupuestarios.

Los fondos extrapresupuestarios en los países de la OCED (Jul, Ana. BID, 2006, Operaciones extrapresupuestarias. Informe. Red de gestión y transparencia de la política pública: efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados, p. 21), se encuentran principalmente en las áreas de la seguridad social, salud, transporte, y pensiones.

Los fondos extrapresupuestarios deben evitarse o permitirse sólo bajo condiciones estrictas. Estas condiciones son de que se financien exclusivamente o mayoritariamente por vinculación de contribuciones, y que los gastos e ingresos de los fondos estén sujetos a control presupuestario. En su caso, todos los gastos e ingresos de los fondos extrapresupuestarios deben integrarse a la documentación que se presenta a las autoridades presupuestarias.

4.6. El caso de Chile.

Desde el año 2000 (Estudio de la OCDE sobre Chile 2005, pp. 8-9 y 58) en ese país, la política fiscal ha sido hasta ahora guiada por la regla fiscal del superávit estructural. Se ha logrado una disminución sostenida de la deuda pública, lo que ha generado un “dividendo de intereses”.

De tal forma que se han liberado recursos presupuestarios para programas sociales rentables y con externalidades positivas, que son consistentes con el logro de los objetivos sociales del gobierno, sin la necesidad de afectar a la carga tributaria que es relativamente baja y pro negocios. Aún el desempeño de Chile en educación y salud, deja mucho espacio para mejorar la eficiencia del gasto fiscal en estas áreas.

La disminución de su deuda pública ha contribuido a una reducción del costo del endeudamiento y, por lo tanto, del gasto público en servicio de la deuda. Los ahorros logrados han creado espacio en el presupuesto para facultar un aumento de ciertos programas de gasto consistentes con el logro de los objetivos sociales del gobierno (por ejemplo, el fortalecimiento de las redes de seguridad social).

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado de Chile (SHCP, DGJE. 2005. Estudio Comparativo sobre la Legislación presupuestaria en países de la OCDE y Latinoamericanos, pp. 9-10 y 49.), establece que todos los gastos del estado deberán estar contemplados en el presupuesto del sector público y que los ingresos que recaude el Estado por vía tributaria, sólo podrán ser asignados conforme a las prioridades determinadas en el mismo presupuesto.

4.7. Otros países.

Adicionalmente en países miembros de la OCDE como Alemania, también se llevan a cabo este tipo de políticas tendientes a mantener un equilibrio entre ingreso-gasto. Al respecto, en la sección 8 de su Código Federal Presupuestal se establece la obligación de llevar a cabo medidas de análisis de costo-beneficio con el objetivo de que las medidas financieras aplicadas sean las más adecuadas. Adicionalmente en su sección 25 se establece que los ingresos deben servir para cubrir todos los gastos y finalmente se encuentran establecidas medidas con las que en caso de déficit, este sea compensado a más tardar el año siguiente.

En tanto que en España encontramos también estas medidas, y es que existen disposiciones mediante las cuales no se pueden adquirir compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el presupuesto, e incluso hace nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a su “Ley General Presupuestaria”.

4.8. Mejor cobertura social del presupuesto.

Realizar ex ante evaluaciones técnicas de diseño y presupuestarias se hace necesaria a efecto de evitar problemas de calidad y que el vínculo entre el gasto público y los resultados sociales no sea débil.

El presupuesto (Guerrero, Juan Pablo y Sánchez, Rodolfo. CIDE 2002. Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México.) se origina en los recursos que el poder público obtiene de la sociedad. Es una expresión del poder que extrae recursos y decide sobre la distribución de ese dinero en la sociedad. Al momento de su resignación el presupuesto revela las prioridades del gobierno y sus compromisos políticos.

El presupuesto es la sustancia del funcionamiento de los aparatos del estado y de sus múltiples programas. Asimismo, tiene un gran peso macroeconómico pues su tamaño y ejercicio tiene impactos en el crecimiento del país; y de igual forma tiene un gran peso microeconómico y en el bienestar de los ciudadanos, ya que el gasto público influye en la distribución del ingreso y las oportunidades (a través del acceso y a la calidad a servicios públicos como educación, salud, servicios básicos, etc.)

Durante los últimos años, se han tratado de encontrar los mecanismos tendientes a mejorar la eficiencia distributiva y operativa del gasto y como aumentar su productividad. Según datos de la SHCP, durante esta administración se ha dado prioridad al Gasto Social el cual ha aumentado recientemente tal y como se demuestra en la GRÁFICA XII.

Es necesario avanzar en equilibrar las finanzas y al mismo tiempo mejorar las lógicas de asignación de los recursos y hacer más eficiente y eficaz la operación del gasto, lo cual podría en su caso lograrse si se consolidan los sistemas de evaluación de desempeño y medición de resultados. Resulta importante vincular al gasto con las actividades

GRÁFICA XII



SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
PRESENTACIÓN "HACIENDA EN EL CAMBIO" ANTE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, VICENTE FOX. SHCP. ENERO 2005

sustantivas del gobierno, orientarlo a resultados y eficiencia y al mismo tiempo mantener el control integral sobre el déficit.

4.9. La importancia de la transparencia en el proceso presupuestario.

Un presupuesto tan atado e inercial como el de México, sólo podría redistribuirse poco a poco a través de la transparencia y la confianza que se vaya generando en torno al gobierno y sus propuestas. Sin transparencia, se dificulta la posibilidad de incorporar las preferencias de los grupos sociales a quienes afectan las decisiones en materia presupuestaria.

La transparencia permite que los gobiernos sean imputables y que por lo tanto rindan cuentas. Provee a los sectores sociales de mejores instrumentos para mejorar sus capacidades de revisión y control si cuentan con información relativa al presupuesto, sus objetivos generales de gasto y endeudamiento, sus lógicas de asignación de recurso y sus formas de ejercicio. La transparencia incrementa la confianza en el gobierno y por lo tanto legitimidad, debido a que la gente sabe que es lo que el gobierno está haciendo.

Sin embargo, el compromiso de un equilibrio fiscal y la debilidad estructural en materia tributaria en México, explica otra característica del presupuesto: los márgenes de maniobra del presupuesto son muy estrechos. Ante un margen de maniobra muy limitado para la reasignación del gasto, parece que la cuestión clave será como se dirigen los escasos recursos hacia las áreas que mejor reflejan la voluntad de la sociedad y que tienen mayor rentabilidad social (Guerrero, Juan Pablo y Sánchez, Rodolfo. CIDE 2002. Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México.).

La Ley de Presupuesto ha logrado incorporar importantes disposiciones relacionadas con nuestra investigación, tales como:

- Que las nuevas reformas legales que impliquen mayores gastos, deberán identificar la fuente de ingresos para cubrir los mismos.
- Obligar a las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión a incluir en sus dictámenes evaluaciones de impacto presupuestario con el propósito de proteger a los presupuestos en ejercicio y a los presupuestos posteriores para lo cual contará con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
- Establecer los casos en que el gobierno puede incurrir en déficit.

- Que el Congreso de la Unión conozca con mucho más tiempo de anticipación las proyecciones económicas relacionadas con el siguiente presupuesto y la manera de cómo estará integrado, lo cual significaría un impacto en cuanto a la calidad de análisis, discusión y aprobación del mismo.
- Incorporar la posibilidad de modificar, previa realización de análisis técnicos, los programas del PND.
- Mediante disposiciones claras al respecto, relajar las discusiones relacionadas con los ingresos excedentes.
- Despolitizar la forma en que se fijan los ingresos provenientes del petróleo y se prevén herramientas para asignar el gasto de manera más transparente y eficiente.
- Establecer un mecanismo fijo para establecer mediante datos técnico el precio del crudo.
- Establecer criterios de transparencia con el propósito de hacer más eficaz y eficiente el proceso presupuestario.
- Se prevé información detallada sobre los ingresos y el gasto públicos y el endeudamiento, la cual deberá enviarse al Congreso de la Unión y estar disponible en Internet para el público en general.

4.10. Consideraciones Generales.

Es necesario tomar en cuenta, una vez que ha concluido esta investigación, que a efecto de presentar iniciativas de reformas que impliquen erogación de recursos públicos, es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Que para establecer los impuestos o tributos necesarios para el pago de los gastos públicos, estos deberán ser proporcionales y equitativos y estar contenidos en ley.
- Que la presupuestación del gasto público, se basa no sólo en las políticas establecidas en el PND y los programas sectoriales, sino además en anteproyectos que observan: políticas de gasto público, evaluación de los avances logrados del PND, programas sectoriales, el marco macroeconómico de mediano plazo, programas financieros derivados de acuerdos existentes entre el sector privado y social y convenios de coordinación.

- Que a efecto de no romper con el principio de especificación de gastos y llevar a cabo un control financiero sobre todos los ejecutores del gasto y una transparente fiscalización de los recursos públicos, no se establezcan disposiciones especiales de autonomía en el ejercicio de gasto.
- Que previo a la aprobación de los gastos de la Federación, deben aprobarse los recursos que sean necesarios para cubrirlos.
- Que como regla general los ingresos federales por disposición constitucional se destinan a los gastos generales del Estado. Por lo que no pueden destinarse determinados ingresos a gastos específicos. El incremento no moderado de estas prácticas podría significar para el Estado atar de manera progresiva el gasto público.
- Que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos no puede dejar de señalar la retribución correspondiente a un empleo que este establecido en ley
- Que el total de los gastos que realice el Estado, deben estar establecidos en el Presupuesto de Egresos a efecto de que los gastos no se escapen del control parlamentario. Por lo que se debe evitar que a la mitad de un ejercicio fiscal, se incluyan mediante reformas de ley nuevos gastos no presupuestados o bien, que incrementen el gasto público futuro, sobretodo si no existen nuevas fuentes de financiamiento para cubrirlos.
- Debe tomarse en cuenta que los ejecutores del gasto cuentan con unidades para programar y presupuestar el gasto, por ello los aumentos propuestos de incremento al gasto deberán, en su caso, ser enviados a la unidad respectiva para que sea programado y presupuestado en el ejercicio fiscal correspondiente y el cual en todo caso no puede ser el que se encuentra en ejercicio en ese momento. Esta programación esta sujeta, entre otros requisitos, a la estimación de costos para alcanzar resultados cualitativos y cuantitativos.
- Los legisladores podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos del PND y los programas sectoriales. Los nuevos proyectos que se propongan y señalarán nuevas fuentes de ingresos, o bien, se señalará el ajuste que se haga a los vigentes. Sus propuestas deben ser congruentes con los objetivos y prioridades del PND y de los programas.

- Si el Ejecutivo Federal cuenta con propuestas al PEF, al PND y a los programas, detallará y justificará esas nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.
- Observar que el Ejecutivo Federal al enviar la iniciativa de LIF, en su caso, enviará de igual manera las de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos, para el siguiente ejercicio fiscal.
- Los legisladores deberán estimar las fuentes de ingresos con base en análisis técnicos.
- Para el caso del PEF, la CPyCP establecerá mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del mismo por sectores.
- Se podrán establecer mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- Las reformas que dictaminen favorablemente las comisiones del Congreso de la Unión deberán: (i) Realizar una valoración del impacto presupuestario correspondiente, (ii) solicitar para ello el apoyo del Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y (iii) en caso de que una reforma implique nuevos gastos con cargo al presupuesto federal, deberá aprobarse una fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos.
- Se prevén reglas para excepcionalmente, incurrir en déficit, justificando las razones que lo motivan y exponiendo la forma y tiempo en que se regresará al equilibrio presupuestario.
- Han quedado establecidas nuevas disposiciones en materia de sanciones, de tal forma que los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la Ley de Presupuesto o su Reglamento, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la CPEUM.
- Es importante vincular al gasto con las actividades sustantivas del gobierno, orientarlo a resultados y eficiencia y al mismo tiempo mantener el control integral sobre el déficit.

III. ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se ha mencionado en nuestro apartado de conclusiones, actualmente en ley se encuentran establecidas parcialmente soluciones a la problemática planteada, sin embargo consideramos que deben atenderse aún las siguientes propuestas:

ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	COSTOS BENEFICIOS	OBJETIVO
<p>Legislar en la materia.</p> <p>Solución a Corto Plazo.</p>	<p>Implica bajos costos.</p> <p>Actualmente ya se ha legislado para atenuar la problemática.</p> <p>No obstante lo anterior, no se cumplen las disposiciones relacionadas. Es necesario reforzar los mecanismos de obligatoriedad que permitan el cumplimiento de estas nuevas disposiciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el cumplimiento de las reformas legales que apruebe el Congreso y que implican erogación de gasto público. • Garantizar el equilibrio en un presupuesto (ingreso – gasto) durante un ejercicio fiscal o bien salvaguardar presupuestos posteriores.
<p>Legislar a nivel Constitucional</p> <p>Solución a mediano plazo</p>	<p>Implica obligatoriedad para los tomadores de decisiones.</p> <p>Implica un intenso cabildeo sobretodo por el aspecto político.</p> <p>No obstante lo anterior, se aseguran los principios de responsabilidad fiscal, el de equilibrio presupuestario y por otra parte, se prioriza el gasto.</p>	
<p>Creación de un Órgano</p>	<p>Podría considerarse una</p>	

<p>especializado en análisis presupuestario que garantice veracidad de datos, independiente a los actores e intereses políticos.</p> <p>Solución a Largo Plazo.</p>	<p>invasión de esferas, ya que se requiere reformar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.</p> <p>Sin embargo, se establece un Órgano con independencia para la realización de sus dictámenes o recomendaciones.</p> <p>Otorga alternativas a los legisladores sobre los asuntos de interés para sus distritos y/o estados representados.</p> <p>Auxilia a la Comisión de Presupuesto en la revisión del ejercicio del Presupuesto.</p> <p>Se podría sustituir al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar compromisos determinados por mandato de ley sin su respectiva fuente de ingreso. • Evitar atar el gasto público a disposiciones legales de manera permanente. • Evitar presiones de gasto. • No incurrir en endeudamiento. • Salvaguarda de las finanzas públicas de intereses privados. • Manejo responsable y transparencia de los recursos públicos.
<p>Incluir disposiciones sobre impacto en los presupuestos de Egresos.</p> <p>Como esta actualmente.</p>	<p>En tanto no haya una solución clara a este problema, será necesario incluir de manera subsecuente en presupuestos posteriores, la misma disposición por la que hasta el momento se obliga a las Comisiones del Congreso de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor cobertura social del presupuesto. • Eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

	<p>la Unión a incluir en sus dictámenes una evaluación de impacto presupuestario, a efecto de que el presupuesto en ejercicio no sea vulnerado o se afecte el gasto público futuro.</p>	
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

1. Recomendaciones

a) Legislar en la materia.

Es cierto que recientemente se establecieron una serie de disposiciones en la nueva LFPyRH en materia de proceso legislativo, ya que se estableció que el Congreso de la Unión deberá incluir los impactos presupuestarios de sus reformas y si éstas reformas implican nuevas erogaciones, deberán aprobarse primero aquellas reformas que permitan solventar la presión de gasto respectiva. Asimismo, se obliga al Ejecutivo a incluir evaluaciones de impacto presupuestario en todas las reformas que someta a consideración del Congreso.

Es necesario reforzar las disposiciones de la LFPyRH en lo que respecta a las sanciones aplicables a los involucrados en el proceso legislativo, pues a pesar de la entrada en vigor de esta nueva Ley, se continúan realizando y aprobando dictámenes sin evaluaciones de impacto presupuestario.

Es necesario que el Congreso de la Unión retome en su Ley Orgánica y/o en su Reglamento Interior, disposiciones jurídicas similares a las establecidas en la Ley de Presupuesto. El Poder Ejecutivo, podría presentar una iniciativa al respecto mediante un legislador perteneciente al grupo político del Gobierno en turno.

Implica un costo financiero inicial muy bajo. El avance de la iniciativa en mucho dependería del Poder Ejecutivo y el cabildeo que realice este al interior con los grupos políticos de ambas Cámaras.

Se genera un beneficio para el Congreso de la Unión, pues refleja responsabilidad en su trabajo.

Un beneficio adicional es que el Congreso no queda sujeto a una Ley Federal, como la Ley de Presupuesto.

b) Legislar a nivel constitucional.

Es una manera más segura para garantizar la eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos.

Las reformas propuestas son tendientes a incluir en el texto constitucional que cuando el Congreso apruebe un incremento en el techo de endeudamiento público, deberá dictaminarse su reducción y eliminación en el futuro. La LIF y el PEF deberán incluir estimaciones de mediano plazo.

De igual manera es necesario establecer la importancia de que las modificaciones de la Cámara tengan un principio de transparencia en el que esas modificaciones impliquen beneficios reales; que al realizarse modificaciones que impliquen nuevos gastos o incrementos se señale la fuente de recursos adicionales para cubrir los gastos que genere dicha modificación, el cual no puede provenir de endeudamiento.

Se propone igualmente incluir un principio de responsabilidad fiscal tendiente a regular la actuación de todos los involucrados en el proceso de aprobación del PEF, con el objetivo de obligarlos a asumir las afectaciones que por su conducta u omisión se provoque a las finanzas públicas del país. De esta manera se pueden establecer y señalar los límites que permitan ubicar las responsabilidades de cada uno de los actores, de las decisiones que se tomaron y las implicaciones que tendrán para los ciudadanos.

El Poder Ejecutivo, podría presentar una iniciativa al respecto mediante un legislador perteneciente al grupo político del Gobierno en turno. Implica un costo financiero inicial muy bajo. Sin embargo, se trata una reforma constitucional. Su proceso legislativo es más lento y requiere un cabildeo entre el Poder Ejecutivo y los grupos políticos de ambas Cámaras.

Se genera un beneficio para el Congreso de la Unión, pues refleja responsabilidad en su trabajo. Un beneficio adicional es que el Congreso no queda sujeto a una Ley Federal, como la Ley de Presupuesto. Quedan delimitadas las responsabilidades en la Carta Magna.

c) Creación de un Órgano que realice evaluaciones de impacto presupuestario.

La nueva realidad política en nuestro país, implica necesariamente la creación de órgano independiente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo que sea capaz de realizar evaluaciones de impacto presupuestario sobre las reformas propuestas por el Congreso y que además pueda auxiliarlo a realizar de mejor manera la vigilancia del ejercicio del gasto.

Actualmente, la Cámara de Diputados cuenta con un Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, sin embargo es necesario crear un órgano con el que se garantice:

- Independencia para la realización de sus dictámenes o recomendaciones.
- Que la elección del titular sea resultado de la aprobación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.
- Que para la elección de su titular se tome en cuenta un perfil de alto nivel académico y garantizar que sea ajeno a intereses de algún grupo político.
- La existencia de órgano multidisciplinario integrado por funcionarios con perfil de alto nivel académico.
- Que auxilie en mejor manera las actividades de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (podrían retomar algunas de las funciones que realiza actualmente el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y sustituirlo).
- Que prepare informes que incluyan proyecciones económicas a mediano plazo relacionadas con el Presupuesto.
- Que se encargue del análisis y emita sus respectivas observaciones a los informes y las propuestas de iniciativas de ley o de reformas presentadas por el Poder Ejecutivo y el Legislativo.
- Que tenga a su cargo las evaluaciones de impacto de las iniciativas de reformas o bien de los dictámenes que elabore el Congreso de la Unión.

Con un órgano como el propuesto, se garantiza un equilibrio entre poderes. Ambas Cámaras contarán con apoyo de este órgano por igual. Situación que actualmente no sucede en razón de que el Centro de las Finanzas Públicas pertenece a Cámara de Diputados. El órgano realizaría evaluaciones técnicas sin la intervención del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo o algún grupo político. Podrá intervenir en el proceso de fiscalización del Poder Ejecutivo, mediante el análisis de la Cuenta Pública.

En caso de que alguna propuesta implique un riesgo para las finanzas públicas, podrá sugerir diferentes alternativas de políticas públicas a los legisladores. El apoyo se extiende a las Legislaturas Locales, la utilización de Internet facilita el sistema de consultas.

d) Incluir disposiciones sobre impacto en los presupuestos de Egresos.

En tanto no haya una solución clara a este problema, será necesario incluir de manera subsecuente en presupuestos posteriores, la misma disposición por la que hasta el momento se obliga a las Comisiones del Congreso de la Unión a incluir en sus dictámenes una evaluación de impacto presupuestario, a efecto de que el presupuesto en ejercicio no sea vulnerado o se afecte el gasto público futuro.

IV. CONCLUSIONES

Primera. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, dentro de sus facultades puede hacer modificaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, o bien, en su conjunto, el Poder Legislativo puede hacer reformas que tienen que ver con el gasto público, sobre todo en lo que se refiere a los pueblos indígenas, salud, educación, vivienda, etc.

Segunda. En el Congreso de la Unión al presentarse iniciativas de reformas, se hace sin ningún otro tipo de impedimentos más que el de respetar las facultades que al Ejecutivo Federal le son conferidas por disposición expresa de la CPEUM, como lo son el presentar de manera exclusiva los proyectos de LIF y de PEF, así como la Cuenta Pública.

Tercera. Las propuestas de los legisladores federales y la legislaturas de los Estados, no contienen un análisis de las distorsiones económicas y presupuestarias asociadas a ellas y en ocasiones (a) contravienen disposiciones de la CPEUM, (b) afectan el procedimiento presupuestario preestablecido, (c) afectan el equilibrio presupuestario (d) implican afectaciones al gasto público en ejercicio y comprometen el gasto futuro, o bien, (e) no establecen nuevas fuentes de ingreso.

En caso de que alguna propuesta implique un riesgo para las finanzas públicas, podrá sugerir diferentes alternativas de políticas públicas a los legisladores. El apoyo se extiende a las Legislaturas Locales, la utilización de Internet facilita el sistema de consultas.

d) Incluir disposiciones sobre impacto en los presupuestos de Egresos.

En tanto no haya una solución clara a este problema, será necesario incluir de manera subsecuente en presupuestos posteriores, la misma disposición por la que hasta el momento se obliga a las Comisiones del Congreso de la Unión a incluir en sus dictámenes una evaluación de impacto presupuestario, a efecto de que el presupuesto en ejercicio no sea vulnerado o se afecte el gasto público futuro.

IV. CONCLUSIONES

Primera. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, dentro de sus facultades puede hacer modificaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, o bien, en su conjunto, el Poder Legislativo puede hacer reformas que tienen que ver con el gasto público, sobre todo en lo que se refiere a los pueblos indígenas, salud, educación, vivienda, etc.

Segunda. En el Congreso de la Unión al presentarse iniciativas de reformas, se hace sin ningún otro tipo de impedimentos más que el de respetar las facultades que al Ejecutivo Federal le son conferidas por disposición expresa de la CPEUM, como lo son el presentar de manera exclusiva los proyectos de LIF y de PEF, así como la Cuenta Pública.

Tercera. Las propuestas de los legisladores federales y la legislaturas de los Estados, no contienen un análisis de las distorsiones económicas y presupuestarias asociadas a ellas y en ocasiones (a) contravienen disposiciones de la CPEUM, (b) afectan el procedimiento presupuestario preestablecido, (c) afectan el equilibrio presupuestario (d) implican afectaciones al gasto público en ejercicio y comprometen el gasto futuro, o bien, (e) no establecen nuevas fuentes de ingreso.

Cuarta. Es necesario, mediante la realización de determinadas políticas públicas, lograr que se realicen evaluaciones ex ante en las iniciativas de ley o de reformas que propone el Poder Legislativo.

Quinta. La implementación de evaluaciones de impacto presupuestario en las iniciativas de ley o de reformas que propone el Poder Legislativo puede contribuir a (i) que se cumplan las disposiciones de una ley que implica erogación de gasto público (ii) mantener un equilibrio presupuestario, (iii) no incurrir en endeudamiento, (iv) una mejor cobertura social del presupuesto y (v) la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

Sexta. La ley establece que las reformas que lleve a cabo el Congreso de la Unión, que impliquen mayores gastos, deberán contar con una fuente de financiamiento que permita solventar los gastos que estas generen y que no puede venir de endeudamiento.

Séptima. Actualmente, el Poder Ejecutivo Federal esta obligado a realizar una evaluación del impacto presupuestario de todas las iniciativas de ley o decreto que presente a consideración del Congreso.

Octava. La Ley establece que las Comisiones de ambas Cámaras, deben incluir en el dictamen correspondiente una valoración del impacto presupuestario del proyecto de ley o decreto. Dicha evaluación la llevará a cabo el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas o en su caso se puede solicitar opinión a la Secretaría de Hacienda. Es cuestionable que por tratarse de uno de los Poderes de la Unión, que este quede sujeto a una Ley Federal, como la Ley de Presupuesto. Se pueden incorporar disposiciones relativas a la obligación de incluir ex ante evaluaciones de impacto, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica o en el Reglamento Interno de las Cámaras.

Novena. Resulta un problema aprobar iniciativas de ley o de reformas a mitad de un ejercicio presupuestario sin que existan los recursos que permitan la iniciación de su vigencia y por lo tanto su cumplimiento.

Décima. Existen iniciativas que crean un gasto adicional que en muchas de las ocasiones, por no establecerse una fuente de financiamiento, esta sujeto a disponibilidad presupuestaria.

Decimoprimera. Hay iniciativas que afectan los objetivos de la Planeación Nacional por la creación de un gasto no relacionado con ella.

Decimosegunda. Se podrían distorsionar los ingresos drásticamente en relación con el gasto público por la necesaria previsión de erogaciones futuras que no cuentan con fuentes identificadas de financiamiento.

Decimotercera. Es necesario no comprometer la capacidad del gobierno para llevar a cabo los planes de gobierno, definir las prioridades del gasto y asignar los recursos de acuerdo con estas prioridades. Resulta importante vincular al gasto con las actividades sustantivas del gobierno, orientarlo a resultados y eficiencia y al mismo tiempo mantener el control integral sobre el déficit.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho constitucional. Ed. Oxford University Press. México, 2000. Vol. 1.
- Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal I. Iure editores. México 2003.
- Chile. Estudios Económicos de la OCDE. Volumen 19/2005 – noviembre 2005. Suplemento n° 1.
- Comentarios al 5° Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada en materia del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, cedrssa/doc/011/05. Disponible en: <http://www.cedrssa.gob.mx>
- Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la LFRYRH. SHCP, abril 2006.
- Echeverri, Juan Carlos. Bonilla, Jorge Alexander. Moya Andrés. Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Origen, Motivación y Efectos sobre el presupuesto: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú. Universidad de los Andes. Facultad de Economía. 2006.
- Enciclopedia Jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Ed. Porrúa México, 2004. Tomos IV y V.
- Estudio comparativo sobre la legislación presupuestaria en países de la OCDE y latinoamericanos. Elaborado por la Dirección General Jurídica de Egresos de la SHCP. México, 2005.
- Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Ed. Porrúa, México 2000.
- Góngora Pimentel, Genaro David. El veto al presupuesto de Egresos, Ed. Porrúa, México, 2005.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Sánchez de la Vega, Rodolfo Madrid. Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México. CIDE. Programa de presupuesto y gasto público del CIDE.

- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Sánchez de la Vega, Rodolfo Madrid. Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México. CIDE. Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE. Disponible en www.presupuestoygastopublico.org
- Gutiérrez de la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. México 1999. Ed. Porrúa.
- Jul, Ana María. Operaciones extrapresupuestarias. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados. Santiago, marzo de 2006.
- Martner, Gonzalo. Planeación y Presupuesto por Programas. Ed. Siglo XXI, 8ª ed., 1976.
- Operaciones extrapresupuestarias. Exposición de Ana María Jul para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como parte de las iniciativas promovidas por la Red de Gestión y Transparencia de la política pública: Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados. Washington, D.C., mayo de 2006.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Presentación “Hacienda en el cambio” ante el Presidente de la República, Vicente Fox. SHCP. Enero 2005.
- Priego Álvarez, Freddy A., Introducción al Derecho Presupuestario. México. Ed. Porrúa 2004.
- Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional, 3ª. Edición, Ed. Porrúa, México 1998.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 28ª Edición, Editorial Porrúa, México 1994.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Planeación.
3. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
6. Ley de Capitalización del Procampo.
7. Ley de Ciencia y Tecnología.
8. Ley General de Educación.
9. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
10. Ley de Desarrollo Rural Sustentable
11. Ley de Energía para el Campo
12. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004.
13. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.
14. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2006.

ABREVIATURAS

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LOCGEUM. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

RGICGEUM. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

LFPyRH. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

PND. Plan Nacional de Desarrollo.

CGPE. Criterios Generales de Política Económica.

APF. Administración Pública Federal.

OCDE: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

CPyCP. Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados.

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

PPEF. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

PEF. Presupuesto de Egresos de la Federación.

ADEFAS. Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

FONDEN. Fondo de Desastres Naturales.

CFE. Comisión Federal de Electricidad.

FEIEF. Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

FEIIPM. Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos.

FEIP. Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

FARP. Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

SFP. Secretaría de la Función Pública.

LFRASP. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

ASF. Auditoría Superior de la Federación.

DOF Diario Oficial de la Federación.

PIDIREGAS. Proyectos de inversión Diferida para su Registro.

A N E X O I

Jurisprudencia

Registro No. 921229

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo I, Const., P.R. SCJN

Página: 382

Tesis: 157

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO OTORGA A LOS GOBERNADOS GARANTÍA INDIVIDUAL ALGUNA PARA EXIGIR, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, QUE LAS AUTORIDADES ADOPTEN CIERTAS MEDIDAS, A FIN DE CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A AQUÉLLA.-

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece esencialmente los principios de la **rectoría económica del Estado** para garantizar el crecimiento económico **del** país, lo que se logrará mediante la realización de acciones estatales a través de las cuales se aliente a determinados sectores productivos, se concedan subsidios, se otorguen facilidades a empresas de nueva creación, se concedan estímulos para importación y exportación de productos y materias primas y se sienten las bases de la orientación estatal por medio de un plan nacional; sin embargo, el citado dispositivo constitucional, no concede garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, en la vía **del** juicio de amparo, que las autoridades adopten ciertas medidas para que se cumpla con tales encomiendas constitucionales, pues el pretendido propósito de esta disposición se dirige a proteger la economía nacional mediante acciones estatales fundadas en una declaración de principios que se contiene en el propio precepto de la Ley Fundamental.

Amparo en revisión 80/2002.-Casa Wong Multiservicios, S.A. de C.V.-25 de septiembre de 2002.-Unanimidad de cuatro votos.-Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Secretaria: María Antonieta **del** Carmen Torpey Cervantes.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, noviembre de 2002, página 454, Segunda Sala, tesis 2a. CXLV/2002.

A N E X O I I

Jurisprudencia

Registro No. 232308

Localización:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

187-192 Primera Parte

Página: 111

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS.

De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales; primero, que sea establecido por ley; segundo, que sea **proporcional** y **equitativo**, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución General. Ahora bien, aun cuando respecto de los requisitos de proporcionalidad y equidad, este Tribunal Pleno no ha precisado una fórmula general para determinar cuándo un impuesto cumple dichos requisitos, que traducidos de manera breve quieren decir de justicia tributaria, en cambio, de algunas de las tesis que ha sustentado, pueden desprenderse ciertos criterios. Así se ha sostenido, que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos. También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es norma de equidad la de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente o sea, tratar a los iguales de manera igual. Es decir, este Tribunal Pleno ha estimado que se vulnera el derecho del contribuyente a que los tributos sean proporcionales y equitativos, cuando el gravamen es exorbitante y ruinoso y que la equidad exige que se respete el principio de igualdad.

Séptima Epoca, Primera Parte:

Volúmen 62, página 31, Amparo en revisión 6168/63. Alfonso Córdoba y coagraviados (acumulados). 12 de febrero de 1974. Mayoría de dieciocho votos. Disidente: Ezequiel Burguete Farrera. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: Juan Muñoz Sánchez.

Volúmenes 97-102, página 108. Amparo en revisión 1597/65. Pablo Legorreta Chauvet y coagraviados. 12 de abril de 1977. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Ramón Canedo Aldrete.

Volúmenes 145-150, página 123. Amparo en revisión 3658/80. Octavio Barocio. 20 de enero de 1981. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Alfonso Abitia Arzapalo. Secretario: Jorge Nila Andrade.

Volúmenes 181-186, página 112. Amparo en revisión 5554/83. Compañía Cerillera " La Central ", S.A. 12 de junio de 1984. Mayoría de catorce votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio, David Franco Rodríguez, Raúl Cuevas Mantecón, Eduardo Langle Martínez, Ernesto Díaz Infante y Jorge Olivera Toro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Volúmenes 187-192, página 46. Amparo en revisión 2501/83. Servicios Profesionales Tolteca, S.C. 25 de septiembre de 1984. Mayoría de dieciséis votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio y Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

Genealogía:

Informe 1974, Primera Parte, Pleno, página 321.

Informe 1981, Primera Parte, Pleno, tesis 16, página 577.

Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 57, página 112.

Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 173, página 173.

A N E X O I I I

Jurisprudencia

Registro No. 389566

Localización:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo I, Parte SCJN

Página: 121

Tesis: 113

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

ENERGIA ELECTRICA, IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS AL CONSUMO DE. EL ARTICULO 32 TRANSITORIO DE LA LEY QUE ESTABLECE, REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES (D.O. 31-XII-82), NO VIOLA LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 72, INCISO F), DE LA CONSTITUCION.

La circunstancia de que el legislador haya expedido la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales e incluido en ella adiciones a la Ley del Impuesto Sobre Producción y Servicios, y que, por otra parte, no se haya reformado específicamente esta última ley, no implica que se haya violado el artículo 72, inciso f), de la Constitución, pues dicho precepto al establecer que "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación", se refiere a que deben observarse todos y cada uno de los pasos a que aluden los incisos precedentes, del a) al e), pero no prohíbe el que dichas reformas o derogaciones se realicen al aprobarse un conjunto de disposiciones legales de diversos ordenamientos que, por su naturaleza, guarden estrecha conexión y que, por lo mismo, sean conocidas fácilmente por los destinatarios de los preceptos respectivos.

Séptima Epoca:

Amparo en revisión 8993/83. Unión Regional de Crédito Ganadero de Durango, S. A. de C. V. 19 de marzo de 1985. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 3524/84. Planta Pasteurizadora de Durango, S. A. de C. V.

26 de marzo de 1985. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 239/83. Triplay y Maderas del Norte, S. A. 26 de marzo de 1986. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 9622/83. Importadora y Exportadora de Mármol, S. A. 26 de septiembre de 1986. Unanimidad de diecinueve votos.

Amparo en revisión 7876/83. Armher de México, S. A. 7 de octubre de 1986. Unanimidad de dieciséis votos.

Genealogía:

APENDICE AL TOMO XXXVI NO APA PG.

APENDICE AL TOMO L NO APA PG.

APENDICE AL TOMO LXIV NO APA PG.

APENDICE AL TOMO LXXVI NO APA PG.

APENDICE AL TOMO XCVII NO APA PG.

APENDICE '54: TESIS NO APA PG.

APENDICE '65: TESIS NO APA PG.

APENDICE '75: TESIS NO APA PG.

APENDICE '85: TESIS NO APA PG.

APENDICE '88: TESIS 54 PG. 110

APENDICE '95: TESIS 113 PG. 121

A N E X O I V



DOCUMENTO RELATIVO AL
CUMPLIMIENTO DE LAS
DISPOSICIONES CONTENIDAS EN
EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN I, DE
LA LEY FEDERAL DE
PRESUPUESTO Y
RESPONSABILIDAD HACENDARIA

(Continúa)

Lista de Programas Prioritarios (Millones de pesos de 2007)	
	Monto
Total	261,617.9
Dependencias	126,142.4
Entidades Energía	122,291.4
Ramos Generales	13,184.1
Ramo 19	5,694.8
Ramo 23	7,489.3
Hacienda y Crédito Público	4,922.0
Programa de Ahorro y Crédito Popular (BANSEFI)	491.9
Programa Indígena	4,430.1
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	18,491.2
Programa Ganadero (PROGAN)	1,249.2
Procampo tradicional	15,347.4
Ley de Capitalización, Procampo	551.7
Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC)	309.9
Fondo de Compensación a Costos Energéticos Agrícolas	1,033.0
Comunicaciones y Transportes	8,046.9
Programa Carretero	6,404.6
Caminos Rurales	1,089.8
Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)	552.4
Economía	1,698.3
Programas del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (Fonaes) Programa Normal	562.0
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	1,136.3
Educación	29,287.8
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	17,096.2
Programas Comunitarios y Compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	4,265.1
Programa Enciclomedia	5,056.8
Producción de Libros de Texto Gratuitos	1,541.2
Programa Escuelas de Calidad	1,300.1
Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)	28.4
Salud	30,867.8
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	3,135.9
Programa Nacional de Vacunación	573.5
Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)	24,313.3
Operación de Hospitales Regionales de Alta Especialidad	1,213.5
Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)	1,631.6
Trabajo y Previsión Social	1,304.0
Programa de Apoyo a la Capacitación	208.0
Programa de Apoyo al Empleo	1,095.9

(Concluye)

Lista de Programas Prioritarios (Millones de pesos de 2007)	
	Monto
Reforma Agraria	848.5
Conflictos y Conciliación Agraria	418.0
Obligaciones Jurídicas Ineludibles	172.3
Programa Fondo de Tierras	206.6
Joven Emprendedor Rural	51.7
Medio Ambiente y Recursos Naturales	9,847.6
Comisión Nacional del Agua	8,593.9
Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento	4,753.8
Infraestructura Hidroagrícola	2,724.2
Administración del Agua (Proyectos de Inversión)	1,115.9
Comisión de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)	228.4
Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas	228.4
Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)	1,025.3
Programa Nacional de Reforestación (PRONARE)	673.0
Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	352.3
Energía	122,291.4
Pemex	57,631.0
Amortización de Pidiregas	55,740.7
Pagos relativos a Pidiregas	1,890.3
CFE	64,660.4
Amortización de Pidiregas y BLT's	10,676.5
Pagos relativos a Pidiregas	53,984.0
Aportaciones a Seguridad Social	5,694.8
IMSS-Oportunidades	5,694.8
Desarrollo Social	18,478.4
Programa Hábitat	998.6
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa"	1,260.8
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	16,219.0
Provisiones Salariales y Económicas	7,489.3
Fondo de Desastres Naturales (Fonden)	4,132.0
Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (Fopreden)	258.3
Fondo de Ahorro Capitalizable (FONAC)	2,066.0
Fondo Metropolitano	1,033.0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	2,350.0
Programa de Formación de Recursos Humanos de Alto Nivel (Becas)	2,350.0

A N E X O V

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2006

Nuevo Presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2005

ANEXO 18. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (Pesos)

	Proyecto PEF	Reducciones	Ampliaciones	Reasignaciones	Aprobado PEF
A: RAMOS AUTÓNOMOS	50,092,068,715	7,209,900,000	56,600,000	-7,153,300,000	42,938,768,715
Gasto Programable					
01 Poder Legislativo	7,764,176,651	906,000,000	56,600,000	-849,400,000	6,914,776,651
Cámara de Senadores	2,651,291,200	727,119,065	0	-727,119,065	1,924,172,135
Cámara de Diputados	4,386,920,939	174,792,822	56,600,000	-118,192,822	4,268,728,117
Equidad y Género (Anexo 19.G)			35,000,000	35,000,000	35,000,000
Auditoría Superior de la Federación	725,964,512	4,088,113	0	-4,088,113	721,876,399
03 Poder Judicial	28,541,212,933	5,151,900,000	0	-5,151,900,000	23,389,312,933
Suprema Corte de Justicia de la Nación	3,439,782,983	500,666,109	0	-500,666,109	2,939,116,874
Consejo de la Judicatura Federal	23,807,144,242	4,403,382,534	0	-4,403,382,534	19,403,761,708
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1,294,285,708	247,851,357	0	-247,851,357	1,046,434,351
22 Instituto Federal Electoral	12,920,636,021	1,028,500,000	0	-1,028,500,000	11,892,136,021
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	866,043,110	123,500,000	0	-123,500,000	742,543,110
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	407,443,109,157	1,415,500,000	54,570,605,501	53,155,105,501	460,598,214,658
Gasto Programable					
02 Presidencia de la República	1,628,613,200	6,700,000	0	-6,700,000	1,621,913,200
04 Gobernación	4,432,813,800	23,400,000	328,500,000	305,100,000	4,737,913,800
05 Relaciones Exteriores	4,530,738,847	19,800,000	0	-19,800,000	4,510,938,847
06 Hacienda y Crédito Público	25,957,145,700	118,500,000	1,373,300,000	1,254,800,000	27,211,945,700
Equidad y Género (Anexo 19.G)			80,000,000	80,000,000	80,000,000
07 Defensa Nacional	25,331,900,900	162,500,000	862,500,000	700,000,000	26,031,900,900
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	37,479,246,300	47,400,000	13,588,839,534	13,541,439,534	51,020,685,834
09 Comunicaciones y Transportes	20,127,058,400	34,900,000	13,595,000,000	13,560,100,000	33,687,158,400
10 Economía	6,735,439,800	18,200,000	901,350,000	883,150,000	7,618,589,800
11 Educación Pública	125,488,427,200	421,600,000	12,523,605,501	12,102,005,501	137,590,432,701
Equidad y Género (Anexo 19.G)			20,600,000	20,600,000	20,600,000
12 Salud	39,118,906,035	94,900,000	3,331,500,000	3,236,600,000	42,355,506,035
Equidad y Género (Anexo 19.G)			581,500,000	581,500,000	581,500,000

13	Marina	9,081,610,800	55,600,000	137,500,000	81,900,000	9,163,510,800
14	Trabajo y Previsión Social	3,262,439,500	9,600,000	9,300,000	-300,000	3,262,139,500
	Equidad y Género (Anexo 19.G)			9,300,000	9,300,000	9,300,000
15	Reforma Agraria	2,868,758,900	9,700,000	1,576,540,000	1,566,840,000	4,435,598,900
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	17,007,953,000	43,800,000	4,378,670,466	4,334,870,466	21,342,823,466
	Equidad y Género (Anexo 19.G)			9,600,000	9,600,000	9,600,000
17	Procuraduría General de la República	9,486,381,000	50,000,000	114,200,000	64,200,000	9,550,581,000
	Equidad y Género (Anexo 19.G)			114,200,000	114,200,000	114,200,000
18	Energía	27,331,273,075	6,900,000	0	-6,900,000	27,324,373,075
20	Desarrollo Social	26,486,181,800	213,200,000	299,800,000	86,600,000	26,572,781,800
	Equidad y Género (Anexo 19.G)			99,800,000	99,800,000	99,800,000
	Fondo Nacional de Habitación Popular (FONHAPO)		200,000,000		-200,000,000	-200,000,000
	Programa Diconsa Abasto Rural			200,000,000	200,000,000	200,000,000
21	Turismo	1,230,827,000	3,500,000	0	-3,500,000	1,227,327,000
27	Función Pública	1,420,597,100	8,200,000	0	-8,200,000	1,412,397,100
31	Tribunales Agrarios	578,732,100	3,600,000	0	-3,600,000	575,132,100
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,142,910,100	6,400,000	0	-6,400,000	1,136,510,100
36	Seguridad Pública	8,761,200,000	36,800,000	550,000,000	513,200,000	9,274,400,000
	Equidad y Género (Anexo 19.G)			50,000,000	50,000,000	50,000,000
	Anexo 20			500,000,000	500,000,000	500,000,000
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	74,907,000	500,000	0	-500,000	74,407,000
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	7,879,047,600	19,800,000	1,000,000,000	980,200,000	8,859,247,600
C: RAMOS GENERALES		1,018,014,819,597	29,945,500,000	44,762,194,499	14,816,694,499	1,032,831,514,096
Gasto Programable						
19	Aportaciones a Seguridad Social	175,230,755,135	26,572,400,000	1,890,800,000	-24,681,600,000	150,549,155,135
	Ampliación a IMSS Oportunidades	-	0	823,600,000	823,600,000	823,600,000
23	Provisiones Salariales y Económicas	5,998,683,102	249,900,000	5,000,004,878	4,750,104,878	10,748,787,980
	Programa Salarial	2,992,844,049	249,900,000	0	-249,900,000	2,742,944,049
	Provisiones Económicas	1,126,000,000	0	0	0	1,126,000,000
	Fondo de Desastres Naturales	1,000,000,000	0	0	0	1,000,000,000
	Fondo para la Prevención de Desastres Naturales	126,000,000	0	0	0	126,000,000
	Otras Provisiones Económicas	1,879,839,053	0	5,000,004,878	5,000,004,878	6,879,843,931
	Infraestructura de comunicaciones del área metropolitana	978,239,053	0	4,878	4,878	978,243,931

de la Cd. de México					
Previsiones para concluir la descentralización del DIF	500,000,000	0	0	0	500,000,000
Programas Regionales	250,000,000	0	0	0	250,000,000
Cambio de Administración del Ejecutivo Federal	150,000,000	0	0	0	150,000,000
Fondo de Desincorporación de Entidades	1,600,000	0	0	0	1,600,000
Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros	0	0	0	0	0
Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	0	0	0	0	0
Fondo Metropolitano	0	0	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000
Programa de Reconstrucción	0	0	4,000,000,000	4,000,000,000	4,000,000,000
Chiapas		0	900,000,000	900,000,000	900,000,000
Guerrero		0	100,000,000	100,000,000	100,000,000
Hidalgo		0	200,000,000	200,000,000	200,000,000
Nuevo León		0	100,000,000	100,000,000	100,000,000
Oaxaca		0	600,000,000	600,000,000	600,000,000
Puebla		0	300,000,000	300,000,000	300,000,000
Quintana Roo		0	600,000,000	600,000,000	600,000,000
Tamaulipas		0	100,000,000	100,000,000	100,000,000
Veracruz		0	900,000,000	900,000,000	900,000,000
Yucatán		0	200,000,000	200,000,000	200,000,000
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	28,829,605,500	0	4,321,994,500	4,321,994,500	33,151,600,000
Previsiones para servicios personales para los servicios de educación básica en el Distrito Federal, para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, y para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	4,853,005,500	0	4,321,994,500	4,321,994,500	9,175,000,000
Aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal	23,976,600,000	0	0	0	23,976,600,000
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	289,005,554,584	0	3,066,295,121	3,066,295,121	292,071,849,705
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	177,643,500,000	0	0	0	177,643,500,000

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	38,980,464,000	0	0	0	38,980,464,000
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	27,605,930,000	0	879,080,000	879,080,000	28,485,010,000
Estatal	3,345,838,716	0	106,544,496	106,544,496	3,452,383,212
Municipal	24,260,091,284	0	772,535,504	772,535,504	25,032,626,788
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	28,293,869,776	0	900,986,673	900,986,673	29,194,856,449
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	8,988,490,808	0	286,228,448	286,228,448	9,274,719,256
Asistencia Social	4,099,697,889	0	130,550,299	130,550,299	4,230,248,188
Infraestructura Educativa	4,888,792,919	0	155,678,149	155,678,149	5,044,471,068
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	3,493,300,000	0	0	0	3,493,300,000
Educación Tecnológica	2,057,369,686	0	0	0	2,057,369,686
Educación de Adultos	1,435,930,314	0	0	0	1,435,930,314
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	4,000,000,000	0	1,000,000,000	1,000,000,000	5,000,000,000
Anexo 20			1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000
39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	0	0	22,500,000,000	22,500,000,000	22,500,000,000
Aguascalientes			216,831,289	216,831,289	216,831,289
Baja California			996,397,616	996,397,616	996,397,616
Baja California Sur			144,941,712	144,941,712	144,941,712
Campeche			260,659,212	260,659,212	260,659,212
Coahuila			534,742,096	534,742,096	534,742,096
Colima			177,055,962	177,055,962	177,055,962
Chiapas			903,850,962	903,850,962	903,850,962
Chihuahua			947,696,019	947,696,019	947,696,019
Distrito Federal			1,854,146,074	1,854,146,074	1,854,146,074
Durango			416,014,962	416,014,962	416,014,962
Guanajuato			841,759,962	841,759,962	841,759,962
Guerrero			601,005,462	601,005,462	601,005,462

Hidalgo			459,569,250	459,569,250	459,569,250
Jalisco			1,582,064,135	1,582,064,135	1,582,064,135
México			2,726,430,230	2,726,430,230	2,726,430,230
Michoacán			766,741,154	766,741,154	766,741,154
Morelos			253,220,538	253,220,538	253,220,538
Nayarit			268,644,981	268,644,981	268,644,981
Nuevo León			1,029,691,731	1,029,691,731	1,029,691,731
Oaxaca			529,817,192	529,817,192	529,817,192
Puebla			993,883,846	993,883,846	993,883,846
Querétaro			348,930,692	348,930,692	348,930,692
Quintana Roo			210,127,846	210,127,846	210,127,846
San Luis Potosí			443,101,673	443,101,673	443,101,673
Sinaloa			651,280,154	651,280,154	651,280,154
Sonora			713,525,192	713,525,192	713,525,192
Tabasco			547,208,135	547,208,135	547,208,135
Tamaulipas			674,434,038	674,434,038	674,434,038
Tlaxcala			204,963,577	204,963,577	204,963,577
Veracruz			1,409,283,173	1,409,283,173	1,409,283,173
Yucatán			466,170,058	466,170,058	466,170,058
Zacatecas			325,811,077	325,811,077	325,811,077
Gasto No Programable					
24 Deuda Pública	183,542,629,500	1,500,000,000	0	-1,500,000,000	182,042,629,500
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	282,934,809,976	0	7,983,100,000	7,983,100,000	290,917,909,976
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0	0	0	0	0
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	15,500,000,000	1,623,200,000	0	-1,623,200,000	13,876,800,000
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	36,972,781,800	0	0	0	36,972,781,800
Obligaciones incurridas a través de los programas de apoyo a deudores	3,515,981,800	0	0	0	3,515,981,800
Obligaciones surgidas de los programas de apoyo a ahorradores	33,456,800,000	0	0	0	33,456,800,000
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL	605,277,288,286	1,374,600,000	33,732,100,000	32,357,500,000	637,634,788,286
Gasto Programable					

GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	73,395,400,000	143,000,000	876,400,000	733,400,000	74,128,800,000
GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	209,820,400,000	625,800,000	26,572,400,000	25,946,600,000	235,767,000,000
TOQ Comisión Federal de Electricidad	147,515,200,000	178,600,000	6,283,300,000	6,104,700,000	153,619,900,000
T1O Luz y Fuerza del Centro	26,209,900,000	63,700,000	0	-63,700,000	26,146,200,000
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	105,585,639,933	363,500,000	0	-363,500,000	105,222,139,933
Gasto No Programable					
Costo Financiero, que se distribuye para	42,750,748,353	0	0	0	42,750,748,353
TOQ Comisión Federal de Electricidad	8,997,377,392	0	0	0	8,997,377,392
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	33,753,370,961	0	0	0	33,753,370,961
Resta por concepto de subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social incluidas en el gasto de la Administración Pública Federal Centralizada y que cubren parcialmente los presupuestos de las entidades a que se refiere el Anexo 1.D	199,626,885,755	0	876,400,000	876,400,000	200,503,285,755
GASTO NETO TOTAL	1,881,200,400,000	39,945,500,000	132,245,100,000	92,299,600,000	1,973,500,000,000

A N E X O V I



DOCUMENTO RELATIVO AL
CUMPLIMIENTO DE LAS
DISPOSICIONES CONTENIDAS EN
EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN I, DE
LA LEY FEDERAL DE
PRESUPUESTO Y
RESPONSABILIDAD HACENDARIA

III.2.2 Precio de referencia de la mezcla de petróleo mexicano

De acuerdo con el artículo 31 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el precio de referencia para la mezcla de petróleo mexicano de exportación para 2007 se calcula como el promedio de los siguientes dos componentes:

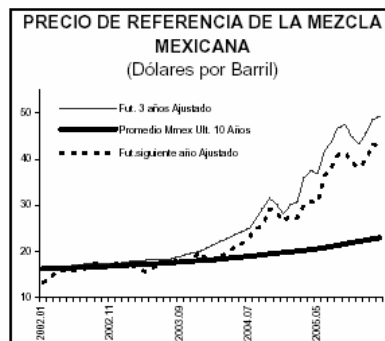
Componente I: El promedio aritmético de:

- (a) El precio mensual promedio de la mezcla mexicana observado en los 10 años anteriores al momento de la estimación del precio de referencia.
- (b) El precio futuro promedio del crudo tipo West Texas Intermediate (WTI) a cuando menos 3 años, ajustado por su diferencial esperado con la mezcla mexicana.

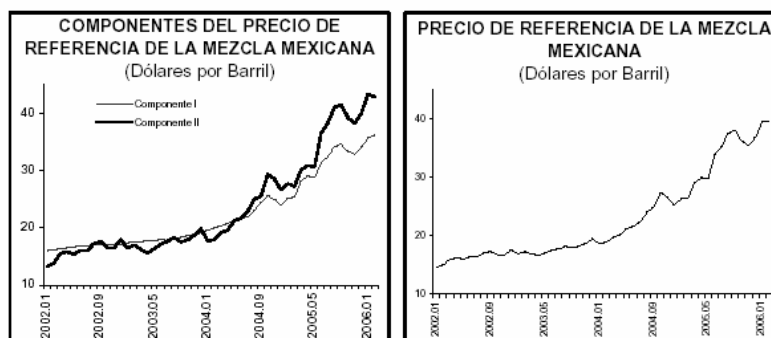
Componente II: El producto de:

- (a) El precio futuro promedio del WTI para el ejercicio fiscal que se está presupuestando, ajustado por el diferencial esperado promedio con la mezcla mexicana.
- (b) Un factor de 84%.

A partir de la fórmula anterior, el precio de referencia de la mezcla mexicana de exportación puede interpretarse de manera más sencilla como el promedio ponderado de: (i) el elemento (a) del Componente I con una participación del 25 por ciento, (ii) el elemento (b) del Componente I con una participación del 25 por ciento y (iii) el Componente II con una participación de 50 por ciento.



Al observar el comportamiento de cada uno de los elementos que intervienen en el promedio ponderado destacan sus diferencias en volatilidad. Como se puede apreciar, mientras que el precio promedio de los últimos 10 años tiene una trayectoria estable, los dos elementos que incorporan a los futuros muestran una elevada volatilidad. En este sentido, cabe mencionar que la correlación entre los precios spot y los futuros ha sido típicamente elevada, por lo que la volatilidad de los precios de los futuros refleja la volatilidad reciente del mercado petrolero internacional. Esto a su vez se refleja en la variabilidad que presentan los componentes I y II de la fórmula y, por consiguiente del precio de referencia.



Por ello, una aplicación correcta de la fórmula requiere considerar las cotizaciones y expectativas en un periodo que refleje adecuadamente las condiciones del mercado petrolero. En virtud de lo anterior y de la volatilidad reciente de los precios internacionales del hidrocarburo, para este documento se empleó información de precios y futuros comprendida en el periodo del 1 de noviembre de 2005 al 8 de marzo de 2006. Se obtuvo lo siguiente:

- El Componente I resultó 33.9dpb:
 - La media de los últimos 10 años del precio de la mezcla mexicana de exportación a lo largo del periodo mencionado fue 22.2dpb.
 - La cotización promedio de los contratos de los futuros del WTI con fechas de entrega en los meses de diciembre de los años 2009, 2010, 2011 y 2012 en el periodo mencionado es 60.0dpb. Al ajustar este precio futuro por el diferencial proporcional promedio entre el WTI y la mezcla mexicana en el periodo mencionado (24.0% del WTI), el precio de la mezcla mexicana esperado resultó 45.6dpb.
- El Componente II resultó en 41.2dpb:
 - La cotización promedio de los contratos de los futuros del WTI con fecha de entrega entre noviembre de 2006 y octubre de 2007 en el periodo mencionado fue 64.6dpb. Este valor se ajusta con el diferencial proporcional promedio antes empleado y se aplica el factor de 84 por ciento.

De esta forma, el precio de referencia para la mezcla mexicana de crudo de exportación, resultante de promediar los componentes I y II, es 37.5dpb.¹⁰

A N E X O V I I



DOCUMENTO RELATIVO AL
CUMPLIMIENTO DE LAS
DISPOSICIONES CONTENIDAS EN
EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN I, DE
LA LEY FEDERAL DE
PRESUPUESTO Y
RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Requerimientos Financieros del Sector Público 2005 (% del PIB)			
	2005		
	Aprobado	Preliminar	Diferencia
I. Déficit público tradicional	0.2	0.0	-0.2
A. Ingresos presupuestarios	22.4	23.3	0.8
Petroleros	7.8	8.7	0.9
No petroleros	14.7	14.6	-0.1
Tributarios	9.9	9.5	-0.5
No tributarios	0.7	0.9	0.2
Organismos y empresas	4.0	4.2	0.2
B. Gasto neto presupuestario	22.7	23.3	0.6
Programable pagado	16.3	17.3	0.9
No programable	6.3	6.0	-0.3
Costo financiero	2.8	2.5	-0.3
Participaciones	3.4	3.3	-0.1
Adefas y otros	0.1	0.2	0.1
C. Déficit no presupuestario	0.0	0.0	0.0
II. Déficit público con CRL	0.2	0.1	-0.1
III. Ajustes	2.1	1.3	-0.8
PIDIREGAS	1.0	0.9	-0.1
IPAB	0.3	0.3	-0.1
Adecuación de registros	0.1	0.1	0.0
Programa deudores	0.1	0.0	-0.1
FARAC	0.0	0.0	0.0
Intermediación financiera	0.5	-0.1	-0.6
IV. RFSP (II+III)	2.3	1.4	-0.9
Sin ingresos no recurrentes	2.4	1.6	-0.7

A N E X O V I I I

REPORTE DEL ÚLTIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES LIX LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

REFORMAS LEGALES APROBADAS POR EL CONGRESO Y TURNADAS AL EJECUTIVO FEDERAL QUE NO CUENTAN CON LA EVALUACIÓN DE IMPACTO PRESUPUESTARIO

I. REFORMAS CON IMPACTO PRESUPUESTARIO.

1) Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable.

[Aprobada en la C. de Diputados — 363 votos en pro y 1 abstención— (19-Abr-06)]

[Aprobada en la C. de Senadores — 79 votos a favor— (27-Abr-06)].

Impacto incuantificable: se establecen diversas acciones en materia pesquera y acuícola, cuyo impacto no es posible cuantificar.

Creación del Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuícola, con aportaciones de los tres órdenes de gobierno. No se establece obligación de aportar anualmente con cargo al PEF.

CONAPESCA se transforma en un órgano “intersectorial”; no queda clara su naturaleza jurídica.

Establece un programa nacional de Pesca y acuicultura e incorpora la “Política Nacional de Pesca y Acuicultura” como parte del PND.

Establece destino específico para ingresos fiscales.

*NOTA: incluye un párrafo que sujeta las acciones de la Ley a lo dispuesto en la LIF, PEF y la Ley de Presupuesto.

Propuesta impulsada por CONAPESCA y Dips. Adrián Chávez (PRD) y Yolanda Valladares (PAN)

2) LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS (Reforma).

[Aprobada en la C. de Diputados — 310 votos a favor y 4 abstenciones— (13-Dic-05)].

[Aprobada en la C. de Senadores — 81 votos a favor— (27-Abr-06)].

Impacto presupuestario: el costo aproximado de un programa de gestión de residuos de pilas y baterías en un municipio es un millón de pesos (existen más de 2,445 municipios en el país).

Se obliga al Ejecutivo Federal a entregar recursos, “con base en el presupuesto aprobado por el Congreso de la Unión”, a los municipios para que éstos formulen y ejecuten planes de manejo especial para la gestión integral de los residuos de pilas y baterías.

Propuesta impulsada por Sen. Emilia Patricia Gómez Bravo (PVEM).

3) Ley General de Salud (Arts. 10, 11, 27, 54, 106; 393, 403, etc.).

[Aprobado en la Cámara de Diputados — 328 votos en pro— (8-Dic-05)]

[Aprobado en la Cámara de Senadores —77 votos en pro— (26-Abr-06)]

Impacto presupuestario: Como parámetro se puede utilizar el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que actualmente atiende a los 5 millones de familias más pobres, otorga un complemento alimenticio que para 2006 tiene presupuestados \$914.5 millones de pesos.

Establece como materia de salubridad general, un programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas. Acciones para combatir la marginación en materia de salud de los pueblos y comunidades indígenas.

Propuesta impulsada por Sen. Miguel Ángel Navarro Quintero (PRD).

4) Ley General de Vida Silvestre (Reforma).

[Aprobado en la C. de Senadores— (18-Abr-06)]

[Aprobada en la C. de Diputados — 367 votos en pro, 0 en contra y 4 abstenciones— (27-Abr-07)]

Impacto presupuestario: incuantificable dado que no se señala el número de centros que se crearían.

Creación de Centros para la Conservación e Investigación de la Vida Silvestre.

*NOTA: Se señala que los Centros se establecerán y operarán conforme lo señale el reglamento de la Ley, por lo que podría acotarse el impacto de esta reforma a través del reglamento.

Propuesta impulsada por Sen. Gloria Lavara Mejía (PVEM).

5) Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, para establecer como zona de restauración ecológica y de reserva de agua la región Lerma-Santiago-Pacífico.

[Aprobada en C. de Senadores — votos en pro, en contra y abstenciones— (03-Dic-02)]

[Aprobada en C. de Diputados — 257 votos en pro, 74 en contra y 6 abstenciones— (26-Abr-06)]

Impacto presupuestario: incuantificable.

Se prevé la obligación de los tres órdenes de gobierno de prever recursos para financiar la ejecución de las acciones de restauración ecológica, sin señalar montos específicos.

Se establece que SEMARNAT deberá contar con la estructura necesaria para llevar a cabo las acciones previstas en la Ley.

Los programas de restauración ecológica, de reserva de aguas y el “Plan Maestro” deberán ser expedidos en 120 días a partir de la entrada en vigor de la ley.

Propuesta presentada en 2002 por Sen Raymundo Gómez Flores (PRI); se creó una subcomisión para ese tema en específico con el apoyo de 63 senadores. Impulsada por el Dip. Marrufo (PRI-Jalisco).

6) Ley de Ciencia y Tecnología y otras (Reforma).

[Aprobada en la C. de Diputados — 314 votos en pro, 1 en contra y 64 abstenciones— (19-Abr-06)].

[Aprobada en la C. de Senadores — votos en pro 76— (26-Abr-06)].

Los Centros Públicos de Investigación (CPI's) tendrán autonomía presupuestaria en términos de la nueva Ley de Presupuesto.

Facultades en materia de adecuaciones presupuestarias, recursos autogenerados, servicios personales, destino de los ahorros e ingresos excedentes, creación de fideicomisos, contrataciones gubernamentales, etc.

Estas disposiciones están sujetas a la firma de los convenios por parte de los CPI's.

Propuesta presentada en 2004 por el Julio César Córdova Martínez (PRI).

7) Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.

[Aprobada en la C. de Diputados — 329 votos en pro, 0 en contra y 2 abstenciones— (05-Abr-06)].

[Aprobada en la C. de Senadores — votos en pro 83— (25-Abr-06)].

Impacto presupuestario: \$476.9 MP (sujeto a la definición del programa de liquidación y reconstrucción de personal; remodelación del edificio sede; modernización de equipamiento informático y de telecomunicaciones, así como la liquidación de pasivos).

Propuesta presentada en 2004 por la Subcomisión de Análisis en Materia de Agencias de Noticias (PRI-PAN-PRD-PVEM).

8) Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

[Aprobada en la C. de Diputados — 307 votos en pro, 0 en contra y 1 abstención— (26-Abr-06)].

[Aprobada en la C. de Senadores — votos en pro 78— (27-Abr-06)].

Se establece un premio. En caso de que no se cuente con recursos suficientes para otorgar el premio, se cubrirá con cargo a los recursos de la Presidencia de la República.

II. OTRAS REFORMAS.

9) Ley Federal de Correduría Pública (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados — 35 votos en pro, 3 en contra y 17 abstenciones— (14-Dic-2005)].

[Aprobado en la C. de Senadores —70 votos en pro, 10 en contra y 3 abstenciones— (4-Abr-2006)].

Facultades, atribuciones y sanciones de los corredores públicos.

10) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Artículo 30 Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados — 331 votos en pro— (9-Mar-2006)].

[Aprobado en la C. de Senadores — 82 votos en pro— (4-Abr-2006)].

Facultades de la Secretaría de Marina.

11) Código Penal Federal (Artículo 364 Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados — 347 votos en pro y 2 abstenciones— (16-Mar-2006)].

[Aprobado en la C. de Senadores — 67 votos en pro— (6-Abr-2006)].

Delito de privación ilegal de la libertad (Incremento de pena y se reduce el tiempo para su configuración).

12) Código Federal de Procedimientos Penales (Artículo 133 Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados — 349 votos en pro y 3 abstenciones— (16-Mar-2006)].

[Aprobado en la C. de Senadores —72 votos en pro— (6-Abr-2006)].
Recurso de inconformidad —ante el Procurador General de la República— tratándose de actos en los que se determine el no ejercicio de la acción penal.

13) Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Artículo 75 Reforma).
[Aprobado en la C. de Senadores — 2 votos en pro— (14-Mar-2006)].
[Aprobado en la C. de Diputados —348 votos en pro y 2 abstenciones— (18-Abr-2006)].
Modifica el nombre de la Comisión.

14) Ley General de Educación (Artículos 7 y 14 Reforma).
[Aprobado en la C. de Senadores — 85 votos en pro— (14-Abr-2005)].
[Aprobado en la C. de Diputados —369 votos en pro y 1 abstención— (18-Abr-2006)].
Promoción de los valores y principios del cooperativismo como uno de los fines de la educación.

15) Ley General de Educación (Artículo 43 Reforma).
[Aprobado en la C. de Senadores — 85 votos en pro— (14-Abr-2005)].
[Aprobado en la C. de Diputados —354 votos en pro y 3 abstenciones— (18-Abr-2006)].
Se exceptúa a los adultos de la obligatoriedad de cursar la educación preescolar.

16) Código Federal de Procedimientos Penales y Código Penal Federal (Reforma).
[Aprobado en la C. de Senadores — 82 votos en pro— (27-Abr-2005)].
[Aprobado en la C. de Diputados —70 votos en pro y 3 abstenciones— (18-Abr-2006)].
Tipifica la conducta del servidor público que obligue a declarar a periodistas, abogados, consultores médicos o ministros de culto atentando contra el secreto profesional.

17) Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Reforma).
[Aprobado en la C. de Diputados —385 votos en pro y 4 abstenciones— (14-Oct-2004)].
[Aprobado en la C. de Senadores —74 votos en pro— (19-Abr-2006)].
Incorpora a los productores culturales para contemplarlos bajo el régimen de esta Ley.
En el dictamen se señala que la reforma no genera impacto presupuestario.

18) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Artículo 6 Reforma).
[Aprobado en la C. de Senadores — 97 votos en pro— (25-Oct-2005)].
[Aprobado en la C. de Diputados —367 votos en pro y 3 abstenciones— (19-Abr-2006)].
Fortalece el régimen jurídico de colaboración entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina.

19) Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios (Artículo 99 Reforma).
[Aprobado en la C. de Diputados —326 votos en pro y 2 abstenciones— (5-Abr-2006)].
[Aprobado en la C. de Senadores —76 votos en pro— (20-Abr-2006)].

Establece un recurso de revisión contra resoluciones dictadas fuera del procedimiento arbitral que pongan fin a un procedimiento, o bien, cuando a través de las mismas se imponga una sanción.

20) Ley General de Salud (Artículo 277 Reforma).

[Aprobado en la C. de Senadores —77 votos en pro— (9-Mar-2006)].

[Aprobado en la C. de Diputados — 286 votos en pro y 2 abstenciones— (20-Abr-2006)].

Incorpora la mención “Por razones de interés público e interés social” a la prohibición que tienen las farmacias, boticas, hospitales, escuelas de nivel preescolar hasta bachillerato o preparatoria para vender o distribuir tabaco.

21) Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y la Ley Minera (Artículo 277 Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —334 votos en pro y 2 abstenciones— (9-Mar-2006)].

[Aprobado en la C. de Senadores — 63 votos en pro, 23 en contra y 1 abstención— (20-Abr-2006)].

Desgasificación de las minas de carbón y busca evitar que las concentraciones de gas generen condiciones de inseguridad en las minas.

22) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Artículo 6 Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —327 votos en pro y 2 abstenciones— (14-Mar-2006)].

[Aprobado en la C. de Senadores —73 votos en pro— (25-Abr-2006)].

Enumera aquellos ordenamientos jurídicos que deberán observarse para la interpretación del derecho a la información.

23) Proyecto de Acuerdo —no aprobación— del artículo 25 de la Ley de Vivienda.

[Aprobado en la C. de Senadores —76 votos en pro— (06-Mar-2006)] Nota: El senado eliminó el artículo 25.

[Aprobado en la C. de Diputados —350 votos en pro y 2 abstenciones— (25-Abr-2006)].

Se elimina el artículo 25 para terminar el proceso legislativo y dar viabilidad a la publicación de la Ley.

24) Ley de Aviación Civil y Ley de Aeropuertos (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —348 votos en pro, 2 en contra y 2 abstenciones— (22-Mar-2006)].

[Aprobado en la C. de Senadores —79 votos en pro— (25-Abr-2006)].

Simplificación de la tramitología asociada con el trámite de vuelos en el espacio aéreo nacional.

25) Ley de Fomento a la Lectura y el Libro (Nueva Ley).

[Aprobado en la C. de Senadores — 82 votos en pro— (25-Abr-2006)].

[Aprobado en la C. de Diputados — 312 votos en pro y 5 abstenciones— (26-Abr-2006)].

Precio Único al Libro.

- 26) Ley del Seguro Social (Artículo 165 Reforma).
[Aprobado en la C. de Diputados — 407 votos en pro— (5-Abr-2005)].
[Aprobado en la C. de Senadores —78 votos en pro— (26-Abr-2006)].
Tiene como objetivo hacer extensiva la ayuda para gastos de matrimonio, contenida en el artículo 165 de la Ley del Seguro Social, a las mujeres aseguradas.
En el dictamen se señala que la reforma no genera impacto presupuestario.
- 27) Código Federal de Procedimientos Penales (Artículos 2 y 141 Reforma).
[Aprobado en la C. de Diputados —347 votos en pro y 1 abstención— (16-Mar-2006)].
[Aprobado en la C. de Senadores —79 votos en pro— (26-Abr-2006)].
La notificación que establezca el ejercicio de la acción penal se realizará personalmente a la víctima u ofendido, quien tendrá el derecho a recibir atención médica de urgencia y psicológica cuando así lo requiera.
- 28) Código Penal Federal (Artículo 84 (Reforma).
[Aprobado en la C. de Diputados — 416 votos en pro y 3 abstenciones— (23-Jun-2005)].
[Aprobado en la C. de Senadores —79 votos en pro— (26-Abr-2006)].
Modifica el término legal para conceder la libertad preparatoria.
- 29) Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Reforma).
[Aprobado en la C. de Diputados —373 votos en pro— (18-Abr-2006)]
[Aprobado en la C. de Senadores —74 votos— (26-Abr-2006)]
Obliga al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a rendir un informe sobre las actividades que haya realizado en el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior ante los Poderes de la Unión.
- 30) Ley del Impuesto sobre la Renta (Reforma).
[Aprobado en la C. de Diputados — (23-Mar-2006)]
[Aprobado en la C. de Senadores —73 votos— (26-Abr-2006)]
Permite a los contribuyentes efectuar la deducción de las mercancías, materias primas, productos semiterminados o terminados.
- 31) Ley de Aviación Civil (Reforma).
[Aprobado en la C. de Senadores —75 votos— (14-Mar-2006)]
[Aprobado en la C. de Diputados —354 votos en pro y 3 abstenciones— (27-Abr-2006)]
Impone mayores sanciones en caso de infracciones en la seguridad de la operación.
- 32) Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
[Aprobado en la C. de Diputados —377 votos en pro y 1 abstención— (18-Abr-2006)]
[Aprobado en la C. de Senadores — 83 votos— (27-Abr-2006)]
Crea el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
Establece el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
- 33) Ley Federal de Seguridad Privada.
[Aprobado en la C. de Diputados —309 votos en pro y 7 abstenciones— (20-Abr-2006)]
[Aprobado en la C. de Senadores — 82 votos— (27-Abr-2006)]

Regula la prestación de servicios de seguridad privada.
Establece los requisitos que deben cubrir las empresas, así como sus modalidades.

34) Código Fiscal de la Federación (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —354 votos en pro 10 en contra y 6 abstenciones— (18-Abr-2006)]

[Aprobado en la C. de Senadores — 80 votos— (27-Abr-2006)]

Se precisan las reglas para considerar la residencia en México.

Se adecuan las disposiciones para considerar el domicilio fiscal.

Se adecuan los días que se consideran hábiles para efectos fiscales.

Se precisa la redacción de los requisitos exigidos para las deducciones.

35) Ley General de Educación (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —371 y 1 abstención— (18-Abr-2006)]

[Aprobado en la C. de Senadores —77 votos a favor y 4 en contra— (27-Abr-2006)]

La edad mínima para ingresar a la educación básica es: en el nivel preescolar, de 3 años; y en primaria, de 6 años cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar.

36) Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —286 votos en pro, 4 en contra y 7 abstenciones— (25-Abr-2006)]

[Aprobado en la C. de Senadores —78 a favor— (27-Abr- 2006)]

Se faculta a la Sociedad para operar, con seguros otorgados por aseguradoras en las que participe y para garantizar créditos y valores relacionados con financiamiento a la vivienda.

Se reforma la integración del Consejo y la facultad de los consejeros.

37) Ley de Instituciones de Crédito (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —193, 29 en contra y 92 abstenciones— (18- Abr-2006)]

[Aprobado en la C. de Senadores —70 a favor— (27-Abr-2006)]

Actualiza y precisa las causales de revocación de las autorizaciones otorgadas a las instituciones de banca múltiple.

Se crea el Comité de Estabilidad Financiera.

Se proponen adecuaciones a la facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para decretar la intervención de las instituciones de banca múltiple.

38) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —342, 15 en contra y 12 abstenciones— (18-Abr-2006)]

[Aprobado en la C. de Senadores —2 a favor— (27-Abr-2006)]

Permite otorgarles a las empresas mercantiles que se dediquen preponderantemente al arrendamiento o al factoraje o al otorgamiento de créditos, las mismas ventajas fiscales y procesales que actualmente tienen las Sofoles.

39) Ley Federal de Protección al Consumidor (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —306— (25-Abr-2006)]

[Aprobado en la C. de Senadores —70 a favor— (27-Abr-2006)]

Mayores atribuciones a las autoridades a fin de regular, supervisar y sancionar el funcionamiento de las casas de empeño.

40) Decreto que establece los mecanismos para concluir la desincorporación, mediante el proceso de disolución y liquidación, de Financiera Nacional Azucarera (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —309 votos en pro y 4 abstenciones— (26-Abr-2006)]

[Aprobado en la C. de Senadores —77 a favor— (27-Abr-2006)]

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por cuenta y orden de Financiera Nacional Azucarera, finiquitará a la brevedad las obligaciones de esta última que cuenten con el respaldo otorgado a dicha institución.

El Gobierno Federal se subroga en los derechos de los acreedores respectivos de Financiera Nacional Azucarera.

41) Ley del Impuesto Sobre la Renta (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —322 votos en pro, 9 en contra y 1 abstención— (20-Abr-2006)]

[Aprobado en la C. de Senadores —71 a favor, 11 en contra y 13 abstenciones— (27-Abr-2006)]

Se deroga la obligatoriedad dispuesta en ley de que los consumos de combustible deberán ser pagados mediante cheque nominativo del contribuyente, tarjeta de crédito, de débito, de servicios o a través de los monederos electrónicos, para efecto de poder acceder al beneficio fiscal de la deducción de dicho gasto.

42) Ley Federal de Competencia Económica (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —310 votos en pro y 5 abstenciones— (25-Abr-2006)]

[Aprobado en la C. de Senadores —93 a favor, 0 en contra y 1 abstención— (27-Abr-2006)]

Se faculta a la Comisión Federal de Competencia para establecer mecanismos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales.

El incremento del monto de las multas como medidas de sanción.

43) Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados —278 votos en pro, 56 en contra y 6 abstenciones— (30-Mar-2006)]

[Aprobado en la C. de Senadores — 88 votos— (27-Abr-2006)]

Faculta al Instituto para proponer al Ejecutivo Federal programas orientados a mejorar las condiciones de salud y educación para jóvenes indígenas.

Otorga al Instituto la atribución de consultar y concertar con las comunidades indígenas.

44) Ley de Instituciones de Crédito (Reforma).

[Aprobado en la C. de Diputados — 310 votos en pro— (25-Abr-2006)]

[Aprobado en la C. de Senadores — 87 a favor— (27-Abr-2006)]

Tipifica, como delito federal, la falsificación y el uso indebido de tarjetas e instrumentos para el pago de bienes y servicios.

45) Ley de Navegación y Comercio Marítimos (Nueva Ley).
[Aprobado en la C. de Diputados —363 votos en pro y 1 abstención— (30-Mar-2006)]
[Aprobado en la C. de Senadores — 82 votos en pro y 1 abstención— (27-Abr-2006)]
Regula permisos temporales de navegación y de cabotaje para embarcaciones extranjeras. Promueve el abanderamiento de embarcaciones y la contratación de tripulantes mexicanos. Su objetivo principal es el de sentar las bases para la reactivación de la marina mercante nacional.

46) Ley General de Educación (Reforma).
[Aprobado en la C. de Diputados — 354 votos en pro y 2 abstenciones— (20-Abr-2006)]
[Aprobado en la C. de Senadores — 83 votos en pro y 1 abstención— (27-Abr-2006)]
Obliga al gobierno de cada entidad federativa la publicación, en su respectivo diario oficial, del manejo de los recursos que la Federación le transfiera en materia educativa.

47) Ley General de Salud (Reforma).
[Aprobado en la C. de Diputados — 349 votos en pro y 6 abstenciones— (25-Abr-2006)]
[Aprobado en la C. de Senadores — 53 votos en pro, 26 en contra y 1 abstención— (27-Abr-2006)]
Otorga competencia a las autoridades locales en la prevención y combate a la posesión, comercio y suministro de estupefacientes y psicotrópicos.

48) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Reforma).
[Aprobado en la C. de Diputados — 302 votos en pro, 32 en contra y 21 abstenciones. — (16-Feb-2006)]
[Aprobado en la C. de Senadores — 71 votos en pro y 1 abstención— (16-Abr-2006)]
Establece que en los Poderes de la Unión, los tabuladores salariales serán determinados por sus respectivos órganos competentes, de conformidad con su régimen interno y se integrarán a sus respectivos presupuestos anuales de egresos.
Enumera a los trabajadores de confianza en el Poder Legislativo.

FUENTE: SUBSECRETARÍA DE EGRESOS DE LA SHCP

VI. INDICE GENERAL

INDICE

Resumen Ejecutivo.	2
I. Marco Teórico.	3
II. Introducción	4
Capítulo 1. El problema de no incluir evaluaciones de impacto en las iniciativas de reformas.	6
1.1 El problema.	8
1.2. Análisis del Problema.	8
1.3. Efectos del Problema.	22
1.4. La Nueva Ley de Presupuesto.	23
Capítulo 2. Análisis Constitucional presupuestario.	24
2.1. Planeación programación y presupuestación.	24
2.2. Rectoría del Desarrollo Nacional por parte del Estado.	25
2.3. Planeación del Desarrollo Nacional (PND).	26
2.4. ¿Como puede el Estado cumplir con sus obligaciones?	27
2.5. Garantía de Equidad y Proporcionalidad.	27
2.6. Garantía de Legalidad.	28
2.7. El Poder Legislativo.	29
2.8 .Facultades Exclusivas de la H. Cámara de Diputados.	30
2.9. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.	32
2.10. Ejercicio eficaz, eficiente y con honradez de los recursos públicos.	33
2.11. Posibilidad de pagar retribuciones no señaladas en el presupuesto.	33
2.12. Prohibición de realizar pagos fuera del presupuesto o ley posterior.	34
2.13. Remuneración de los Servidores Públicos.	35
Capítulo 3. Marco Jurídico Presupuestario.	35
3.1. Del Equilibrio Presupuestario.	36

3.2. De las Evaluaciones de Impacto.	36
3.3. Planeación, Programación y Presupuestación del gasto público.	39
3.4 Acciones para avanzar en el logro de los objetivos del PND.	40
3.5 Anteproyecto de presupuesto.	40
3.6. Principio de anualidad	40
3.7. Principio de equilibrio presupuestario.	43
3.8. Sobre el déficit.	45
3.9. Erogaciones adicionales y adecuaciones presupuestarias.	45
3.10. Caída en los ingresos.	46
Capítulo 4. Las Políticas Públicas propuestas mediante leyes y reformas y las Evaluaciones de Impacto Presupuestario.	47
4.1. El Presupuesto de Egresos.	48
4.2. Comentarios sobre el Equilibrio presupuestario.	49
4.3. El gasto público en México.	50
4.4. Requerimientos financieros del Sector Público.	51
4.5. Fondos extrapresupuestarios.	53
4.6. El caso de Chile.	53
4.7. Otros países.	54
4.8. Mejor cobertura social del presupuesto.	55
4.9. La importancia de la transparencia en el proceso presupuestario.	56
4.10. Consideraciones Generales.	57
III. Alternativas de Políticas Públicas.	60
1. Recomendaciones.	62
a) Legislar en la materia.	62
b) Legislar a nivel constitucional.	63
c) Creación de un Órgano que realice evaluaciones de impacto presupuestario.	63
d) Incluir disposiciones sobre impacto en los presupuestos de Egresos.	65

IV. Conclusiones.	65
V. Bibliografía	68
Abreviaturas.	71
ANEXO I.	72
ANEXO II.	74
ANEXO III.	76
ANEXO IV.	78
ANEXO V.	81
ANEXO VI.	87
ANEXO VII.	90
ANEXO VIII	92
VI. INDICE	101