

Origen y destino del dinero público: el papel del Congreso de la Unión



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA



SECRETARÍA GENERAL

Origen y destino del dinero público:

el papel del Congreso de la Unión

Índice

Presentación.....	5
1. La actividad financiera del Estado	7
a. Las funciones del Estado.....	8
b. Estructura orgánico-administrativa del Estado	11
c. El financiamiento del Estado	12
2. El Campo de las Finanzas Públicas.....	14
a. La política económica.....	15
b. El propósito de la política fiscal.....	21
c. Las finanzas públicas	24
3. El papel del Congreso en la actividad financiera del Estado	27
a. Su función legislativa y normativa	28
b. El marco jurídico de las finanzas públicas	30
c. Proceso de aprobación del presupuesto federal (ingresos y gasto)	33
d. Seguimiento y control de la actividad financiera gubernamental.....	35
e. Revisión de la cuenta pública y la evaluación de las finanzas públicas	38
f. Órganos técnicos de apoyo en las responsabilidades de finanzas públicas	45

4. El presupuesto público y el ciclo presupuestario	47
a. Los ingresos públicos	50
b. El gasto público.....	60
c. Balances de finanzas públicas.....	73
d. La deuda pública	78
e. El Ciclo Presupuestario y sus tiempos.....	83
5. Federalismo Fiscal	89
a. Marco jurídico	89
b. El gasto federalizado	98
c. El papel de la Cámara de Diputados en la distribución de recursos federales a los gobiernos locales ...	108
6. El papel del congreso en la sostenibilidad financiera del Estado	111
a. Reglas fiscales	112
b. Disciplina financiera y austeridad.....	115
c. Responsabilidad hacendaria	117

Presentación

La presente obra se inscribe en el marco del proceso de fortalecimiento a la labor legislativa que durante las LXIV y LXV legislaturas han impulsado de manera decidida la Mtra. Graciela Báez Ricárdez, Secretaria General, y el Mtro. Hugo Christian Rosas de León, Secretario de Servicios Parlamentarios de esta Cámara de Diputados.

Este libro ofrece una guía comprensiva sobre el manejo de las finanzas públicas en México y el papel que juega el Congreso de la Unión para la aprobación, supervisión y fiscalización del ingreso y gasto públicos. Su objetivo es proporcionar una visión clara de cómo se administra el dinero público, desde su origen hasta su destino final.

Este documento se compone de seis capítulos. El **Capítulo 1** presenta una introducción a la actividad financiera del Estado, abordando sus funciones, su estructura orgánico-administrativa y sus mecanismos de financiamiento. Este capítulo sienta las bases para entender las acciones del Estado para recaudar y ejercer recursos públicos.

El **Capítulo 2** explora el campo de las finanzas públicas. Explica los conceptos de "política económica", "política fiscal" y "finanzas públicas", para detallar cómo éstas últimas impactan en la economía y el bienestar social. También, en este capítulo se proporciona una visión global de los instrumentos de política fiscal utilizados por el Estado para llevar a cabo sus actividades.

En el **Capítulo 3** se presenta el papel del Congreso en la actividad financiera del Estado desde el diseño mismo de su marco jurídico hasta sus responsabilidades en materia de finanzas públicas; describiendo el proceso de aprobación del presupuesto federal, la supervisión de la actividad financiera gubernamental, y la revisión de la cuenta pública.

El **Capítulo 4** analiza el presupuesto público y el ciclo presupuestario. Cubre temas como los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública y los balances financieros. Se proporciona una visión detallada del proceso de planificación, ejecución y evaluación del presupuesto, incluyendo las principales clasificaciones de ingresos y gastos.

El **Capítulo 5** expone los conceptos de federalismo fiscal y el marco jurídico que regula la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Se analiza el gasto federalizado y el papel de la Cámara de Diputados en la asignación de recursos a los gobiernos locales.

Finalmente, el **Capítulo 6** discute la importancia de las reglas fiscales, la disciplina financiera y la austeridad, así como la responsabilidad hacendaria. Este capítulo presenta las medidas necesarias para asegurar una gestión responsable y transparente de los recursos públicos, con lo cual se busca garantizar una estabilidad económica a largo plazo.

Confiamos en que este libro cumpla su objetivo para que al término de su lectura las y los legisladores y sus asesores cuenten con los conocimientos necesarios para atender sus tareas legislativas en materia de finanzas públicas.

Capítulo 1

La actividad financiera del Estado

Comprender el papel que desempeñan, en general, el Congreso y, en particular, la Cámara de Diputados en el origen y destino del dinero público, es decir, en las finanzas públicas del país, supone reflexionar sobre la propia actividad financiera que lleva a cabo el Estado, en su calidad de ente cuya esencia es la asunción y concentración del poder político, otorgado jurídica y legítimamente por la sociedad -entendida como nación- para ejercerlo, con el fin de organizar, ordenar y regular la convivencia social, en torno al objetivo primordial de lograr el bien común o, en términos más actuales, el bienestar social.

Este propósito, si bien es conducido por la representación orgánica administrativa del Estado, que es el Gobierno, debe ubicarse en la perspectiva de realizar el proyecto de nación definido por sus integrantes, a partir de los debates (entendidos en sus diferentes acepciones) y los consensos políticos ocurridos entre ellos, que dan lugar a conceptos, normas, objetivos, arreglos y aspiraciones que quedan plasmados en la constitución política o ley fundamental de un Estado, y que es resultante precisamente de su atribución legislativa.

En este proceso, la actividad misma de legislar, tanto como las relacionadas con la consecución del bien común implican contar con recursos económicos para su realización.

Esta es la esencia de la actividad financiera del Estado: obtener recursos públicos de sus ciudadanos, mediante el ejercicio de las atribuciones que el derecho público le con-

fiere para ello y, luego, en correspondencia cumplir con las responsabilidades que le son propias, con fundamento en el marco jurídico que norma la actuación y funciones del Estado, y cuyo fin último es la promoción del desarrollo nacional.

a. Las funciones del Estado

El devenir de las naciones ha entrañado la incorporación de un número cada vez mayor y diverso de funciones que el Estado debe llevar a cabo para lograr su aspiración última, que es el bien común. Este se inscribe, además, en la promoción del desarrollo nacional, en su calidad de objetivo principal de todas las políticas de Estado y políticas públicas. Por esta razón, las funciones del Estado se encuentran estatuidas en el marco jurídico que le define y rige sus acciones.

Así, a las funciones esenciales de la concepción inicial del Estado le atribuyó, concomitantes a su origen, como eran las propias de hacer las leyes, impartir justicia y brindar seguridad a los habitantes, tanto como proteger el territorio nacional, se han sumado otras que incluso en la actualidad implican la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sustentable, además de todas aquellas que reflejan los cambios observados en la realidad socio-económica, política, cultural y tecnológica del país y el mundo.

Ahora, a guisa de ejemplos, en la función normativa del Estado hoy se protegen formas de convivencia social que antes no se encontraban en el marco legal (la no discriminación, la equidad de género, la participación política de las mujeres); la solución de problemas que hoy se reconocen como tales (la violencia intrafamiliar y el abuso infantil), o son emergentes (la calidad nutricional y la obesidad), al igual que la regulación de las nuevas actividades que han ido surgiendo y su profusión, tales como las telecomunicaciones y el comercio electrónico. Además, algunas de estas

funciones requieren, más allá de la sola actividad legislativa, la prestación de bienes y servicios.

En este proceso evolutivo de las funciones del Estado debe destacarse el fortalecimiento que han ido adquiriendo las funciones vinculadas a la garantía de los derechos humanos, individuales y colectivos, para dar cabal cumplimiento a su salvaguarda.

Las funciones del Estado se pueden aglutinar, por su naturaleza, en cinco conjuntos de ellas:

- I. Legislativas
- II. Administración pública
- III. Impartición de justicia
- IV. Seguridad nacional e interior y
- V. Garantía de los derechos humanos y sociales



Fuente: elaborado por el CEFP.

Es oportuno aclarar que dentro de éstas se incluyen las funciones reguladoras y de control que debe ejercer el Estado, sobre sus propias decisiones y acciones, así como sobre las de los particulares. Asimismo, los primeros cuatro respaldan al conjunto destinado a garantizar los derechos de los habitantes y residentes de un país. Lo que lleva a afirmar que todos los conjuntos se hallan concatenados y relacionados entre sí.

En el grupo de funciones que garantizan los derechos están comprendidos los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y, actualmente, los ambientales.

Al asociar estos diversos derechos con las funciones del Estado, se advierte que su acatamiento se encuentra condicionado a la prestación de bienes y servicios públicos. Los ejemplos por antonomasia son los servicios educativos y de salud; la promoción del empleo y la regulación de su mercado; la efectividad de la seguridad social; el fomento a la cultura; la preservación del acervo histórico y artístico de la nación; la salvaguarda de la no discriminación, de la igualdad y equidad de género, y la protección del medio ambiente, dichas de manera general.

Mención aparte merece el derecho que corresponde al Estado, de acuñar, emitir y controlar la moneda nacional como parte de su actividad financiera. De cuya atribución dimana su función de poner a disposición de la nación, los medios de pago necesarios para llevar a cabo sus actividades económicas.

Esta función le otorga al Estado el derecho de obtener un ingreso por el cumplimiento de esta función, que se conoce como *señoreaje*, y que puede obtener, si decide hacerlo efectivo, a través del Banco Central.

En suma, cuando se habla de funciones del Estado se asume de manera general la puesta en marcha de acciones,

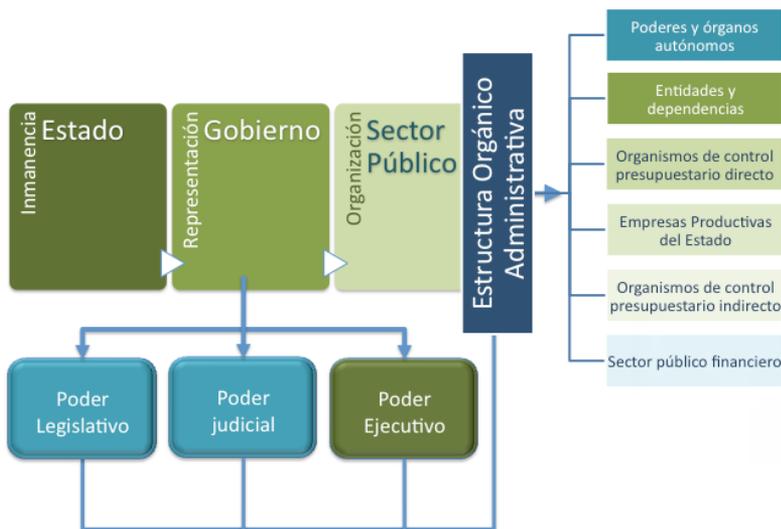
que implican la ejecución de tareas, las cuales a su vez suponen la prestación de bienes y servicios para la población.

b. Estructura orgánico-administrativa del Estado

El encargado de cumplir las funciones del Estado es el gobierno, en su calidad de forma concreta de este, por medio del cual ejerce el poder inmanente que le es otorgado de forma legal y legítima. Por tanto, el Gobierno posee la autoridad suficiente y necesaria para dirigir el proyecto de nación elegido. Y para llevarlo a cabo requiere de una estructura orgánico-administrativa.

Así, quienes realizan las funciones del Estado son sus personificaciones gubernamentales, mediante la estructura orgánico-administrativa, diseñada para acometer las tareas señaladas en el marco jurídico legal que les da origen. Esta es la génesis de la estructura orgánico-administrativa del Estado, i. e. del sector público, en cuanto expresión organizacional del gobierno.

Origen y Estructura del Sector Público



Fuente: elaborado por el CEFP.

El primer diseño de la administración pública, en los países con formas de gobierno republicanas, es la propia estructura de los órdenes de gobierno que representan las funciones del ejercicio del poder del Estado, es decir, la institucionalización de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo.

Estos son la base para la organización del sector público de un país. El cual se conforma por las diferentes entidades y organismos derivados de cada uno de ellos. En el caso de nuestro país la estructura del sector público comprende los señalados en la gráfica anterior.

Tanto las funciones como la integración de la estructura del Sector Público son la esencia e inicio de la actividad financiera del Estado, pues desde el diseño de la legislación y de la organización del gobierno, y la subsecuente construcción de su estructura requieren de la obtención y aplicación de recursos públicos para hacerlo, lo que implica entender el origen del dinero público; y luego su destino, para que cada una de las entidades y organismos realice sus funciones.

c. El financiamiento del Estado

Existe una directa y clara identificación entre la actividad financiera del Estado y su financiamiento. El financiamiento público puede, y debe ser, entendido como la actividad mediante la cual se allega recursos para cumplir sus fines y para llevar a efecto las acciones o proyectos correspondientes. Se puede identificar al financiamiento del Estado con el origen del dinero público, en su forma material.

Para lograrlo, el Estado ejerce su poder político, expresado en su autoridad, para imponer contribuciones de forma coercitiva a los miembros de la nación, o ciudadanos, y residentes en el territorio nacional, a través de la autoridad hacendaria. Asimismo, puede, en atribución al ejercicio del derecho público, efectuar cobros por la prestación de bienes

y servicios que sólo él, en su calidad de autoridad, tiene la prerrogativa de ofrecer y otorgar por medio de sus dependencias y organismos; de igual forma, en uso de la facultad que el derecho privado le concede, puede participar como un oferente más de bienes y servicios, por intermedio de las empresas del Estado, y por cuya venta obtiene recursos.

Este conjunto de recursos financieros, que por ley le corresponden, son definidos como recursos propios, pues derivan de lo que por ley y derecho le corresponden al Sector Público del Estado, y constituyen lo que, desde la contabilidad gubernamental, se concibe como ingresos presupuestarios.

Los ingresos del Sector Público se pueden agrupar en presupuestarios y extra presupuestarios, estos últimos se refieren a los que captan los organismos de control indirecto y el sector financiero público o banca de desarrollo, por la venta o prestación de sus bienes y servicios.

Finalmente, el gobierno puede financiar sus actividades haciendo uso de recursos ajenos, mediante el uso del crédito, para sufragar sus funciones y actividades, cuando sus propios fondos le son insuficientes.

De esta forma, el Estado consigue el financiamiento que requiere, por las vías mencionadas, para observar sus atribuciones y funciones.

Fuentes de Financiamiento del Sector Público



Fuente: elaborado por el CEFP.

Capítulo 2.

El Campo de las Finanzas Públicas

El principal objeto de estudio de las finanzas públicas es la actividad financiera del Estado, sin embargo, en el terreno de análisis se pueden plantear dos definiciones de acuerdo con la perspectiva de estudio de estas.

La primera definición se aborda desde una óptica práctica, en la que las finanzas públicas son el conjunto de políticas, instrumentos y técnicas que el Estado emplea para obtener recursos económicos que dispone para lograr sus objetivos; y una segunda definición se da desde el punto de vista teórico, en la que se define a las finanzas públicas como el campo de conocimiento que tiene el propósito de estudiar la actividad financiera del Estado, sus causas, efectos, sus objetivos y consecuencias.

Uno de los campos de conocimiento de las finanzas públicas es la que se desprende de la teoría económica, bajo la cual se entiende a las finanzas públicas como una disciplina de la Economía. Dentro de este enfoque, se estudia a las finanzas públicas desde un nivel macroeconómico, donde se reconoce al Estado como un actor que interviene y dirige el desarrollo económico y social de un país.

Asimismo, dentro del análisis macroeconómico se encuentra el terreno de la política fiscal, cuyo estudio implica comprender las funciones del Estado y los procesos de planeación, programación y presupuestación; así como el uso de diversos sistemas que permiten la administración y control de los recursos públicos, su registro y la evaluación de la aplicación de estos.

Si bien, dentro de la teoría económica también se puede abordar el estudio de las finanzas públicas desde un enfoque microeconómico, donde se identifica al gobierno como un agente económico, que desempeña actividades productivas como cualquier otro dentro de la economía, para fines de este documento, nos enfocaremos al análisis macroeconómico de donde se desprende el estudio de una disciplina de la teoría económica que es la política económica.

a. La política económica

La política económica se define como la intervención del Estado en la economía a través de sus instituciones, fundamentándose en un marco legal, y utilizando diversas herramientas para conseguir determinados objetivos y metas que impacten de manera positiva e integralmente a la sociedad de un país.

De acuerdo con los objetivos y metas que persigue la política económica en consonancia con el Plan de Desarrollo de la nación, esta se implementa a través de diversos mecanismos que ejercen un impacto concreto en el desempeño económico y financiero del país. En este sentido, las principales ramas de la política económica son la política monetaria y la política fiscal, que, a su vez, mediante el manejo de instrumentos específicos se busca alcanzar los objetivos planteados.

En otras palabras, la intervención del Estado en la economía tiene una participación directa en su funcionamiento ante distorsiones como contracciones o estancamiento de la actividad productiva, alza del desempleo, repunte de la inflación, inestabilidad financiera, desastres naturales, entre otros; o bien, como regulador, estableciendo y vigilando el cumplimiento del marco legal. Asimismo, el Gobierno, como agente económico puede ejercer presencia en áreas en

las que la iniciativa privada no tiene injerencia, ya sea por obligación o por estrategia, como son el desarrollo de obras de infraestructura, protección del medio ambiente, o como prestador de servicios sociales como educación, salud y seguridad; así como en la producción y prestación de bienes y servicios para el bien común.

Las actividades y funciones del Estado se entrelazan con las finanzas públicas, explorando cómo las decisiones políticas, las instituciones y los contratos fiscales afectan la gestión de los recursos públicos y el bienestar de la sociedad. (Gutiérrez, Javier A. et al, 2000).

Marco legal de la política económica en México

En México, el marco jurídico del manejo de la economía y la instrumentación de la política económica está fundamentada en los artículos 25 y 26 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM):

El artículo 25 señala claramente la rectoría del Estado mexicano en promover el crecimiento de la economía, la creación de empleo y una mejor distribución del ingreso, todo ello, procurando un marco de estabilidad financiera y en las finanzas públicas. Adicionalmente, en el artículo 26 apartado A se instituye que, el Estado mexicano tiene la obligación de organizar la Planeación del Desarrollo Nacional que, a su vez, está plasmada en la Ley de Planeación, que en términos generales establece los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo *la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de esta, las actividades de la Administración Pública Federal; en virtud de que, a través de la planeación se fijarán **objetivos, metas, estrategias y prioridades; asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y evaluarán resultados.***

Asimismo, en los artículos 9, 16, 22 y 23 de Ley de Planeación se establece la responsabilidad de las distintas instituciones de la Administración Pública Federal en el proceso integral del Plan Nacional de Desarrollo que tiene una visión prospectiva de seis años. Estos elementos son fundamentales para la política económica de largo plazo.

Objetivos de política económica

Para la adopción de cualquier medida de política económica se deberán definir de manera clara el (los) **objetivo(s)** perseguido(s) y precisar la **meta** concreta que se desea alcanzar, ya que sólo así será posible valorar posteriormente en qué medida la política económica estuvo bien orientada y en qué magnitud se alcanzaron los objetivos deseados.

Dentro de los proyectos de política económica de cualquier nación se pueden identificar cuatro grandes objetivos de carácter general: el crecimiento económico, la estabilidad de precios, la distribución del ingreso, y asignación eficiente de los recursos.

- I. **Crecimiento económico:** se refiere a lograr el crecimiento sostenido (de largo plazo) y sustentable (sin comprometer los recursos naturales para las siguientes generaciones) de la economía, en la que la variable más utilizada es el Producto Interno Bruto (PIB). En este sentido, un objetivo siempre deseable es que el incremento del PIB supere al de la tasa demográfica. Para ello, el gobierno debe de crear un contexto en el que se aprovechen al máximo los factores humanos, materiales, financieros y tecnológicos para impulsar la producción.

La expansión sostenida de una economía tiene una serie de consecuencias positivas, como es la generación de empleos, el aumento de la masa salarial, mejora la calidad de vida de la población, y, por lo tan-

to, reduce la pobreza, lo que coadyuva a fortalecer el mercado interno y alienta la inversión productiva. Todos estos, a su vez, son objetivos de política económica.

II. **Estabilidad de precios:** El propósito es evitar los procesos inflacionarios y la menor incidencia posible de estos en las decisiones de los agentes económicos (familias, empresas y gobierno). Las principales variables en las que se refleja y se busca la estabilidad son:

- **Nivel general de precios:** el mantener estabilidad en los precios de los bienes y servicios es importante porque no sólo ayuda a conservar el ingreso real de las personas y sus estándares de calidad de vida, sino también, porque otorga certidumbre de corto y mediano plazo.
- **Niveles salariales:** la expansión de la economía es clave para la generación de empleos formales y bien remunerados, ya que los salarios como precio del factor trabajo mejoran el nivel de vida de la población, además de coadyuvar a la reducción de la pobreza y fortalecer el mercado interno.
- **Tasas de interés:** el mantener la estabilidad en las tasas de interés es un elemento clave para fomentar el ahorro, estimular el crédito a las familias y el financiamiento para las empresas, que es clave para impulsar la inversión productiva.
- **Tipo de cambio:** una paridad cambiaria estable favorece el componente importado de la inflación e impulsa al sector exportador. Adicionalmente, genera certidumbre a los importadores y aquellos agentes económicos que tienen deuda en moneda extranjera.
- **Finanzas públicas:** son un elemento esencial en el manejo de la estabilidad económica de un país; ya que es de gran relevancia que el gasto del Gobier-

no sea congruente con sus ingresos, o en su defecto, que los montos del desequilibrio y de la deuda pública se mantengan en niveles manejables, lo cual genera credibilidad e impulsa la confianza de los inversionistas.

- **Cuentas externas:** el mantener un saldo positivo, o en su defecto, ligeramente negativo o prudente con respecto al tamaño de la economía, es fundamental para la estabilidad económica y financiera del país.
- III. **Distribución del ingreso:** Una mejoría en la distribución del ingreso forma parte de los objetivos prioritarios de política económica de cualquier país. Asimismo, una mejor distribución del ingreso también favorece al crecimiento de la economía al estimular el consumo, la producción y, como consecuencia, la creación de empleo. Algunas medidas enfocadas a la distribución del ingreso son:
- **Políticas redistributivas:** tales como tasas impositivas progresivas, es decir, gravar a los de mayores recursos y subsidiar a los estratos menores. Adicionalmente, también tienen un papel determinante la operación de los programas sociales dirigidos a los segmentos más vulnerables, donde destacan las transferencias directas de dinero.
 - **Inversión pública:** principalmente en obras de infraestructura que requieran del uso intensivo de mano de obra, además que, por definición, la construcción pública tiene diversos impactos positivos en las regiones donde se llevan a cabo.
 - **Mejoras en la educación:** el tener acceso a educación aumenta la calidad del capital humano, que a su vez promueve mejores condiciones laborales e incrementa la productividad de la fuerza laboral.

- **Políticas de salarios:** el incrementar los salarios con tasas por arriba de la inflación, no sólo significa una mayor capacidad de compra en términos reales, sino que también impulsa al consumo y al mercado interno.

IV. **Asignación eficiente de recursos y factores:** otro de los objetivos de la política económica es el de lograr una distribución óptima de los recursos y de los factores productivos: capital, mano de obra, reservas naturales y acceso a la tecnología. Lo anterior se engloba en el contexto de que los recursos de los que disponemos son limitados con respecto a las necesidades de la sociedad, por lo cual se deben de utilizar de manera eficiente para buscar el máximo bienestar social posible, tanto en términos de calidad como de cobertura demográfica.

Instrumentos de la política económica

El Estado, a través de las instituciones de la administración pública, cuenta con diversos instrumentos para llevar a cabo la política económica y lograr los objetivos planteados.

Las principales políticas que se derivan de la política económica son: la monetaria y la fiscal, que a su vez constan de sus propios componentes e instrumentos. Dentro de la política monetaria destacan como instrumentos, el manejo de la oferta monetaria, la tasa de interés, el tipo de cambio y las operaciones de mercado abierto, principalmente.

Con relación a la política fiscal, esta se integra por la política de ingresos y de gasto, cuyos instrumentos más destacados son las tasas de impuestos, incentivos fiscales, el manejo del gasto público (subsidios y transferencias), inversión pública y endeudamiento, esencialmente. Para fines de este documento solo se abordará lo relacionado con la política fiscal.

b. El propósito de la política fiscal

La política fiscal se refiere a la forma en la que el Estado obtiene sus ingresos para posteriormente canalizarlos al gasto para alcanzar los objetivos de política económica. Así, la política fiscal se compone de las políticas de ingresos y la política de gasto. Esta es la forma más directa que tienen los estados para impulsar el crecimiento, mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza, siempre cuidando de no alterar el equilibrio de las cuentas públicas, o al menos hacerlo hasta niveles manejables, es decir, sin comprometer la estabilidad económica. Las instituciones encargadas de la política fiscal son los ministerios de finanzas, que en el caso de México es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Los instrumentos incluidos en la política fiscal o de finanzas públicas, abarcan el gasto público, los impuestos, la política presupuestaria y de endeudamiento. El ámbito del gasto corresponde tanto a los gastos gubernamentales para suministrar servicios y bienes públicos, como las transferencias o subsidios para satisfacer necesidades y objetivos sociales. En el de los ingresos se incluyen los distintos tipos de impuestos que los gobiernos establecen, orientados no sólo a recaudar, sino a influir en la distribución de la renta y en la asignación de recursos. (Cuadrado Roura, p.72).

A su vez, dentro de un marco legal establecido, la política fiscal tiene los siguientes mecanismos de transmisión, los cuales son fundamentales para entender cómo las decisiones fiscales del gobierno afectan la economía a través de los diferentes instrumentos utilizados. A manera de ejemplo se comentan los siguientes:

- La política tributaria tiene efectos directos en el nivel de la actividad económica, ya que un incremento de las tasas impositivas la puede frenar al desestimular el con-

sumo y la inversión, mientras que reducciones en los impuestos puede favorecer la expansión de la economía.

- Una política de gasto público se concentra en la cobertura de servicios de salud y educación atendiendo la demanda de la población de bajos ingresos que no los pueden adquirir en el mercado. Asimismo, las transferencias directas a través de programas sociales son empleadas para beneficiar a los estratos de la población con menores ingresos.
- Las erogaciones destinadas a la ampliación de infraestructura (transporte, telecomunicaciones, distribución de agua, generación de electricidad, etc.) son consideradas como inversión pública y son las que tienen el mayor impacto en la economía.
- Cuando el nivel de ingresos públicos resulta insuficiente para financiar los gastos, los gobiernos recurren a la contratación de deuda para cubrir los compromisos y mantener su operación.

La orientación de la política fiscal va a estar determinada por la fase del ciclo económico, ya que en caso de encontrarse en la parte baja del ciclo (recesión) se necesita de medidas expansivas o contracíclicas para impulsar la economía a través del:

- **Incremento del gasto público:** este puede concentrarse en obras de infraestructura, que en el corto plazo requieren un uso intensivo de mano de obra y tienen un efecto multiplicador en distintos sectores relacionados con la industria de la construcción, mientras que en un horizonte mayor eleva la competitividad de la economía.
- **Recortes en las tasas de impuestos:** lo cual estimula el consumo y la inversión productiva porque incrementa la cantidad de dinero disponible de las personas y empresas.

En contraparte, cuando la economía se encuentra en la fase alta del ciclo (expansión) y en un contexto de presiones inflacionarias, se requiere de políticas fiscales restrictivas (incremento de impuestos, recortes al gasto, retiro de subsidios) para desalentar el consumo y moderar la expansión de la actividad productiva, contener el aumento de precios y/o reducir el déficit fiscal.

El propósito de la Política fiscal

El propósito principal de la política fiscal es lograr la obtención de recursos públicos y una óptima asignación o reasignación eficiente de estos.

Es decir, entre los objetivos que persigue el Estado, además de promover la equidad y la redistribución del ingreso a través de la política fiscal, se encuentra el de proteger y mantener el llamado “estado de bienestar” mediante la gestión tributaria y los servicios públicos, incidiendo con su intervención en la actividad económica de un país para asegurar el mejor uso posible de los recursos, de forma eficiente y sostenible, que propicien la mejora continua de las condiciones materiales de vida de una sociedad.

La forma más común de medir el efecto redistributivo de la política fiscal consiste en comparar la distribución del ingreso entre hogares antes de impuestos, después del pago de estos y luego de recibir los bienes o servicios que provee el Estado, incluyendo aquellas asignaciones, transferencias o subsidios en efectivo o en especie.

En general, la política fiscal busca que el gasto corriente se financie principalmente con ingresos presupuestarios, de manera particular con impuestos y, que los gastos de capital puedan costearse total o parcialmente con deuda pública (Martner *et al.*, 2013), en la perspectiva de que son el único concepto de gasto que tiene el potencial de generar ingresos futuros.

En resumen, la política fiscal es una herramienta clave del gobierno para gestionar los ingresos y gastos del Estado, impactando directamente en el bienestar de la población. Además, busca estabilizar la economía y fomentar el crecimiento, invirtiendo en áreas como investigación, educación e infraestructura, principalmente.

Por lo anteriormente descrito, la política fiscal es entonces la que da lugar al estudio de las finanzas públicas.

c. Las finanzas públicas

Las finanzas públicas comprenden la gestión de los recursos económicos del Estado. Su estudio se refiere a la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales con el uso de instrumentos fiscales, como son los ingresos, gastos, empréstitos, precios y tarifas de los bienes y/o servicios producidos por el sector paraestatal (CEFP, 2012).

Adicionalmente, de acuerdo con Astudillo y Fonseca (2017), las finanzas públicas se definen como “el conjunto de actividades, principios y técnicas que utiliza el Estado para allegarse de recursos y distribuirlos con el fin de satisfacer necesidades sociales y procurar el bien público”.

Si bien el objetivo principal de las finanzas públicas es asegurar el equilibrio entre los ingresos y los gastos del gobierno; así como gestionar la deuda pública del Estado, también su conducción impacta al crecimiento económico y a la estabilidad de la economía, como se mencionó en el apartado anterior, de acuerdo con las actividades que rigen el proceso de la política fiscal y en concordancia con los objetivos de la política económica, a través del cumplimiento de sus funciones:

- **Planeación económica y elaboración de presupuestos:** las finanzas públicas parten del diseño y la planeación, programación y ejecución de un presupuesto, el cual

asigna los recursos a las diferentes áreas de la economía y actividades del Estado.

- **Recaudación de impuestos:** llevan el registro estadístico del proceso de recolección de ingresos públicos, a través de sus diferentes fuentes para financiar las funciones del Estado.
- **Aplicación y administración del gasto público:** buscan utilizar los recursos de manera eficiente y efectiva.
- **Administración de la deuda pública:** administran y supervisan el nivel de deuda pública, asegurando su sostenibilidad y que no afecte negativamente a largo plazo.
- **Distribución equitativa de los recursos:** garantizar que los beneficios lleguen a todos los ciudadanos de manera justa.
- **Establecer políticas de estabilización económica:** los instrumentos y elementos de las finanzas públicas permiten llevar acciones para contrarrestar recesiones o impulsar el crecimiento económico.

Objetivos de las finanzas públicas

Se entiende que el principal objetivo de las finanzas públicas es contribuir a proveer bienes públicos y propiciar equidad social. Para lo cual, la principal justificación de las intervenciones gubernamentales en la provisión de estos bienes es fomentar la eficiencia en la asignación de los recursos (Kaul y Conceição, 2006).

Las finanzas públicas también tienen que ver con la equidad o la distribución, ya que mediante estas se apoya a la sociedad para que consiga sus metas de imparcialidad y justicia, que en ocasiones logra sus objetivos a través de la redistribución del ingreso y las transferencias (Kaul y Conceição, 2006).

Por lo tanto, un manejo adecuado de las finanzas públicas contribuye al desarrollo económico y social de un país, a través de la gestión de los recursos fiscales; ya que influye en la economía, promueve el bienestar social y la sostenibilidad financiera a largo plazo.

Capítulo 3.

El papel del Congreso en la actividad financiera del Estado

El Congreso, en cuanto cuerpo orgánico del poder legislativo, y de forma singular la Cámara de Diputados, ejecutan funciones relevantes en el cumplimiento de la actividad financiera del Estado.

En primer lugar, corresponde al Congreso la formulación del marco legal de las finanzas públicas del país; además cumple con la función sancionadora sobre la forma en que se llevan a cabo las estimaciones del presupuesto, comprendidos los ingresos y egresos, así como sobre la forma de su disposición, al definir los procesos de obtención y asignación de recursos y mediante la aprobación de los documentos correspondientes. Ejecuta asimismo las funciones de vigilancia del cumplimiento de la actividad financiera del Estado, para que ocurra conforme el Congreso lo ha sancionado y aprobado, determinando los procedimientos de ejercicio y control de ingresos y gastos. Por último, ejecuta las funciones revisoras y de contralor del acatamiento de las disposiciones en materia de finanzas públicas, ejerciendo de nueva cuenta su función sancionadora en la revisión de sus resultados y en la asignación de responsabilidades y determinando las consecuencias por su incumplimiento.

Importa poner de relevancia que, en el cumplimiento de todas estas funciones, se halla también implícita la de observancia del Federalismo Fiscal, como parte de la actividad financiera del Estado, acorde a lo que la Ley Fundamental

nacional establece en su artículo 40, del cual dimana el pacto fiscal vigente, determinante, desde el punto de vista operativo, del origen y destino de dinero público en México.

a. Su función legislativa y normativa

El Congreso despliega la función legislativa para todo el proceso de la actividad financiera del Estado. Primero, desde el diseño mismo del marco legal y normativo que corresponde al definir en ley las facultades que los poderes de gobierno tienen para obtener y aplicar los recursos públicos, tanto propios como los provenientes del crédito, al tiempo que legisla para plasmar el diseño de la arquitectura organizacional que asumirá el ejercicio de tales atribuciones. Es decir, legisla para definir el marco general de las finanzas públicas.

En segundo término, la actividad legislativa del Congreso se dirige a normar los procesos de obtención y asignación de los ingresos públicos, describiendo las actividades legales y el orden o secuencia que para tal efecto se deben completar, estatuyendo además qué legislación secundaria se debe emitir, y los documentos normativos, en general, correspondientes, para lograr la aprobación de las proyecciones sobre ingresos y egresos, esto es el presupuesto público en su sentido amplio.

Función legislativa del Congreso en la actividad financiera del Estado



Fuente: elaborado por el CEFP.

En tercer lugar, el Congreso legisla sobre la determinación de quién y cómo deben ser ejercidos los recursos públicos para el cumplimiento de las funciones del Estado. Esta intervención legislativa implica también el ordenamiento de los sistemas de control que deben existir o ser creados para efectuar las actividades de supervisión y seguimiento de la aplicación de los fondos hacendarios o ingresos públicos.

Por último, en la cuarta etapa de las finanzas públicas, el Congreso completa el marco normativo que sanciona la actividad financiera del Estado, donde busca prevenir los efectos que esta puede tener, en términos de consecuencias indeseables para la economía del país y la posición financiera del Estado, por lo que formula un marco normativo adecuado para evitar tales efectos y procurar el sano desenvolvimiento de las finanzas públicas, mediante la revisión de sus resultados.

En consecuencia, en esta etapa del proceso, el Congreso provee la legislación y la normatividad atinente para que el gobierno rinda cuentas sobre los resultados de la actividad financiera del Estado y, de forma concomitante, esta tarea legislativa comprende la asignación de responsabilidades y la determinación de las sanciones propias de su incumplimiento.

El diseño legislativo de estas tres últimas etapas comprende la normatividad que ordena y regula el llamado proceso de Planeación, Programación y Presupuestación, mismo que se tratará más adelante.

Si bien, en la práctica la actividad legislativa descrita se lleva a cabo, en general, de forma simultánea para las diferentes etapas del proceso de las finanzas públicas, y no de forma secuencial como se ha presentado. Esto se ha hecho así con la intención de advertir el papel integral que desempeña el Congreso en la actividad financiera del Estado cumpliendo su función legislativa.

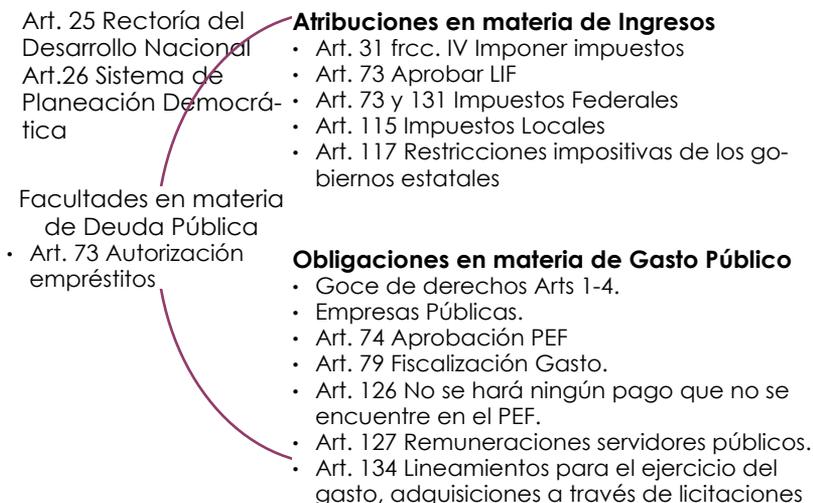
b. El marco jurídico de las finanzas públicas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y sus leyes reglamentarias constituyen el marco jurídico de las finanzas públicas en México. El marco jurídico se constituye por el conjunto de dispositivos normativos de carácter obligatorio, es decir leyes, normas, reglamentos, decretos, acuerdos y otros lineamientos, que rigen la gestión pública y privada del derecho sustantivo. El área de las finanzas públicas tiene un sustento normativo que orienta el desarrollo de las actividades de los servidores públicos y particulares que interfieren en ella.

En la Carta Magna se encuentran plasmadas las principales facultades del Estado en materia de finanzas públicas, hay distintas obligaciones para el Estado, en cuanto al gasto público, así como atribuciones sobre los ingresos, deuda pública, así como bases y lineamientos para la prestación de bienes y servicios. En la figura 1 se señalan los artículos principales que regulan estas facultades.

Cabe señalar que el artículo 25 establece la rectoría del desarrollo nacional a cargo del Estado, así como la obligación de velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, la promoción del crecimiento económico y el empleo. Conjuntamente, el artículo 26 establece el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, ello significa que los planes y programas presupuestarios se alinean con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y sus programas sectoriales y transversales derivados, conforme lo señala la Ley de Planeación, para la consecución de las metas del PND.

Figura 1: Facultades Constitucionales en materia de finanzas públicas



Fuente: Elaborado a partir de la CPEUM.

La Nación es propietaria de los recursos naturales y las aguas en el territorio nacional; así como de la zona económica exclusiva; ello faculta al Estado a otorgar concesiones para su explotación y en el caso de los sectores estratégicos, se establecen empresas públicas; también se prohíben los monopolios, y se atribuye al Banco Central el mandato de la estabilidad del poder adquisitivo (Arts. 27 y 28).

La CPEUM le atribuye al Congreso la aprobación de la ILIF, pero reserva para la Cámara de Diputados la facultad de aprobar el PEF, así como de fiscalizar la ejecución de éste. En el artículo 79 se delinea el proceso de Fiscalización Superior.

El artículo 90 señala que la Administración Pública será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley correspondiente (LOAPF).

El artículo 124 precisa que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

El Artículo 134 señala que *los recursos económicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

Estas disposiciones normativas se encuentran reguladas por un conjunto de leyes secundarias, entre las que destacan la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; disposiciones temporales como la Ley de ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las disposiciones impositivas: Ley del ISR, del IVA, del IEPS, el Código Fiscal de la Federación; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley de Austeridad Republicana; la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; la Ley General de Desarrollo Social que señala al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como el encargado de coordinar las evaluaciones de los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación, produciendo información para el proceso de aprobación del presupuesto; la Ley de Coordinación Fiscal; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) y finalmente la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que establece las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación. En lo que aplique se consideran los reglamentos respectivos.

c. Proceso de aprobación del presupuesto federal (ingresos y gasto)

La función sancionadora del Congreso se pone en marcha con el proceso de aprobación del presupuesto de ingresos y egresos del gobierno federal, es decir, de la Ley de Ingresos de la Federación, por el Congreso mismo, y del Presupuesto de Egresos de la Federación, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

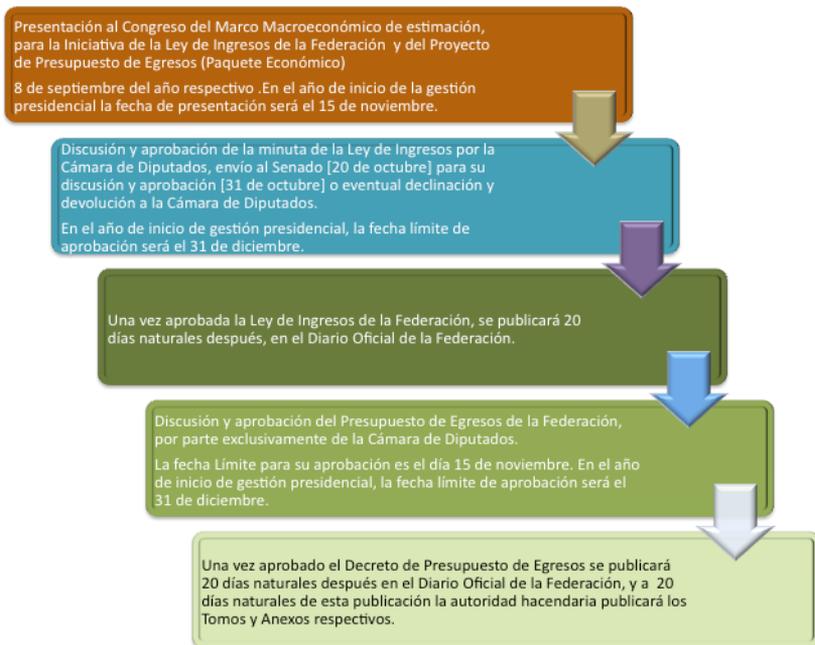
El proceso inicia con la presentación al Congreso de la Unión de lo se denomina coloquialmente el paquete económico. Conforme al marco legal vigente, este consta de los siguientes documentos:

1. El marco macroeconómico base de las estimaciones para los ingresos y egresos públicos, que incluye la atinente al precio del petróleo. Este marco se contiene en el documento denominado Criterios Generales de Política Económica.
2. La iniciativa de Ley de Ingresos y, de ser el caso, la llamada Miscelánea fiscal, que contendría también las iniciativas de reformas legales relacionadas con las fuentes de ingresos para el ejercicio fiscal que se presupuesta.
3. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que comprende el proyecto de Decreto respectivo y los Tomos y Anexos con el detalle de la distribución presupuestal, acorde a las distintas clasificaciones y agregaciones que la LFPRH estatuye.

Las distintas actividades, fases, fechas y plazos que integran el proceso de aprobación tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación están señalados en el esquema inferior. Sin embargo, es oportuno hacer algunos señalamientos respecto al plazo con que cuenta el Congreso para el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación tanto de la Ley de Ingresos como

del Presupuesto de Egresos, en el año de inicio de la gestión presidencial.

Proceso de Aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación



Fuente: elaborado por el CEFP.

En principio, debe señalarse que el marco jurídico normativo vigente no establece fecha límite para la aprobación de esos instrumentos legales en el periodo señalado.

Por lo que la fecha límite de aprobación, indicada en el esquema para el año de entrada al encargo de la gestión del presidente, deviene de lo estatuido en los artículos 65 y 66 constitucionales, donde se instruye que, en esa sola ocasión, el primer periodo ordinario de sesiones del Congreso concluirá el día 31 de diciembre (artículo 66), y no el día 15, como se prevé para el resto de los años. Además, de ambos se colige el límite señalado, ya que el artículo 66 prescribe que cada

período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos, sin prolongarse más allá de las fechas indicadas, en los casos mencionados; en tanto que el artículo 65 dispone que el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan, conforme a lo preceptuado en la Constitución.

De la integración de estos ordenamientos, se concluye que la fecha límite para la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos, en el año de inicio de la gestión presidencial, es el día 31 de diciembre. Si bien de acuerdo a la lógica y secuencia del proceso, la Ley de ingresos debería ser aprobada de forma previa a la discusión y aprobación del presupuesto de egresos.

La facultad sancionadora de la Cámara de Diputados, inherente a su atribución exclusiva, para aprobar el presupuesto de egresos determina el destino del dinero público.

Por último, vale acotar que la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos es una de las etapas del proceso integral de planeación, programación y presupuestación.

d. Seguimiento y control de la actividad financiera gubernamental

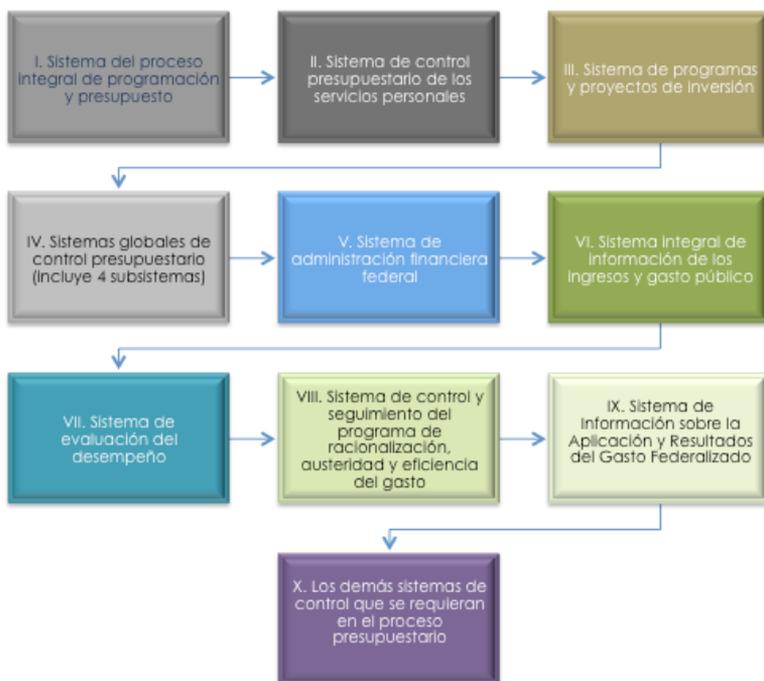
El marco jurídico legal vigente le atribuye a la Cámara de Diputados las funciones de supervisar, controlar y sancionar la actividad financiera del Estado, conforme a los instrumentos aprobados para tal fin.

La LFPRH (artículo 45) y su Reglamento (artículos 6, 8 y 10) determinan que los ejecutores del gasto deben implantar sistemas de control a efecto de que la programación, presupuestación, ejercicio, registro e información del gasto ocurra en arreglo a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia,

eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

En el mismo ordenamiento (artículo 10 del Reglamento) se establece que los sistemas de control que se desarrollen e implanten comprenderán de forma integral el proceso presupuestario. Por lo que se incluirán los siguientes sistemas.

Sistemas de control presupuestario



Fuente: elaborado por el CEFP.

Se infiere que tal determinación obedece al propósito de que tanto las autoridades hacendarias como el Poder Legislativo tengan mecanismos de control a lo largo de todo trayecto del dinero público y puedan, especialmente en el caso de este último, ejercer su función de supervisión y control.

Ya que los mismos sistemas permitirán informar si en la asignación y aplicación del dinero público se ha observado el marco normativo pertinente, de acuerdo a lo aprobado por el Congreso, tanto para el Presupuesto de Egresos como para la Ley de Ingresos.

Con la información resultante de los sistemas de control se integran los informes mensuales y trimestrales de finanzas públicas, que la LFPRH en su artículo 107 instruye que deben ser entregados al Congreso; con los cuales este podrá llevar a cabo sus funciones de control, revisión y sanción de los resultados de la actividad financiera del Estado, en términos de lo aprobado para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

Dicho artículo señala que los informes trimestrales deben contener los siguientes tópicos:

1. La evolución de la situación económica del país y su sector externo.
2. La situación de las finanzas públicas que comprenda:
 - a. Indicadores de postura fiscal, balances fiscales.
 - b. Evolución y resultados de los ingresos presupuestarios
 - c. Evolución y resultados del gasto público presupuestario, en sus diferentes clasificaciones.
 - d. Información sobre Anexos transversales, proyectos de inversión y otra relacionada con la aplicación del gasto.
 - e. Información detallada de la deuda pública.

Con la información provista por los mismos sistemas se integran los resultados finales del ejercicio fiscal, en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a partir de la cual la Cámara de Diputados ejercerá sus funciones de revisión y sanción sobre el destino del dinero público.

e. Revisión de la cuenta pública y la evaluación de las finanzas públicas

La rendición de cuentas a nivel federal, se encuentra consolidada en los artículos 74, 79 y 134 de la CPEUM y, en lo que atañe a las entidades federativas los artículos 116 y 122.

Específicamente el artículo 74, fracción VI, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, revisar la Cuenta Pública del año anterior; acción que llevará a cabo a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

El artículo 79, otorga autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones a la ASF, y requiere que la función de fiscalización se ejerza conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En tanto, el artículo 134 establece que los recursos económicos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que su uso se evaluará, por las instancias técnicas correspondientes.

Complementariamente, otras leyes secundarias norman la rendición de cuentas, por ejemplo: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF); la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), la Ley General de Contabilidad Gubernamental y los Reglamentos o lineamientos respectivos.

¿Qué es la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública)?

La Cuenta Pública es el informe anual que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada, a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y apli-

cación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados¹.

Para determinar:

- Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
- Si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados;
- El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto.

Comprende²:

- El cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática de las entidades fiscalizadas, y
- La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

La *Cuenta Pública* del ejercicio fiscal correspondiente se remite a la Cámara de Diputados a más tardar el *30 de abril del año siguiente*. La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el *31 de octubre del año siguiente al de su presentación*, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, sin me-

¹ Capítulo I de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFyRCF).

² Artículo 2 de la LFyRCF.

noscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la ASF, seguirá su curso.

*Revisión de la Cuenta Pública Federal
como mecanismo de fiscalización*

Si la ASF halla discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley aplicable. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, la ASF sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La fiscalización de la Cuenta Pública se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado.

Las observaciones que, en su caso, emita la ASF derivado de la fiscalización superior, podrán resultar en: I. Acciones y previsiones, incluyendo solicitudes de aclaración, II. Pliegos de observaciones, informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos ante la Fiscalía Especializada y denuncias de juicio político, y III. Recomendaciones.

Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la ASF puede:

- I. Realizar, auditorías e investigaciones;
- II. Practicar auditorías sobre el desempeño;
- III. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados;
- IV. Solicitar, obtener y tener acceso a toda la información y documentación, a través de medios físicos o electrónicos;
- V. Fiscalizar los recursos públicos federales que la Federación haya otorgado a entidades federativas, municipios

y alcaldías de la Ciudad de México, fideicomisos, fondos, mandatos o, cualquier otra figura análoga, personas físicas o morales, públicas o privadas;

- VI. Dar a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados finales de las auditorías y las observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la Cuenta Pública, a efecto de que dichas entidades presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan;

Sobre el Informe General y su análisis, la ASF deberá observar lo siguiente:

- A más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, rendirá el Informe General a la Cámara.
- Este contendrá como mínimo:
 - I. Un resumen de las auditorías y las observaciones realizadas;
 - II. Las áreas claves con riesgo identificadas;
 - III. Un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto federalizado, participaciones federales y la evaluación de la deuda fiscalizable;
 - IV. La descripción de la muestra del gasto público auditado;
 - V. Un apartado de sugerencias para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas;
 - VI. Un apartado que contenga un análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal correspondiente y los datos observados al final del mismo, y
 - VI. La demás información que se considere necesaria.

En lo tocante a los Informes Individuales:

- Aquellos que se concluyan durante el periodo respectivo *deberán ser entregados* a la Cámara, *el último día hábil de los meses de junio y octubre*, así como *el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública* y serán públicos.
- Contendrán como mínimo lo siguiente:
 - I. Los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de la revisión;
 - II. Los nombres de los responsables de realizar la auditoría o, en su caso, de los despachos o profesionales independientes contratados;
 - III. El cumplimiento, en su caso, de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, de la Ley Federal de Deuda Pública, la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y demás disposiciones jurídicas;
 - IV. Los resultados de la fiscalización efectuada;
 - V. Las observaciones, recomendaciones, acciones, con excepción de los informes de presunta responsabilidad administrativa, y en su caso denuncias de hechos, y
 - VI. Las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones.

Asimismo, el cumplimiento de los objetivos de aquellos programas que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, así como la erradicación de la violencia y cualquier forma de discriminación de género.

Además, la ASF informará semestralmente (el primer día de los meses de *mayo y noviembre de cada año*), sobre el

estado que guarda la solventación de observaciones a las entidades fiscalizadas, respecto a cada uno de los Informes individuales, incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, las denuncias penales presentadas y los procedimientos de responsabilidad administrativa promovidos.

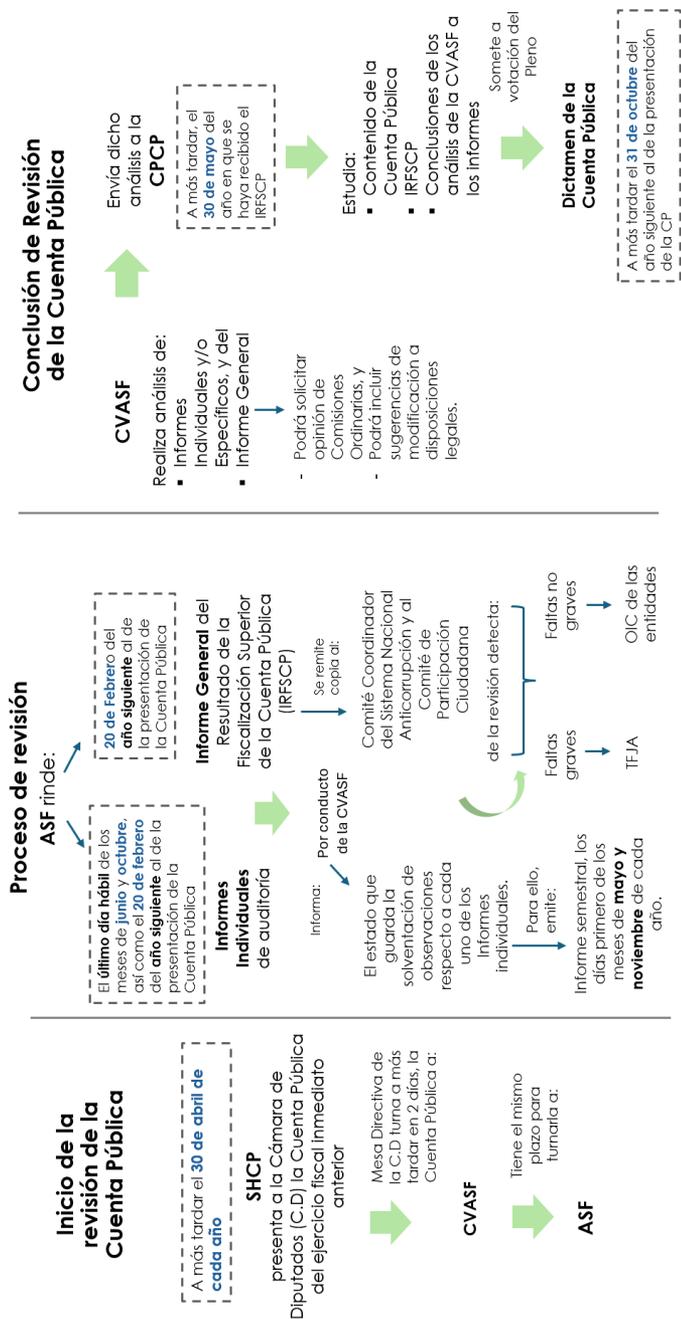
Conclusión de la revisión de la Cuenta Pública:

La Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados (CVASF) realizará un análisis de los informes individuales, en su caso, de los informes específicos, y del Informe General y lo remitirá a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP).

La CPCP estudiará el Informe General, el análisis de la CVASF y el contenido de la Cuenta Pública. Posteriormente, somete a votación del Pleno el dictamen correspondiente a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

En el siguiente esquema se resume el proceso de análisis.

Revisión de la Cuenta Pública



f. Órganos técnicos de apoyo en las responsabilidades de finanzas públicas

Actualmente la Cámara de Diputados cuenta con dos órganos técnicos de apoyo para llevar a cabo sus diversas funciones en materia de finanzas públicas, las referidas a aprobar y sancionar los dos principales documentos operativos de ellas, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos, además las de revisión y control de su cumplimiento, y por último las relacionadas con la sanción y dictamen de sus resultados, contenidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Para la realización de estas dos últimas funciones, la Cámara de Diputados tiene el soporte de la ASF, su primer órgano de apoyo técnico, encargado de la fiscalización de la gestión financiera de las entidades del gobierno federal, conforme a lo señalado en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos respectivos, en los términos explicados en el apartado anterior.

En cuanto al cumplimiento de las primeras funciones, la Cámara de Diputados dispone para su asesoría y consultoría del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), desde el año de 1998, cuando se acordó la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, antecedente del CEFP.

La Cámara de Diputados consideró su creación como una necesidad, para asistir la interlocución con el Poder Ejecutivo y para contar con un organismo par de la SHCP, en sus responsabilidades en materia de finanzas públicas.

De esta manera, el CEFP tiene entre sus diversas funciones dar a conocer y asesorar en su análisis a los legisladores todos los documentos que en materia de finanzas públicas emita la autoridad hacendaria del país, así como atender todas las consultas que en relación a ellos tengan las y los señores legisladores.

En el desempeño de estas tareas, destaca la asesoría que el CEFP brinda en el proceso de aprobación de la LIF y del PEF, iniciando con el seguimiento de la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos y el bosquejo de la LIF, que arrancan en el mes abril de cada año con la presentación, por parte de la SHCP de los llamados Pre Criterios de Política Económica, y luego continúan con la propia de la Estructura Programática del Presupuesto, hasta concluir con la presentación del Paquete Económico y la aprobación de la LIF y el PEF.

Igualmente relevante es el papel del CEFP en las funciones que la Cámara de Diputados debe atender sobre el monitoreo, control y revisión de la observancia de la LIF y del PEF a lo largo y al final de cada ejercicio fiscal; por lo que la encomienda del Centro es dar seguimiento y dar cuenta de todos los informes mensuales y trimestrales, así como de todos aquéllos documentos relacionados con el ejercicio de la actividad financiera del gobierno federal, sus efectos y resultados, hasta la entrega de la Cuenta Pública. Además de atender todas las peticiones de información relacionadas con estos procesos, por parte de las Comisiones Legislativas, los órganos de gobierno de la Cámara y los parlamentarios.

Al respecto, en el Acuerdo de creación se establece que este Centro se debe caracterizar por una actuación no partidista, imparcial y objetiva. Para cumplir con sus funciones, el CEFP cuenta con una estructura que le permite atender estas.

De igual modo, el CEFP asiste a las Comisiones Legislativas en los procesos de dictamen de las iniciativas de reformas al marco jurídico y normativo general, federal y nacional vigentes, mediante la valoración del impacto presupuestario que dichas modificaciones tendrían sobre las finanzas públicas del país.

Capítulo 4.

El presupuesto público y el ciclo presupuestario

La parte más conocida de las finanzas públicas es el presupuesto, sin embargo ahora, después de haber hecho un recorrido somero por la naturaleza de la actividad financiera del Estado, que permite entender el origen y destino del dinero público, se puede advertir que la formulación del presupuesto es una de las etapas conclusivas de un proceso más complejo y amplio, que tiene detrás de sí un cúmulo de antecedentes de diferentes materias, jurídica, económica, política y administrativa, entre las más relevantes.

Por otra parte, debe recordarse que el presupuesto, en un sentido amplio comprende no solo la parte de los egresos sino también la estimación de los ingresos públicos.

De hecho, la estimación de unos involucra la proyección de los otros, pues al identificar el gasto que debe aplicarse para atender las funciones del Estado, se requiere determinar la cantidad de recursos con que éste cuenta, es decir el techo financiero que marca el límite a las erogaciones que se harán, incluida la capacidad de financiamiento crediticio que el gobierno tiene, es decir el monto de deuda pública requerido y que puede ser contratado, para fondear todas sus acciones y proyectos.

Este capítulo se destina a hacer un repaso conceptual de los principales temas que integran el conocimiento del presupuesto público, y con ellos, de los términos y definiciones más empleados en su análisis.

El Presupuesto de Egresos de la Federación indica el destino del dinero público, al determinar la asignación y tipo de gasto que el Gobierno requiere efectuar durante un ejercicio fiscal, del 1º de enero al 31 de diciembre³, para obtener los resultados planeados y programados conforme al PND y sus programas sectoriales y especiales; mediante los cuales busca alcanzar los objetivos del desarrollo nacional, derivados del proyecto de nación que el gobierno en turno define, con el respaldo de la legitimidad obtenida en los procesos electorales. En este contexto, el presupuesto, dada su naturaleza, también puede ser interpretado como una manifestación de las prioridades de las políticas de Estado y de las políticas públicas.

El PEF es también producto del marco jurídico normativo que le determina. Es, por tanto, un documento jurídico financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal, con la aprobación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En este contexto, el **PEF puede ser analizado en tres dimensiones**: una **jurídica-política**, como resultado del ejercicio del poder, con base en el derecho público, y de las negociaciones, acuerdos y debates de las fuerzas políticas y los grupos de poder que intervienen en la asignación de los recursos públicos; una segunda dimensión, la **económica**, que lo comprende como producto del análisis del costo-beneficio de la restricción presupuestaria (ingresos disponibles), para la provisión de bienes y servicios públicos (gasto público) y su impacto sobre el desarrollo económico-social del país; y una tercera dimensión, **técnica**, que lo define como el resultado de procesos contable-administrativos empleados para su organización, presentación, ejecución y control.

³ Cf. **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Artículo 39. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, edición última reforma 30 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

En iguales dimensiones puede ser concebida la estimación de los recursos públicos disponibles, que se contiene en la LIF, es decir, el origen del dinero público; y ser asumida como la decisión jurídico-política, económica y técnica de cómo estructurar las fuentes de financiamiento público; sus impactos sobre los distintos grupos sociales, tanto como el costo-beneficio de las diferentes formas adoptadas para financiar las funciones del Estado.

a. Los ingresos públicos

Son los recursos que el Estado obtiene para el desempeño de sus funciones, las cuales se dirigen a alcanzar los objetivos de las diferentes políticas de Estado y públicas que el gobierno, en cuanto su cuerpo ejecutor, lleva a cabo.

Los ingresos públicos pueden obtenerse –como se anticipó– de diferentes fuentes: una, haciendo uso de su capacidad coercitiva; dos, por la contraprestación de bienes y servicios, o tres, mediante el uso del crédito. Este último que, en la LIF, se registra bajo el rubro de “Ingresos derivados de financiamientos”⁴.

I. Principales conceptos y clasificaciones

De forma genérica, a los ingresos que se obtienen con fundamento en el derecho público se les denomina “contribuciones” y de forma específica, tanto estos como los captados con base en el derecho privado, se definen de la siguiente manera.

⁴ Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024, Artículo 1º. Conforme a su última reforma, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de abril de 2024. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2024.pdf

Ingresos captados con fundamento en el derecho público⁵

- **Impuestos.** Son las contribuciones establecidas en ley, que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a todas aquellas personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o realizan los hechos previstos en la ley, y que deben pagar, por cuyo hecho no reciben contraprestación alguna. Estas contribuciones son distintas a las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Los impuestos se pueden clasificar bajo diferentes criterios, el más conocido es a partir del ingreso de las personas o su capacidad de pago, para lo cual se señalan dos tipos:

Impuestos directos, los que gravan las fuentes y magnitudes del ingreso de las personas físicas y morales, es decir los que se aplican a la actividad o hecho generador de patrimonio o riqueza de forma directa, el trabajo, la producción o inversión, i. e. a las remuneraciones, propiedades, ganancias de capital, o cualquier otra fuente de ingreso. El ejemplo clásico es el Impuesto sobre la Renta (ISR).

Impuestos indirectos. Los que se aplican a las manifestaciones indirectas de riqueza o niveles de ingreso, como el consumo o enajenación de bienes y servicios que realizan los contribuyentes; se llaman indirectos porque no repercuten en forma directa sobre los ingresos, sino que recaen sobre los costos de producción y venta de bienes y servicios que efectúan las personas físicas y morales, y que pueden trasladarse a los consumidores a través de los precios. Ejemplos son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

⁵ Los conceptos que se refieren a continuación se basan en: CFF (2021), CONAC (2011), y SHCP (Glosario).

- **Derechos.** Son las contribuciones que se realizan al gobierno, por las cuales los contribuyentes reciben la contraprestación de un bien o servicio, el cual solo el gobierno, en cuanto autoridad o representante del Estado tiene la facultad de entregar. Es decir, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. Ejemplos: los pagos efectuados por la explotación de recursos minerales, o por la expedición de pasaportes.
- **Contribuciones de mejora.** Son los recursos que se recaudan por pagos que realizan los contribuyentes como beneficiarios directos de una obra pública. Ejemplo pagos por obras de infraestructura.
- **Contribuciones a la seguridad social.** Son los ingresos captados por las cuotas que pagan el propio Estado, en su calidad de empleador, los patrones y los trabajadores por los servicios de seguridad social, es decir los servicios de salud y las pensiones. Ejemplo, las cuotas a la seguridad social del IMSS e ISSSTE.

Importa comentar que, con el surgimiento de los sistemas de pensiones de cuentas individuales, las contribuciones a la seguridad social hechas a los fondos de retiro personalizados, también se hacen con fundamento en el derecho privado.

- **Aprovechamientos.** Son las contribuciones obtenidas por conceptos de recargos, multas, intereses moratorios o penalizaciones, vinculados al cobro de otras contribuciones fundamentadas en el derecho público, como los impuestos, derechos o contribuciones de mejora o a la seguridad social.

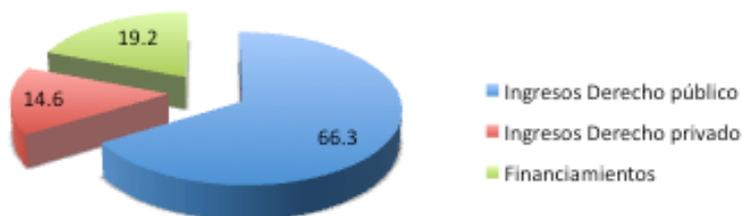
Ingresos captados con fundamento en el derecho privado

- **Productos.** Son ingresos que el gobierno recibe por el pago de la venta de bienes o servicios entregados por sus empresas públicas paraestatales y productivas. Ejemplo son las ventas de la Comisión Federal de Electricidad y de Petróleos Mexicanos.

Ingresos captados con fundamento en los derechos público y privado

- **Transferencias.** Los ingresos que se pueden recibir desde los organismos de control presupuestario indirectos y empresas públicas, como resultado de su operación, así como desde organismos no gubernamentales, nacionales o internacionales, o de organismos multilaterales, o gobiernos foráneos, bajo esta forma o de donativos, sin ninguna contraprestación de por medio.
- **Financiamientos.** Los fondos captados por empréstitos contratados.

Ingresos públicos según su fundamento jurídico y por financiamiento 2024 (Porcentajes)



Fuente: elaborado por el CEFP, con base en información de la Ley de Ingresos de la Federación 2024, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2024.

La estructura de los ingresos públicos, actualmente, se caracteriza porque los ingresos obtenidos con fundamento en el

derecho público representan la mayor parte de ellos. En tanto que los captados en uso del derecho privado, es decir los provenientes de productos y los fondeados mediante financiamientos representan una tercera parte (Gráfica anterior).

Por último, entre las fuentes de financiamiento debe incorporarse una complementaria, que es el denominado **Autofinanciamiento**, este se refiere al **Diferimiento de pagos**, si bien esta parte del financiamiento público es marginal, y sólo se registra contablemente; sirviendo para considerar recursos de los que se dispondrá en el futuro, pero que en el presente incrementan la capacidad de pago, posponiendo, en el marco de disposiciones legalmente válidas, su liquidación para un periodo posterior. Esta operación contable tiene su contraparte en el concepto de gasto de los denominados ADEFAS (adeudos de ejercicios fiscales anteriores).

Clasificación de los Ingresos Públicos

Los ingresos públicos pueden ser clasificados bajo diferentes criterios. El cuadro de la siguiente página muestra las seis más comunes que suelen citarse; las cuales también a menudo se yuxtaponen y complementan entre sí. Estas clasificaciones también pueden ser útiles para describir la importancia de algunos tipos de recursos públicos.

En la clasificación **contable** los ingresos públicos se clasifican en Presupuestarios y No Presupuestarios. En promedio, los primeros representan entre 80 y 85 por ciento de los ingresos públicos; en tanto que los segundos participan con la proporción restante (15-20%), por concepto de Financiamientos. Esto es así, porque en general se suele presupuestar la operación de los organismos de control presupuestario indirecto en equilibrio, por lo que las transferencias que podrían provenir de estos entes se calcula como cero.

Dentro de la clasificación **jurídica**, los ingresos tributarios representan alrededor del 55 por ciento de los ingresos públicos y dos terceras partes en promedio de los ingresos presupuestarios. Dentro de los ingresos **tributarios**, el impuesto a la renta es el de mayor importancia con 55 por ciento, en promedio, del total.

En la clasificación **sectorial**, los ingresos petroleros significan una sexta parte de los ingresos presupuestarios, en promedio. Finalmente, en la clasificación **institucional**, los ingresos captados por el Gobierno Central suman aproximadamente 75 por ciento de los ingresos presupuestarios.

Todas estas participaciones se han observado, en promedio, en los últimos lustros.

Clasificación de los Ingresos Públicos

Denominación	Criterio	Tipo	Definición	Ejemplo
Periódica	Por la recurrencia o frecuencia de su captación	Ordinarios	Los que son captados con una periodicidad sistemática.	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos • Derechos • Aprovechamientos • Contribuciones
		Extraordinarios	Los que obtienen de forma esporádica y sin periodicidad definida.	<ul style="list-style-type: none"> • Productos por enajenación de bienes o valores • Empréstitos
Jurídica	Por su grado de obligatoriedad y vinculados a la capacidad coercitiva del Estado	Tributarios	Los que se obtienen ejerciendo la capacidad coercitiva del Estado, sin contraprestación alguna.	• Todo tipo de impuestos
		No tributarios	Provenientes de las facultades del derecho público y privado, por contraprestación de un bien o servicio público	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos • Aprovechamientos • Contribuciones • Productos
Económica	Por la naturaleza económica del objeto de su origen	Corrientes	Los que incrementan el efectivo del sector público, y se obtienen por las contribuciones fiscales y la operación de los organismos y empresas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos • Derechos • Aprovechamientos • Contribuciones • Productos
		Capital	Provenientes de operaciones que afectan la situación patrimonial del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Enajenación de activos físicos y financieros. • Rendimientos • Empréstitos • Transferencias
Institucional	Por la institución o entidad pública que los recauda	Del gobierno central	Recaudados por las dependencias de la Administración Central.	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos • Derechos • Aprovechamientos • Contribuciones
		De Organismos y Empresas Públicos	Obtenidos por la operación de los organismos y empresas públicos y paraestatales.	<ul style="list-style-type: none"> • Productos • Contribuciones

Sectorial	Según el sector actividad económica de donde provengan	Por sector específico de origen	Provenientes de la explotación o aprovechamiento de un sector o recurso natural de particular importancia en la economía. En el caso de México: el sector petrolero.	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos, derechos, aprovechamientos y productos provenientes del sector. En México, de PEMEX y del FOMPED
		Del resto de los sectores	Ingresos de otros o del resto de los sectores.	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los demás ingresos, excepto por financiamientos.
Contable	Según su registro en las cuentas de los ingresos públicos	Presupuestarios	Los provenientes de la recaudación hecha por el gobierno central y los organismos y empresas de control presupuestario.	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos • Derechos • Aprovechamientos • Contribuciones • Productos
		Extra presupuestarios	Los que se consideran ingresos propios de los organismos de control indirecto, los provenientes del sector público financiero y los financiamientos..	<ul style="list-style-type: none"> • Productos por la venta o prestación de servicios. • Contribuciones • Financiamientos • Transferencias

Fuente: elaborado por el CEFP.

II. Estructura de un impuesto⁶

En el análisis legislativo de las finanzas públicas un tema de interés es la forma en que se integra un impuesto, es decir los factores que se consideran para su formación. Resulta útil conocerlos, en la situación de considerar la necesidad de crear un nuevo impuesto, por ejemplo, a las nuevas actividades económicas que surgen a partir del cambio tecnológico, como los nuevos servicios de telecomunicaciones y la llamada economía digital; o bien la adecuación de los gravámenes existentes para aplicarlos a tales materias.

O incluso, en la consideración de reformar eventualmente el sistema fiscal vigente y los elementos que lo conforman, para adecuarlo y adaptarlos a cambios en la realidad que les dieron origen, el legislador deberá considerar de forma separada e integral los elementos básicos de la estructura de un impuesto.

⁶ Este apartado se basa en Nuñez Miñana (2001) y Faya Viesca (2003) y PRODECON (2015).



Fuente: elaborado por el CEFP.

- a. **La materia imponible.** Esta se refiere al elemento material u objeto que el legislador debe elegir sobre el cual debe hacer recaer el impuesto. Ejemplos: las ventas de determinado bien o servicio (servicios financieros, el tabaco, bebidas energizantes, combustibles o el alcohol); el ingreso; el valor agregado; las herencias; la cantidad de emisión de contaminantes, etcétera.
- b. **El hecho generador o actividad imponible**⁷. En segundo lugar, el legislador debe identificar la realización de qué acto o consumación de qué hecho dará lugar a la aplicación del gravamen. Ejemplos de esto son las actividades del consumo de determinados bienes o servicios; el acto de invertir; determinadas actividades productivas, o de producción en general; enajenar; actividades de comercio electrónico, etcétera.
- c. **Unidad contribuyente o sujeto pasivo del impuesto**⁸. Se refiere a definir la personificación de quién debe pagar la contribución precisada, i. e. el legislador debe determinar si es una persona física

⁷ Faya Viesca (2003) denomina a este elemento el *objeto del impuesto*.

⁸ El sujeto activo del impuesto es la autoridad hacendaria.

o moral el responsable de asumir la imposición, o bien señalarla en términos específicos y rigurosos, lo que se conoce como *el contribuyente de jure*.

- d. **El elemento cuantitativo.** En la siguiente etapa el legislador determinará la cuantía del impuesto y la medición que se empleará para su aplicación, esto es, si se aplicará una cuota, una tasa o una tarifa. La primera se define como una cantidad absoluta específica; la tasa es un porcentaje que se aplica sobre un valor o base determinados; la tarifa se asocia generalmente al pago específico que debe hacerse por la recepción de un servicio, prestado por alguna entidad de la administración pública; las tarifas también se asocian con rangos de valores.

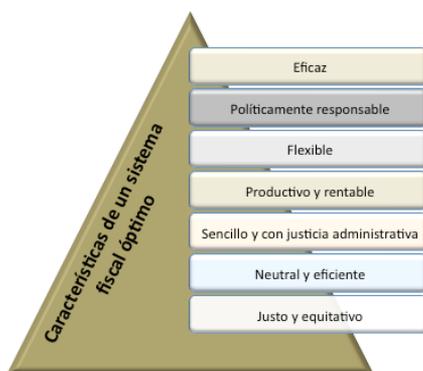
Además de estos, la actividad legislativa debe observar dos elementos más en el proceso de normar o aplicar reformas sobre el marco jurídico que rige a las fuentes de ingresos públicos, por contribuciones. Estos son:

- **Tipo de contribución.** El legislador también debe considerar bajo qué forma de contribución se realizará el cobro del gravamen. Si bien, esta sección se refiere a los elementos de un impuesto, los mismos pueden ser aplicados en el análisis del resto de las contribuciones, en especial a los Derechos. De allí, que los y las legisladoras decidirán si se tratará de un impuesto, un derecho o algún otro tipo de contribución.
- **Temporalidad de aplicación del impuesto o contribución.** El legislador debe determinar también el momento o plazo en el que el contribuyente debe hacer efectivo su pago.

III. Características de un sistema fiscal óptimo

Otro tema de relevancia para la actividad legislativa de las finanzas públicas, en el terreno de los ingresos públicos, es el de las características que una estructura fiscal óptima debe tener.

Al respecto, la literatura de las finanzas públicas señala que una estructura fiscal óptima o adecuada debe reunir las siguientes características⁹.



Fuente: elaborado por el CEFP.

1. Debe ser **justo y equitativo**, lo que implica considerar la situación y circunstancias específicas de los contribuyentes, otorgar un tratamiento similar a quien tenga circunstancias similares. Esta característica implica el principio de proporcionalidad que debe distinguir a un sistema fiscal, que supone que la carga tributaria se distribuya conforme a la capacidad de pago de los distintos contribuyentes.
2. **Neutral y eficiente**. Esta característica se refiere a que la carga tributaria que se emplee tenga la menor interferencia posible sobre las decisiones de los agentes económicos, e induzca la mayor eficiencia posible en

⁹ Cf. Musgrave & Musgrave (1989), Stiglitz (2000), Nuñez Miñana (2001) y Faya Viesca (2003) y PRODECON (2015).

la asignación de sus recursos, y provoque las menores distorsiones posibles en los mercados.

3. Poseer **sencillez y justicia administrativa**. Tiene que ser de fácil comprensión y aplicación para los contribuyentes, y tener un sistema de control que impida tratamientos administrativos arbitrarios.
4. Ser **Productivo y rentable**. Un sistema fiscal debe tener una adecuada eficiencia recaudatoria, como consecuencia de la optimización de sus costos y sus resultados de captación.
5. **Flexible** para adaptarse a las fluctuaciones económicas y a los cambios político-sociales y culturales.
6. **Políticamente responsable**, para comprender los efectos finales de las contribuciones, i. e. su incidencia fiscal última.
7. **Eficaz** para contribuir al logro de los objetivos de la política fiscal, en términos de estabilidad, crecimiento y distribución del ingreso.

El sistema fiscal es una parte importante para la obtención de los ingresos públicos, cuya cantidad se ha estimada necesaria hacer efectiva a lo largo del ejercicio fiscal, mediante su cobro, para ir procediendo a su aplicación, es decir, el gasto público.

b. El gasto público

El gasto público se define como la cantidad de recursos públicos que se ha estima necesario aplicar, para cumplir con las funciones del Estado. En estos términos, se puede hablar de dos momentos en la definición del destino del dinero público, una primera que se refiere al cálculo del monto necesario y su distribución, y uno segundo que se refiere a su aplicación; tales oportunidades se definen como *momentos*

contables¹⁰, el primero se define como el momento del presupuesto y el segundo como el del ejercicio del gasto.

En la práctica, se identifica, de forma general, al momento del gasto aprobado como el presupuesto aprobado y al de su aplicación como el gasto ejercido. La idea es comprender que en tanto se trate de la estimación de recursos a erogar se habla de *presupuesto*, y cuando se habla de su aplicación efectiva se habla de *gasto ejercido*.

Desde el punto de vista de la actividad legislativa, específicamente del papel de la Cámara de Diputados, en el caso de los egresos públicos, estos momentos se refieren, en el primero, a su facultad de discutir, modificar, en su caso, y aprobar el presupuesto de egresos y, el segundo, a sus atribuciones de supervisar, controlar y revisar (evaluar) el gasto público ejercido.

De esta manera, el análisis de la propuesta del Ejecutivo, sobre el monto y distribución de los egresos, se basa en la presentación que este hace en el Paquete Económico, a la Cámara de Diputados, para lo cual emplea la llamada *estructura programática*.

I. Estructura programática

El ordenamiento del presupuesto de egresos empleado por la autoridad hacendaria, para su programación, presupuestación y presentación, se hace empleando una metodología que se sintetiza en lo que se conoce como la Estructura Programática.

¹⁰ El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC, 2013) define seis momentos contables del gasto público: 1 Aprobado, 2 Modificado, 3 Comprometido, 4 Devengado, 5 Ejercido y 6 Pagado. CONAC (2013), **Acuerdo por el que se emiten las Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos**. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 2013 (última reforma). Disponible en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_04_003.pdf Aquí sólo nos referiremos a dos momentos: el gasto aprobado, presupuesto, y gasto ejercido.

Esta se puede definir como el sistema que vincula los procesos de programación y presupuestación. Es, en consecuencia, el mecanismo de transmisión de las políticas de Estado y públicas, contenidas en los programas gubernamentales, a acciones específicas con asignación de recursos para ejecutarlas.

El artículo 2, fracción XXII de la LFPRH define a la estructura programática como el sistema de categorías y elementos programáticos que establecen, identifican y describen las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas, de acuerdo con las directrices determinadas en el PND y sus diversos programas sectoriales.

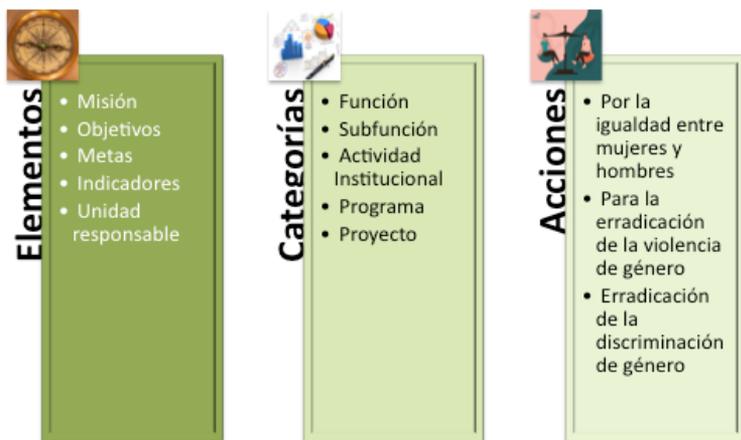
Además, la misma definición señala que, el ordenamiento y clasificación de las acciones de los ejecutores de gasto, permitirán delimitar su aplicación y conocer el rendimiento esperado del uso de los recursos públicos.

Esto ocurre mediante la asociación a las categorías, los conceptos y elementos de programación gubernamental, propios de la estructura programática.

Este ordenamiento clasifica las acciones gubernamentales por función, tipo de gasto, unidad responsable y modalidad programática. Conforme al Artículo 27 de la LFPRH, “la estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores del gasto con el PND y sus programas sectoriales, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales”.

Para el trabajo legislativo es útil conocer la estructura programática porque facilita su tarea de análisis para la discusión y aprobación del presupuesto, así como para hacer el seguimiento y control del gasto público, y finalmente para proceder a su revisión y la sanción de sus resultados. Los principales componentes de la estructura son: sus elementos, categorías y acciones.

Componentes de la Estructura Programática



Fuente: elaborado por el CEFP.

Los **elementos** definen: la capacidad y tarea esencial (misión) de cada uno de los ejecutores de gasto (unidad responsable); así como los objetivos que persiguen alcanzar; determinados también de forma cuantitativa, o sea sus metas; además de las medidas o indicadores para establecer sus resultados.

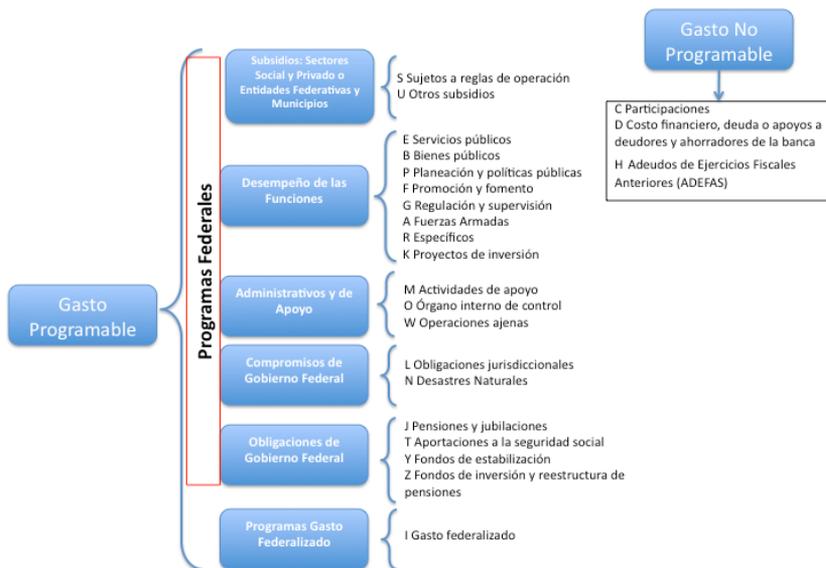
La estructura programática ordena la asignación de recursos mediante el uso de diferentes **categorías**, que agrupan las erogaciones por tipo de acciones o proyectos, en correspondencia con el tipo de funciones gubernamentales a que ellos pertenecen, y a las subfunciones específicas que les son propias; de las cuales se deriva la siguiente categoría, y que es la actividad institucional, entendida como el conjunto de responsabilidades atinente a la unidad ejecutora del gasto.

Por último, la estructura programática comprende las **acciones** que los ejecutores de gasto deben realizar a favor de la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres, y para erradicar la discriminación y violencia de género.

La estructura también incluye una clasificación programática, que comprende a las Actividades Institucionales y a los **Programas Presupuestarios**, estos son la agregación más específica de asignación de gasto que incluye la estructura programática.

A su vez, los programas presupuestarios se agrupan en conjuntos de modalidades, y a cada modalidad en particular la estructura le designa una letra de identificación, que forma parte de su clave presupuestaria, con esto se puede saber a qué actividad del gobierno contribuye.

Modalidades programáticas de los Programas Presupuestarios



Fuente: elaborado por el CEFP, con información de SHCP 2024.

Por último, de forma complementaria a la estructura programática, en el Manual de Programación y Presupuesto que emite la SHCP (2024a), para el ejercicio respectivo, se definen otros elementos adicionales para la identificación de las asignaciones presupuestarias, aquí interesa destacar las que designan al **Tipo de gasto** que se asigna por progra-

ma presupuestario (y para la agregación que se forme de acuerdo a las categorías programáticas). Estos tipos de gasto son Corriente y de Capital y son la base para consolidar los gastos según corresponda a esta división, por la naturaleza económica del objeto del gasto. La definición de ambos se hace más adelante.

El conocimiento de la estructura programática junto con las clasificaciones del gasto público fortalece las capacidades del análisis legislativo para acometer las responsabilidades atribuidos en la actividad financiera del Estado.

II. Principales clasificaciones del gasto público

Las categorías programáticas y la clasificación por tipo de gasto permiten, adicionalmente, ordenar y presentar el presupuesto y el gasto públicos en diferentes arreglos que permiten conocer quién realiza las erogaciones, con qué fin las realiza y qué tipo de bienes adquiere, todo esto para cumplir las funciones del Estado.

Estos distintos tipos de ordenamientos se conocen como las clasificaciones del gasto público, y son las siguientes.

Clasificación Programática

A partir de las categorías programáticas de Actividad Institucional y Programa Presupuestario el presupuesto se clasifica en Gasto Programable y No Programable.

El **Gasto Programable** engloba programas presupuestarios que pertenecen a actividades institucionales vinculadas a la prestación de bienes y servicios públicos, además de los destinados al cumplimiento de actividades regulares administrativas y de gobierno; así como aquéllos relacionados con la atención de los compromisos y obligaciones del gobierno federal para la atención específica de necesidades y prestaciones sociales; además de la distribución de subsidios

y fondos para este mismo fin a la población y a los miembros de la federación, entidades federativas y municipios.

Por su parte el **Gasto No Programable** está constituido por actividades institucionales, y sus correspondientes programas presupuestarios, cuyas asignaciones se destinan principalmente al cumplimiento de obligaciones financieras, legales y/o compromisos establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos concerniente, y que no corresponden directamente a la provisión bienes y servicios públicos; además en esta parte del gasto público se incluyen los recursos para el acatamiento del pacto fiscal federal.

Otras clasificaciones del Gasto

Aunada a esta gran división del gasto público, este debe presentarse en cinco distintas clasificaciones, según el artículo 28 de la LFPRH, a saber: Administrativa, Funcional, Económica, Geográfica y de Género.

Clasificación administrativa

En esta clasificación, el gasto público presenta su distribución por unidades administrativas responsables de efectuar las erogaciones para la gestión de sus programas presupuestarios y de la rendición de cuentas respectiva de los recursos financieros asignadas a ellas. De forma coloquial, esta clasificación responde a la pregunta de ¿quién gasta los recursos públicos?

En la clasificación administrativa, las asignaciones de recursos públicos hechas a las dependencias y entidades de la administración pública federal se asocian con el concepto de Ramo, este desde el punto de vista presupuestal se define como *la previsión de gasto con el mayor nivel de agregación en el Presupuesto de Egresos (artículo 2, fracción XL, LFPRH)*. Por lo que a cada dependencia o entidad corresponde un número de Ramo.

Los ramos se agrupan en arreglo a partir de dos criterios: según su naturaleza jurídico institucional, relacionada con los órdenes de gobierno, y según el cumplimiento de las obligaciones legales o financieras que el gobierno debe administrar y atender de forma general. De esta forma los grupos de ramos que se integran son los siguientes:

1. **Ramos Autónomos.** Comprenden los poderes legislativo y judicial, además de los organismos descentralizados con autonomía constitucional.
2. **Ramos Administrativos.** Los asociados al poder ejecutivo, sus dependencias, entidades y tribunales administrativos.
3. **Ramos Generales.** Aquellos mediante los que se asignan y ejercen recursos para el cumplimiento de obligaciones financieras y legales, o compromisos contenidos en el Decreto de Egresos respectivo.
4. **Entidades de Control Presupuestario Directo,** ramos cuyos ingresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos y sus egresos forman parte del gasto neto total.
- V. **Empresas productivas del Estado,** no existe una norma que defina la figura jurídica institucional de estos ramos¹¹, surgidas a partir de la reforma energética de 2013. Se pueden asimilar entidades cuya naturaleza institucional borda entre organismos de control directo y empresas paraestatales.

¹¹ Cf. Cristina Cázares Sánchez (tesina doctorado UNAM) "**Empresas productivas del Estado, análisis de su régimen jurídico y comparativo con las sociedades anónimas**", Reseña en Rev. Amicus Curiae, Revista Electrónica de la Facultad de Derecho, UNAM. Vol. 1, Num. 3, Ene-abr. 2015. Pp. 71-99. Disponible en: https://www.google.com/url?q=&sa=U&url=https://revistas.unam.mx/index.php/amicus/article/download/49629/44653/137038&ved=2ahUKewigh_jOgdCHAXWJEEQIHVS-FLqgQFnoECAoQAg&usg=AOvVaw0MRumiO7WmfOYV5JUzGXaT; y José Ramón COSSÍO BARRAGÁN, **Naturaleza Jurídica de Pemex, como empresa productiva del Estado. Una nueva forma de administración pública.** En Rev. Revisión Legal y Económica. Ed. ITAM, Vol. Uno, Núm. 1, diciembre 2015. Disponible en: <http://rle.itam.mx/wp-content/uploads/2016/02/RLE-digital.pdf>

Clasificación Administrativa del Gasto Programable

Ramos Autónomos	Ramos Administrativos	Ramos Generales	Entidades de Control Presupuestario Directo	Empresas productivas del Estado
01 Poder Legislativo 03 Poder Judicial 22 INE 35 CNDH 41 COFECE 43 IFETEL 49 FGR 40 INEGI 32 TFJA	02 Presidencia 04-27, 36, y 48 Dependencias del Gobierno Federal 31 Tribunales Agrarios 37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal 38 CONACYT 45 CRE 46 CNH 47 Entidades no sectorizadas	19 Aportaciones a la Seguridad Social 23 Provisiones Salariales y Económicas 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos. 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	50 IMSS 51 ISSSTE	52 Pemex 53 CFE

Una parte importante del cumplimiento de las obligaciones financieras corresponde a ramos del gasto no programable.

Clasificación Administrativa del Gasto No Programable

Ramos Generales
24 Deuda Pública 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca

Clasificación Funcional

Bajo esta, las asignaciones de gasto se clasifican por grupos de funciones, es decir, las actividades que corresponde desempeñar al gobierno para alcanzar sus objetivos institucionales y cumplir con las responsabilidades del Estado que, por disposición legal, les corresponde realizar a los ejecutores de

gasto. De forma común, esta clasificación se identifica con la pregunta de ¿para qué se gasta?

Clasificación Funcional del Gasto Programable, por Finalidades y Funciones



Clasificación Funcional del Gasto No Programable, por Finalidad y sus Funciones



La clasificación funcional comprende cuatro grupos de funciones a las que se denomina **Finalidades**, tres de ellas pertenecen al gasto programable y una al gasto no programable. A su vez, cada una de las finalidades se integra por las categorías programáticas de **función** y **subfunción** denotando las actividades genéricas y específicas que corresponden a cada grupo. Las Finalidades son las siguientes.

1. Gobierno
2. Desarrollo Social
3. Desarrollo Económico
4. Otras funciones no clasificadas en las funciones anteriores.

De acuerdo con el CONAC (2010) el objetivo de la clasificación funcional es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se prestan a la población y la proporción del gasto público que se destina a cada tipo de servicio; así como conocer en qué medida las instituciones de la administración pública cumplen con funciones económicas o sociales.

Clasificación Económica

Se refiere al ordenamiento de la distribución de recursos públicos por su objeto de gasto. De forma didáctica, la clasificación económica del gasto se asocia con la pregunta de ¿en qué se gasta?

El acuerdo del CONAC (2011) sobre la clasificación económica señala que esta permite ordenar a las transacciones de los entes públicos de acuerdo con su naturaleza económica, con el propósito general de analizar y evaluar el impacto de la política y gestión fiscal y sus componentes sobre la economía en general.

La clasificación económica coliga las erogaciones en dos tipos de gasto que son Corrientes y de Capital.

Gasto corriente

Pueden definirse como las erogaciones que efectúan los ejecutores de gasto para adquirir los objetos asociados a bienes y servicios necesarios para mantener su operación regular, corriente, por lo cual comprenden asignaciones para el pago de sueldos y salarios, de servicios generales, como rentas, energía, telecomunicaciones, materiales para servicios educativos, de salud, papelería, de limpieza, etcétera.

Aquí también se incluyen subsidios y transferencias hacia diversos sectores de la población u otros niveles de gobierno, que se aplican al consumo corriente.

Otra característica importante de mencionar es que las operaciones de gasto corriente no incrementan los activos de la hacienda pública federal, ni el patrimonio nacional.

Actualmente, dada su naturaleza y la importancia que las pensiones tienen en el gasto público, su participación como parte del gasto corriente se destaca, en la presentación de la clasificación económica, como un concepto aparte.

El pago de ellas absorbe aproximadamente 17.0 por ciento del gasto total y 23.5 por ciento del gasto programable.

Gasto de capital

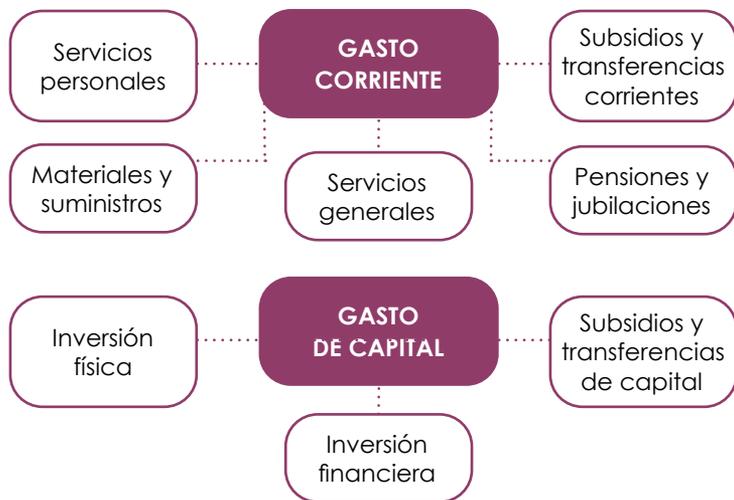
Son las asignaciones presupuestales destinadas a emprender obras y proyectos que servirán para incrementar el acervo de bienes de capital y para conservar los ya existentes en operación y en condiciones adecuadas, para mantener o ampliar la capacidad de prestación de bienes y servicios públicos, relacionados directamente con la infraestructura nacional.

Tales erogaciones incluyen las inversiones destinadas dirigidas a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, así como valores. Al igual que suman a este concepto los sub-

sidios y transferencias a otros sectores y niveles de gobierno para fines similares.

A diferencia de las erogaciones corrientes, los gastos de capital sí se reflejan en una ampliación de los activos fijos del gobierno federal y del patrimonio nacional.

Clasificación económica por tipo de gasto y sus conceptos generales



Clasificación Geográfica del gasto programable

La LFPRH (artículo 28) señala que el ordenamiento geográfico debe agrupar a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y, en su caso, municipios y regiones. No obstante, esto entraña aún una dificultad técnica y económica de envergadura considerable. Actualmente la SHCP presenta la distribución del gasto programable por entidad federativa, en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondiente.

Clasificación de género del gasto programable

De nueva cuenta, la disposición de la LFPRH de *agrupar las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres*, también implica una dificultad considerable, por lo que el avance que se tiene es la identificación y clasificación de los recursos del gasto programable en acciones dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres, y a erradicar la discriminación y violencia de género.

El sistema contable del presupuesto y gasto públicos con el cual cuenta el país observa un gran avance, y las clasificaciones del gasto facilitan las labores legislativas relacionadas con la aprobación del presupuesto y el seguimiento, control y sanción de sus resultados.

c. Balances de finanzas públicas.

En la contabilidad pública, al saldo resultante de la diferencia entre los ingresos y las erogaciones públicos se le denomina Balance Público. En términos contables, este puede asumir tres posiciones financieras: acreedora, deudora o de equilibrio o *balance*. Por lo que en las cuentas de finanzas públicas a esta se le denomina posición o situación financiera del gobierno, federal o subnacional, según sea el caso; o también se le conoce como Postura Fiscal.

La posición acreedora, generalmente definida como superavitaria ocurre cuando los ingresos son superiores al gasto público; la posición deudora, o deficitaria, indica que los ingresos no son suficientes para financiar el gasto público, y finalmente el equilibrio o balance sucede con la igualdad entre ingresos y erogaciones.

Posiciones Financieras del Balance Público

Ingresos mayores a las Erogaciones (diferencia > 0) generan un **Superávit**
 Ingresos menores a las Erogaciones (diferencia < 0) generan un **Déficit**
 Ingresos iguales a las Erogaciones (diferencia = 0) generan **Equilibrio**

Existen diferentes medidas o versiones del balance público, las cuales dependen de las consolidaciones o agrupaciones de los ingresos y gastos públicos que se hagan, estas se pueden basar en las clasificaciones institucionales y administrativa, o en las jurídicas, o contables. Los principales balances públicos son los siguientes:

I. Balance Público

Resulta de consolidar, englobar, los ingresos y egresos de las entidades de los sectores presupuestario y extrapresupuestario. El primero -como se recordará- se refiere a las dependencias del gobierno central, a las entidades de control presupuestario directo y a las empresas paraestatales y productivas; el segundo lo constituyen los organismos de control presupuestario indirecto.

Por lo anterior, también se obtiene de sumar los balances presupuestario y extrapresupuestario (de las entidades de control indirecto).

Balances Fiscales en su presentación institucional

Concepto	Resultado	Posición Financiera
Balance Público BPB	$BPB = BP + BPI$	
Balance Presupuestario (BP)	$BP = BG + BOCD + BEP$	
Balance del Gobierno Federal (BG)	$BG = I_G - G_G$	> 0 Superávit < 0 Déficit = 0 Equilibrio
Balance de Organismos de Control Directo (BOCD)	$BOCD = I_O - G_O$	
Balance de Empresas Productivas (BEP)	$BEP = I_E - G_E$	
Balance de Entidades de Control Presupuestario Indirecto (BPI)	$BPI = I_I - G_I$	

I significa Ingresos; G Gasto, el subíndice se refiere al sector respectivo.

Fuente: elaborado por el CEFP.

II. Balance Presupuestario

Es resultado de la diferencia entre los ingresos y gastos propios de las dependencias, entidades y empresas que se contienen en la LIF y el Decreto del PEF, ambos de la Federación.

III. Balance de las entidades de control indirecto (Extrapresupuestario)

Se obtiene de restar los egresos de los ingresos de los organismos de control indirecto, es decir de aquéllos cuyos costos de operación se financian con sus propios recursos, los cuales no están comprendidos ni en la LIF y ni en el Decreto del PEF.

IV. Balance Público Primario

Resulta de confrontar la totalidad de los ingresos del sector público (sector presupuestario y extrapresupuestario) con sus gastos totales, deducidos de estos últimos el costo financiero (pago de intereses de la deuda y costos asociados al endeudamiento, programas de apoyo y saneamiento financiero) del sector público.

V. Balance Primario Presupuestario

Al sustraer del gasto público presupuestario total su costo financiero se obtiene el Gasto Primario; luego, de la diferencia entre los ingresos presupuestarios y el gasto primario se obtiene el Balance Primario Presupuestario.

Ambos balances primarios miden el esfuerzo realizado, durante y al final del ejercicio fiscal, para ajustar las finanzas públicas. Esto debe considerarse así, porque debe tomarse en cuenta que la mayor parte del pago del costo financiero, en un período corriente, está determinado por el acervo o acumulación de la deuda de ejercicios pasados.

Tipos de Balances Fiscales, su Cálculo y Postura Fiscal

Concepto	Resultado	Posición Financiera
Balance Público (BPB)	$BPB = BP + BPI$	> 0 Superávit < 0 Déficit = 0 Equilibrio
Balance Presupuestario Sin Inversión de Alto Impacto (BPSI)	$BPSI = I_{SP} - (GN - iai)$	
Balance Presupuestario (BP)	$BP = I_{SP} - GN$	
Ingresos presupuestarios (I_{SP}) Petroleros (I_P) No petroleros (I_{NP}) Gasto neto presupuestario (GN) Programable (G_P) Inversión de alto impacto (iai) No Programable (G_{NP}) Costo financiero (C_f) Gasto Primario (GP)	$I_{SP} = I_P + I_{NP}$ $GN = G_P + G_{NP}$ $GP = GN - C_f$	
Balance Primario Presupuestario (BPP)	$BPP = I_{SP} - GP$	> 0 Superávit < 0 Déficit = 0 Equilibrio
Balance de Entidades de Control Presupuestario Indirecto (BPI)	$BPI = I_{OI} - G_{OI}$	
Ingresos (I_{OI}) Gastos (G_{OI}) Costo financiero de los BPI (C_{fi}) Gasto Primario de Entidades de Control Presupuestario Indirecto (GPOI)	$GPOI = G_{OI} - C_{fi}$	
Balance Primario Extra presupuestario (BPEP)	$BPEP = I_{OI} - GPOI$	> 0 Superávit < 0 Déficit = 0 Equilibrio
Balance Público Primario (BPp)	$BPp = BPP + BPEP$	

Fuente: elaborado por el **CEFP**.

Como una medida alterna de los Balances Público y Presupuestario la LFPRH establece que en la determinación de estos podrá excluirse el monto de la inversión de alto impacto, se comprende que, del gasto programable, para contribuir al logro del equilibrio presupuestario.

Por lo que en los informes de finanzas públicas también estos se hacen explícitos y aparecen en la información sobre la situación financiera del sector público.

Aunque la Ley no lo explica, se asume que esta metodología de cálculo reconoce que las inversiones de alto impacto, tanto en el presente como en el futuro, tienen un efecto positivo sobre la generación de ingresos, por lo que contribuirán a la estabilidad financiera del país, con una corriente mayor de renta pública. Por otra parte, al hacerlo así, tam-

bién se obtiene un indicador de la capacidad efectiva del sector público para financiar su operación, en la escala que permite el flujo de ingresos y gastos presentes.

A los distintos conceptos del Balance Público, antes descritos, debe agregarse el que se define como Balance Público Ampliado, y que no es otro sino los **Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)**.

Una vez que se consideró que el Balance Público no capturaba en su totalidad los resultados de las operaciones financieras y las adecuaciones extrapresupuestarias, que afectaban la postura fiscal y elevaban, más allá del saldo del Balance Público, los requerimientos financieros que era necesario cubrir al final del ejercicio, se optó por construir un indicador que diera cuenta de las necesidades totales de financiamiento público en un período determinado, dando lugar a los RFSP.

Por tanto, su cálculo se hace sumando al resultado del Balance Público (llamado a partir del surgimiento de este indicador, "Tradicional") los otros requerimientos financieros.

Determinación de los RFSP a partir del Balance Público

Balance del Gobierno Federal
+ Balance de Organismos (OCPD) y Empresas (EPE)
Balance Presupuestario
+ Balance No Presupuestario
Balance Público o Económico
+ Requerimientos y adecuaciones extrapresupuestales
=
Requerimientos del Sector Público RFSP

En la tabla anterior se describe la composición de los RFSP, a partir de los conceptos que se han revisado de los balances fiscales. Y en la inferior se muestran los componentes específicos de los requerimientos y adecuaciones extrapresupuestales para derivar el llamado Balance Público ampliado. Dado que los RFSP corresponden al resultado de un periodo

en particular, un año fiscal o a un corte interanual, este se considera como una variable de flujo.

Requerimientos y adecuaciones extrapresupuestales en los RFSP

Balance Económico Tradicional	
+	Requerimientos financieros por PIDIREGAS (proyectos de infraestructura de largo plazo)
	Requerimientos financieros del IPAB
	Requerimientos financieros del FONADIN (Fieicomiso Fondo Nacional de Infraestructura)
	Programa de Deudores
	Ganancia o pérdida esperada de la Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento
=	
Requerimientos del Sector Público RFSP	

Conocer la situación financiera o postura fiscal del gobierno federal es un factor de importancia para las responsabilidades legislativas de: aprobación, seguimiento, control, sanción y rendición de cuentas del presupuesto público, porque es un indicador sintético de la evolución de los ingresos y gastos públicos y de la capacidad de financiamiento público.

Además, la evolución de este indicador tiene un efecto inmediato sobre la deuda pública del país, como se verá a continuación.

d. La deuda pública

El proceso de endeudamiento público ocurre a consecuencia de no disponer de la capacidad suficiente de financiamiento para saldar todos los gastos públicos, lo cual se observa cuando el Balance Público y los RFSP muestran una posición deficitaria, que requerirá de la contratación de empréstitos para saldarla.

Si, además esta situación se mantiene en el tiempo, provocará un efecto acumulativo, pues se requerirá la contratación de nuevos financiamientos con lo cual se acrecentará la deuda pública.

De este modo, se puede definir a esta como el total de obligaciones financieras insolutas del sector público, derivadas de la contratación de empréstitos en los sectores financieros interno y/o externo, asumidos por los entes del sector público¹² con atribuciones para hacerlo, al amparo de la capacidad crediticia del Estado, con el fin de cubrir los déficits fiscales.

De nueva cuenta, el Congreso de la Unión juega un papel relevante en la aprobación y fiscalización del proceso de endeudamiento público, como parte de la actividad financiera del Estado. Conforme al artículo 9º de la Ley Federal de Deuda Pública (LFDP), *el Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal.*

Lo que sucederá cuando el Ejecutivo Federal, someta al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, y donde proponga los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del Presupuesto Federal del ejercicio fiscal correspondiente (LFDP, artículo 10).

Asimismo, es responsabilidad del Congreso vigilar del cumplimiento de la programación financiera de la deuda autorizada por él, para lo cual el Ejecutivo Federal le informará del estado y evolución de la deuda, en los informes trimestrales de finanzas públicas; al rendir la cuenta pública anual, y al remitir el proyecto de ingresos (LFDP, artículo 9º).

En la contratación de deuda pública se deberá *cuidar que los recursos procedentes de financiamientos, constitutivos de la deuda pública, se destinen a la realización de pro-*

¹² **Ley Federal de Deuda**, publicada en el Diario Oficial de la Federación, última reforma, el día 30 de enero de 2018. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136_300118.pdf

yectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público; esto conforme a la fracción IV del artículo 4° de la LFDP.

Lo que implica que no se deberá incurrir en contratación de deuda para financiar el gasto corriente del sector público.

I. Clasificaciones de la Deuda

Al igual que en el caso de los ingresos y el gasto públicos, para su análisis y mejor control y vigilancia, la deuda pública puede clasificarse de diferentes formas. Las principales clasificaciones de deuda se presentan en el esquema inferior.

Clasificaciones de la Deuda Pública

Por origen de la fuente de financiamiento	<ul style="list-style-type: none">• Interna• Externa
Por plazo de contratación	<ul style="list-style-type: none">• Corto• Largo
Por tipo de interés	<ul style="list-style-type: none">• A tasa fija• A tasa variable
Por usuario	<ul style="list-style-type: none">• Gobierno federal• Empresas Productivas• Banca de Desarrollo
Por fuentes de financiamiento	<ul style="list-style-type: none">• Mercado de capitales• Organismos financieros Internacionales• Comercio exterior• Mercado bancario• Pidiregas
Por moneda	<ul style="list-style-type: none">• Dólares• Monedas europeas• Monedas asiáticas• Canasta de monedas

Fuente: elaborado por el CEFP.

Conocer la estructura de la deuda pública, en sus diferentes clasificaciones, es útil porque permite un análisis más

integral de su estado actual y de los efectos que sobre la programación de la deuda pueden tener cambios en las variables financieras, como el tipo de cambio o las tasas de interés. Asimismo, optimizar la programación, en función de los plazos de vencimiento, o dadas las condiciones de mercado para elegir las mejores fuentes de financiamiento. Así como reconocer en qué sector institucional se concentran los pasivos financieros del sector público, empleando la clasificación por usuario.

En el análisis de la deuda pública, la combinación y complementación de sus diferentes clasificaciones, dentro del trabajo legislativo de su aprobación, vigilancia, control y fiscalización, contribuirá a mejores resultados.

II. Los límites de la deuda pública

Un tema de debate legislativo, durante el proceso de aprobación del presupuesto, es la definición de los límites adecuados de la deuda pública. Con frecuencia se piensa que cuanto menor sea es mejor, o que el fondeo de un nivel alto de déficit fiscal es necesariamente inconveniente.

Al respecto, conviene señalar que para los gobiernos de países con niveles de ahorro insuficiente y con niveles igualmente insuficientes de captación de ingresos públicos, el crédito constituye un mecanismo propicio para mantener su dinámica económica e impulsar su crecimiento económico. Aquí radica justamente una de las claves para determinar sus cotas.

Si el crédito se emplea, como instruye el artículo 4º de la LFDP, para proyectos y actividades que promuevan el desarrollo económico y generen sus propios flujos de ingresos, para ser autofinanciables, el endeudamiento tendrá un impacto favorable en la economía del país.

Lo que lleva a plantear que más importante que el monto de la deuda en sí mismo, son el empleo que se haga de los empréstitos y la capacidad de pago, de financiamiento, de la economía, para fijar sus límites.

Otros factores que son importantes para fijar el límite de la deuda es el tamaño de la economía del país y su ritmo de crecimiento, como variables que marcan, igualmente los límites de la deuda pública.

Estos argumentos permiten explicar porque países como Estados Unidos o Japón presentan razones de deuda pública a ingreso nacional de 1.2 y de 2.5 veces, respectivamente, y países como Guatemala presente una relación de 0.3 veces para el año de 2022¹³. Mientras que, en México, actualmente, su razón es de 48.5 por ciento, es decir, 0.5 veces su ingreso nacional.

Así, la magnitud de las deudas de los países está respaldada en su capacidad de financiamiento, el tamaño de su economía y su crecimiento económico.

De hecho, la metodología para calcular la sostenibilidad de la deuda de un país se basa en relacionar el ritmo de crecimiento del déficit público, y el consecuente aumento de la deuda, con la tasa de crecimiento económico del país¹⁴; luego, si el ritmo de crecimiento económico en el largo plazo supera a la tasa de crecimiento de la deuda, la senda de la deuda será sostenible en el largo plazo.

Lo anterior supone decir que, un papel relevante del Congreso, en la aprobación de los montos y límites de la deuda y su fiscalización es evaluar acuciosamente el empleo de los

¹³ IMF, General Government Debt. Disponible en: https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/CAN/FRA/DEU/ITA/JPN/GBR/USA, y para Guatemala: <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/deuda-publica-inferior-a-parametros-internacionales/>

¹⁴ Cf. CEFP, **Análisis de la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas en México, 2007-2028**. Disponible en: <https://cefp.gob.mx/cefpnew/investiga.php>
Dalia SAKURA, **What is debt sustainability**. En IMF, Finance & Development Magazine, september 2020, pp. 60-61. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2020/09/what-is-debt-sustainability-basics>;

créditos, para garantizar que se cumplan las disposiciones de la LFDP y que con ellos se fortalezca la capacidad futura de pago y se garantice que el comportamiento del déficit fiscal no rebase la capacidad de financiamiento público.

e. El Ciclo Presupuestario y sus tiempos

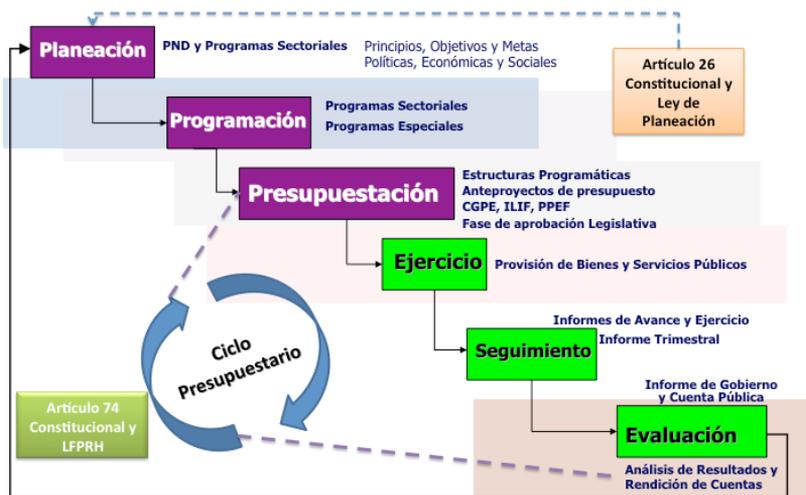
Uno de las etapas culminantes del papel del Congreso en la determinación del origen y destino del dinero público, es durante el proceso de aprobación del paquete económico, el cual -como se ha mencionado- comprende: las bases macroeconómicas para la estimación presupuestal, en el documento de Criterios de Política Económica; la Iniciativa de la Ley de Ingresos, y el Proyecto de Presupuesto de Egresos.

I. El proceso de Planeación-Programación- Presupuestación

El proceso de aprobación del paquete económico, a su vez, está inmerso en lo que, desde el punto de vista administrativo, se define como el proceso de Planeación-Programación-Presupuestación, mismo que constituye también el marco de referencia inmediato del ciclo presupuestario.

El proceso de Planeación-Programación-Presupuestación describe, normativamente, el orden y secuencia de las etapas y actividades que deben cumplirse para arribar a la asignación de recursos públicos, con los que se emprenderán y pondrán en ejecución las políticas de Estado y públicas para cumplir los objetivos del programa de gobierno, que este ha definido en función de los mandatos constitucionales y su plataforma política, sobre el desarrollo nacional y el sistema de planeación.

El proceso de Planeación-Programación-Presupuestación y el Ciclo Presupuestario



Fuente: adaptado por el **CEFP**, de SHCP (2002), **Proceso de Planeación, Programación y Presupuesto**. México.

Con base en el artículo 26 constitucional, que reglamenta a la Ley de Planeación, la primera fase del proceso es justamente la que integra las actividades de planeación, cuyos resultados son la definición de los principios de las políticas de Estado, los objetivos y metas que se corresponden, así como las políticas económicas, social y sectoriales, con sus correspondientes estrategias, todo lo cual constituirá el PND que guiará la gestión gubernamental en turno, mismo que será sometido a aprobación por la Cámara de Diputados (art. 26, LFP).

La segunda etapa comprende las actividades de Programación, que se desplegará a partir de las directrices del PND, y de las cuales se desprenderán los programas sectoriales y especiales de gobierno. Estos contemplan ya acciones específicas y proyectos, mediante los cuales se instrumentan las políticas, cuyo diseño junto con la definición de las accio-

nes y proyectos son la base para determinar la cantidad de recursos necesarios para su ejecución.

Con esta estimación se inicia la tercera fase del proceso, que es la Presupuestación, es decir el cálculo de los Ingresos con que cuenta el gobierno federal para la ejecución de los programas; que se confrontan con la estimación de recursos que son necesarios para la puesta en marcha de sus acciones y proyectos.

II. El Ciclo Presupuestario y sus tiempos¹⁵

Con la etapa de presupuestación se inaugura también el Ciclo Presupuestario, que además de las actividades de **Pre-supuestación** comprende las etapas del **Ejercicio** del gasto, la fase de las actividades de su **Seguimiento y control**, por parte de la autoridad hacendaria y de la Cámara de Diputados, así como la de **Evaluación** de los resultados del ejercicio fiscal, en términos de ingresos, gasto y balance públicos.

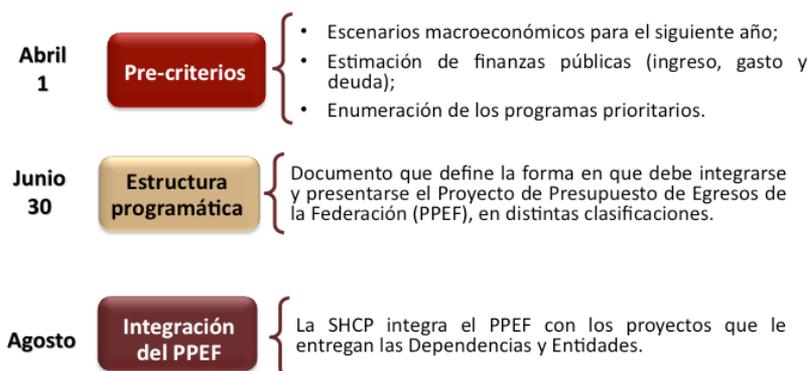
Es oportuno comentar que la SHCP hace equivalentes al Ciclo Presupuestario y al proceso Planeación-Programación-Presupuestación.

El Ciclo Presupuestario y las actividades presupuestales inician propiamente con la entrega, al Congreso de la Unión, del documento de los llamados "Pre Criterios de Política Económica, el día 1 de abril. Estos son una anticipación de las bases macroeconómicas definitivas de estimación que se entregarán con el Paquete Económico.

A partir de este momento los ejecutores del gasto comienzan a integrar sus ante-proyectos de presupuesto, a los que darán su presentación definitiva con base a la Estructura Programática, misma que la SHCP dará a conocer a la Cámara de Diputados, a más tardar el día 30 de junio.

¹⁵ Esta sección se basa en lo dispuesto en el artículo 42 de la LFPRH.

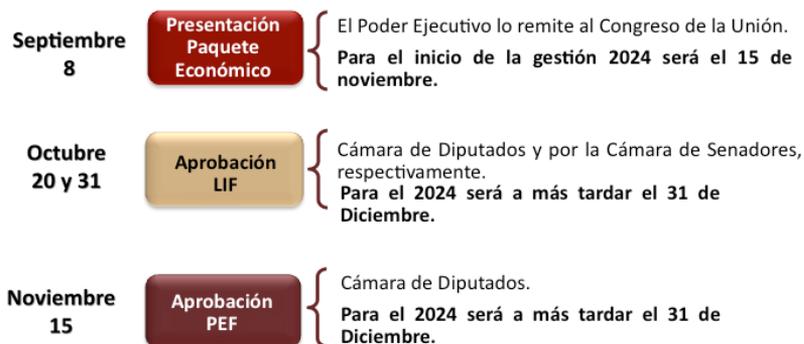
Tiempos de la fase administrativa del ciclo presupuestario



De esta manera los ejecutores de gasto y sus unidades responsables proceden a la integración de sus respectivas partes del presupuesto de egresos, en el tiempo que corre del mes de abril al mes de agosto; cuando la SHCP integrará el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con lo entregado por las dependencias, entidades y poderes y órganos autónomos.

Con esta tarea concluye lo que se considera la etapa administrativa del ciclo presupuestario, y con la entrega del Paquete Económico al Congreso de la Unión el día 8 de septiembre inicia la etapa jurídica del ciclo presupuestario.

Tiempos de la fase jurídica del ciclo presupuestario



La fase de presupuestación termina con las actividades de discusión y aprobación del presupuesto, en las fechas señaladas en el esquema anterior.

El ciclo presupuestario continúa con la etapa del **Ejercicio** del Gasto Público, mismo que ocurre en el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre, por supuesto esta comprende la aplicación de los recursos aprobados por la Cámara de Diputados.

Esa fase se yuxtapone con la de **Seguimiento y control** del gasto, tarea que se apoya en los informes mensuales y trimestrales que la elabora la autoridad hacendaria y entrega a la Cámara de Diputados; así como en el informe de avances físico y financiero de todos los programas y proyectos, que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente, con relación a los objetivos planteados en el PND y los programas, mismo que entrega junto con la Estructura Programática el día 30 de junio.

Por último, el ciclo presupuestario cierra con la etapa de **Evaluación** y rendición de cuentas, esta fase incluye las actividades, primero, de la entrega de la Cuenta Pública, por parte de la SHCP a la Cámara de Diputados, el día 30 de abril del año siguiente al del ejercicio que se concluyó; para que, en segundo término, esta proceda al análisis y dictamen de sus resultados, con apoyo de la Auditoría Superior de la Federación. Esta etapa también incorpora, mediante estas actividades la rendición de cuentas.

La conclusión del proceso de planeación y del ciclo presupuestario permite la retroalimentación hacia sus respectivas primeras etapas, para que con la evaluación de sus resultados exista la posibilidad de hacer los ajustes y correcciones necesarios y lograr mejores resultados, al menos ese es el propósito de los sistemas que se han implantado para la instrumentación de estos procesos.

Al revisar el ciclo presupuestario se confirma el relevante papel que desempeña el Congreso, en general, y la Cámara de Diputados, en particular, en el desarrollo de la actividad financiera del Estado.

Capítulo 5.

Federalismo Fiscal

El federalismo fiscal es el acuerdo en el que se definen las potestades tributarias y de ejercicio del gasto público entre los tres **órdenes de gobierno**.

Es un arreglo fiscal entre la Federación, entidades federativas y municipios, en el que se determinan las facultades de cada nivel de gobierno para el cobro de impuestos y derechos, así como para ejercer los recursos públicos.

El federalismo fiscal en México es producto de un largo proceso caracterizado por la promulgación de leyes, reformas hacendarias, convenciones nacionales y acuerdos que han coadyuvado a fortalecer la organización, coordinación, institucionalización y competencias en materia de recaudación de ingresos, distribución de recursos y el ejercicio del gasto público entre los tres niveles de gobierno.

Es en este proceso donde el Congreso de la Unión ha jugado un papel relevante en el análisis, discusión y aprobación de diversas leyes del federalismo fiscal mexicano, así como en la asignación y distribución de los recursos federales a las entidades federativas y municipios.

a. Marco jurídico

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El marco jurídico del federalismo en México parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el artículo 40 establece el carácter republicano, democrático,

representativo y federal del régimen interno, compuesto por estados libres y soberanos divididos administrativa y políticamente en municipios.

Dentro del reparto constitucional de competencias tributarias en México por niveles de gobierno y poderes federales, la fracción VII del artículo 73 constitucional señala que el Congreso de la Unión tiene las facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. En este mismo artículo, fracciones X y XXIX, se señalan las facultades exclusivas del Congreso para legislar y establecer contribuciones sobre diversos conceptos. Cabe subrayar que, en el proceso de aprobación del presupuesto de egresos de la federación y en la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados juega un papel relevante como parte de sus facultades constitucionales exclusivas.

Con relación a las potestades tributarias de las entidades federativas, estas pueden ejercer las contribuciones que, en principio, no estén reservadas a la Federación, que no estén prohibidas a los estados, y que no se confieran expresamente a los municipios. En las fracciones IV a VII del artículo 117, así como en la fracción I del artículo 118, se identifican las restricciones impositivas para las entidades federativas, y la manera en que estas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales, en la proporción que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) determine.

De acuerdo con el artículo 124 de la Carta Magna mexicana, las facultades que no estén expresamente concedidas por ésta a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

En lo que respecta a los municipios, de acuerdo al artículo 115 fracción IV, estos tienen la facultad de administrar libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos

de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas de los estados establezcan a su favor.

En la misma fracción IV se otorgan a los municipios facultades tributarias expresas en materia de contribuciones inmobiliarias, esto es, sobre el cobro del impuesto predial. Asimismo, se señala que los municipios podrán realizar convenios con la entidad federativa para que esta se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de contribuciones inmobiliarias. De igual manera, en dicha fracción, se establece que las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de las entidades federativas.

La ley de Coordinación Fiscal

El principal ordenamiento jurídico del federalismo fiscal mexicano es la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que reglamenta la mayor parte de los recursos del gasto federalizado, esto es, los recursos federales que la federación destina a estados y municipios a través de varios conceptos. En esta ley se establece la conformación y destino de los recursos que se distribuyen a los gobiernos locales a través de los diferentes fondos y conceptos que integran el gasto federalizado.

Así, la LCF norma a las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28) y a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), que en los últimos años han representado, en conjunto, alrededor del 90 por ciento del total del gasto federalizado.

Para el Ramo 28, en el Capítulo I de la LCF, denominado “De las Participaciones de los Estados, Municipios y Ciudad de México en Ingresos Federales”, se establece la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingre-

los federales e incentivos económicos, así como las fórmulas y procedimientos de distribución de recursos entre las entidades federativas y municipios para cada fondo de este Ramo.

Por su parte, el marco normativo del Ramo 33 descansa en el Capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales” de la LCF, donde se establecen los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Ciudad de México, y en su caso, de los Municipios, condicionado su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los ocho fondos que lo integran.

El objeto de la LCF se puede resumir en los siguientes puntos:

Objeto de la Ley de Coordinación Fiscal

- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales;
- Establecer las participaciones y aportaciones federales que les corresponda a las haciendas públicas de los gobiernos locales;
- Distribuir entre los estados y municipios las participaciones y aportaciones federales;
- Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales;
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la LCF.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El principal instrumento mediante el cual se ejerce el federalismo mexicano en materia fiscal es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Este Sistema, emanado de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, fue creado para llevar a cabo la armonización fiscal del sistema tributario, a través de

la eliminación de la concurrencia impositiva y de la simplificación del sistema de impuestos.

Cabe subrayar que, hasta antes que se sentaron las bases del actual sistema de coordinación fiscal mexicano, este presentaba una gran diversidad y complejidad de tributos federales, estatales y municipales, impactando negativamente a los contribuyentes, por la múltiple tributación, y a la actividad productiva nacional, por las distorsiones que generaba, haciéndola menos eficiente y competitiva.

Se puede concebir al SNCF como el acuerdo en el que las entidades federativas, por voluntad propia (a través de Convenios de Adhesión), ceden a la Federación algunas potestades tributarias, y, en contrapartida, tienen el derecho a participar en ingresos federales y en otros ingresos, mediante la distribución de recursos a través de fondos y otros conceptos. Los Convenios de Adhesión al SNCF lo celebran la SHCP con la entidad federativa que así lo decida, previa autorización o aprobación del congreso local.

Otras Leyes relacionadas con el Federalismo Fiscal

Si bien es cierto que la LCF es el principal ordenamiento del federalismo fiscal mexicano por el monto de recursos del gasto federalizado que regula a través de los Ramos 28 y 33, esta norma no tiene incidencia en lo que corresponde al resto de los componentes que conforman este concepto, a saber: los Convenios de Descentralización y de Reasignación; Salud Pública (antes INSABI y Seguro Popular); y los recursos federalizados del Ramo 23.

Lo anterior significa que, la normativa del Gasto Federalizado se encuentra dispersa en diversos ordenamientos. Además de la LCF, está la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación y algunas leyes sectoriales.

En lo concerniente a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, esta se relaciona con las transferencias federales a gobiernos locales en su TÍTULO CUARTO “Del Gasto Federal en las Entidades Federativas”, que se integra de tres capítulos y cinco artículos, a saber:

- *CAPÍTULO I.* De los recursos transferidos a las entidades federativas (artículos 82 y 83).
- *CAPÍTULO II.* De la regionalización del gasto (artículo 84).
- *CAPÍTULO III.* De la transparencia e Información sobre el ejercicio del gasto federalizado (artículo 85).

El Capítulo I hace referencia, en su artículo 82, a que las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales. Asimismo, el artículo 83 establece que los recursos que transfieren las dependencias o entidades a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de objetivos de programas federales, no pierden el carácter federal, por lo que éstas comprobarán los gastos en los términos de las disposiciones aplicables. Cabe señalar que los convenios de coordinación se deben formalizar a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal.

El Capítulo II, artículo 84, destaca, entre otras cosas, que toda erogación incluida en el PPEF para proyectos de inversión deberá tener un destino geográfico específico que se señalará en los tomos respectivos. También refiere que todos los programas y proyectos en los que sea susceptible identificar geográficamente a los beneficiarios deberán señalar la distribución de los recursos asignados entre entidades federativas en adición a las participaciones y aportaciones federales. De

igual manera apunta que el Ejecutivo Federal deberá señalar en el PPEF la distribución de los programas sociales, estimando el monto de recursos federales por entidad federativa.

Por su parte, el Capítulo III, artículo 85, establece que los recursos federales aprobados en el PEF para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales de la CDMX, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes.

Como información de referencia, el artículo 110 de la LFPRH señala que la SHCP realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

La LFPRH también regula los mecanismos mediante los cuales se conforma el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), y la forma en que se distribuye a los estados cuando existe una caída en la Recaudación Federal Participable respecto al monto estimado en la Ley de Ingresos.

En suma, la LFPRH figura como un instrumento importante dentro del federalismo fiscal, ya que permite regular los términos y condiciones para la descentralización del gasto federal, así como los lineamientos para garantizar la evaluación del ejercicio del gasto, la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior.

Otro de los instrumentos que están ligados con el federalismo fiscal de México, y de manera concreta con las transferencias de recursos federales a los estados y municipios, es el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Además de las clasificaciones funcional, económica, administrativa y de género en que se puede presentar el gasto público, existe también la clasificación geográfica, que revela el destino o lugar (estado o municipio) en que se ejercerán dichos recursos. Así, el gasto federalizado da cuenta de la división política en que se pueden localizar los recursos transferidos por la Federación, mismos que es posible identificar en el PEF.

Los montos de los fondos y conceptos que conforman el gasto federalizado, como es el caso de aquellos que forman parte de las participaciones y aportaciones federales, se determinan a través de procedimientos ya establecidos en la LCF.

Algunas leyes sectoriales también están relacionadas con los recursos federalizables transferidos a los gobiernos locales. Dicha relación se da, principalmente, a través de Convenios de descentralización y reasignación entre la Federación, entidades federativas y los ayuntamientos. Destacan entre estas normas la Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Educación y la Ley General de Salud.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDFFEM) es otra de las normas relacionadas con el federalismo fiscal mexicano. El objeto de esta Ley es establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a los estados y los municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

Entre los temas principales que conforman la LDFFEM figuran:

- *Reglas de disciplina financiera*, que promueven el sano desarrollo de las finanzas públicas con el propósito de alcanzar un Balance Presupuestario Sostenible de los estados y municipios.

- *Contratación de deuda y obligaciones*, para garantizar que se contrate deuda al menor costo financiero y de manera transparente.
- *Sistema de alertas*, publicación de la evaluación de los niveles de endeudamiento de los Entes Públicos que conforman la Federación.
- *Deuda estatal garantizada*, financiamiento con garantía de la Federación para acceder a un financiamiento más barato.
- *Registro Público Único*, para inscribir, y con ello, transparentar las obligaciones y financiamientos que contraten los gobiernos locales.

Por su parte, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) constituye también un importante instrumento normativo de coordinación hacendaria en México. Tiene como objeto, de acuerdo con el artículo 1, establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos (entre estos, la Federación, estados y municipios) a fin de lograr su adecuada armonización, y en general, según el artículo 2, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, y la administración de la deuda pública.

Principales Leyes Relacionadas con el Federalismo Fiscal Mexicano

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley de Coordinación Fiscal
3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
4. Presupuesto de Egresos de la Federación
5. Leyes Sectoriales: Generales de Desarrollo Social, Educación y Salud

Principales Leyes Relacionadas con el Federalismo Fiscal Mexicano

6. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios
7. Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la CPEUM, SHCP, LCF, LDFFEM y LGCG.

b. El gasto federalizado

Una de las cinco clasificaciones en que se puede presentar el Presupuesto de Egresos de la Federación es la geográfica, la cual agrupa a las asignaciones de gasto con base a su destino territorial, esto es, entidades federativas y municipios.

La aprobación de estos recursos, denominados gasto federalizado, así como su fiscalización (a través de la ASF), como ya se ha señalado, es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Se entiende por gasto federalizado los recursos que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México a través de varios componentes programáticos. Este concepto también es conocido como transferencias federales.

El monto de recursos federales recibidos por los estados y municipios bajo el concepto de gasto federalizado es importante por el monto que representa respecto al gasto público y a la economía nacional, así como por la relevancia que significa para los gobiernos locales.

En promedio, en los últimos cinco años, el gasto federalizado ha significado alrededor del 30 por ciento del gasto neto presupuestario y aproximadamente el 7.8 por ciento del PIB de México.

Para los gobiernos locales, el gasto federalizado reviste gran importancia por las razones siguientes:

- Es la principal fuente de ingresos de los estados.
- Es la principal fuente de ingresos de los municipios.

Vías de transferencia del gasto federalizado

Los recursos que la Federación destina a los estados, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se realiza a través de varios conceptos, a saber:

Vías de Transferencia

1. Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
2. Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
3. Convenios de Descentralización y Reasignación
4. Salud Pública
5. Gasto Federalizado del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del PEF 2024.

Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios

Son los recursos que la Federación transfiere a las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de acuerdo a su participación en la recaudación de ingresos federales e incentivos económicos.

Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

Son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las Entidades Federativas y Municipios, para la ejecución de actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional como educación, salud, seguridad pública, asistencia social, combate a la pobreza, infraestructura educativa, entre otros.

Convenios de Descentralización y Reasignación

Son acuerdos que las dependencias del Gobierno Federal firman a lo largo del ejercicio fiscal con las entidades federativas para transferir recursos presupuestales que son susceptibles de ser federalizados, con el propósito de concertar la descentralización de acciones federales, mediante la colaboración y coordinación de ambas instancias de gobierno. En la mayoría de los casos deben estar suscritos a más tardar al término del primer trimestre del año, conforme a lo previsto en el artículo 82 de la LFPRH.

Salud Pública

Son recursos federales transferidos a los estados a través de un Acuerdo de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Salud y las Entidades Federativas. Para mantener la vigencia de dichos Acuerdos, cada año se firman con las entidades federativas los Anexos de los Acuerdos de Coordinación originales.

Gasto Federalizado en Ramo 23

Son recursos que originalmente estaban destinados, principalmente, al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura física.

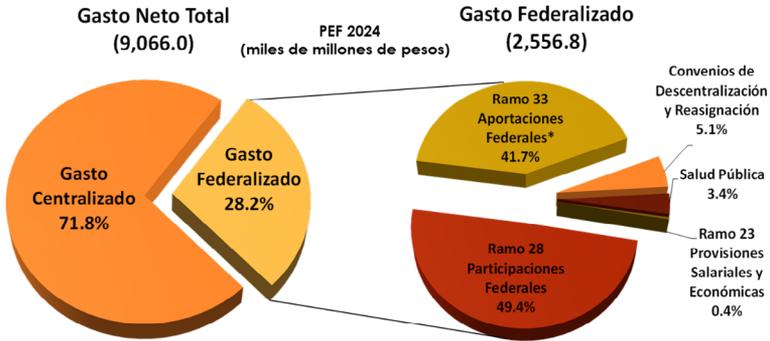
Composición del gasto federalizado

De los componentes del gasto federalizado, y por el tamaño de los recursos registrados en los últimos años, destacan el Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, con cerca de la mitad del monto total de las transferencias federales, y por el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, con un poco más del 41.0 por ciento. En conjunto, estos dos Ramos representan alrededor del 91.0 por ciento del gasto federalizado. El resto de los componentes concentran aproximadamente el 9.0 por ciento del total de recursos del gasto federalizado: Convenios de Descentralización y Reasignación con cerca del 5.0 por ciento; Salud Pública con el 3.4 por ciento, y el

Gasto Federalizado del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas con el 0.4 por ciento.

A manera de ejemplo, en el PEF de 2024, la participación porcentual de cada componente del gasto federalizado fue la siguiente:

Composición del Gasto Federalizado, PEF 2024



*Las Aportaciones Federales incluyen al Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del PEF 2024.

Principales Características de las Participaciones

Los recursos del Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios no están etiquetados, esto es, son ingresos de libre disposición por lo que no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales. Se rige bajo el principio resarcitorio, toda vez que busca asignar los recursos de manera proporcional a la participación de los estados en la actividad económica y en la recaudación. Esto hace que las entidades federativas tengan incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio y con ello elevar el tamaño de sus participaciones. Son recursos del gasto no programable por lo que los montos distribuidos a los estados y municipios dependen

finalmente del monto que registre la Recaudación Federal Participable (RFP).

Cabe señalar que la RFP es el conjunto de recursos que percibe la Federación por concepto de impuestos federales, derechos de minería y una parte de los ingresos petroleros provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo. La RFP es importante porque su comportamiento se relaciona de manera directa con la distribución de recursos para las Entidades Federativas y Municipios a través del Ramo 28, y como mera referencia para el cálculo de los fondos del Ramo 33. De esta manera, el monto de la RFP está sujeto a los vaivenes de la actividad productiva y petrolera y, como consecuencia, los recursos que reciben los estados y municipios también.

Así, el cálculo de los montos a distribuir vía cuatro fondos del Ramo 28 dependen del comportamiento de la RFP, y su distribución a los gobiernos locales se realiza de acuerdo a las fórmulas y procedimientos establecidos en el capítulo I de la LCF y en los Convenios de Adhesión al SNCF y sus anexos.

Principales Características de las Participaciones

- Tienen un carácter resarcitorio.
- Son recursos de libre disposición.
- Forman parte del gasto no programable.
- Pretende generar incentivos para aumentar participaciones.
- Su normatividad se establece en el Capítulo I de la LCF.
- La distribución de recursos se hace a través de fórmulas y procedimientos.
- Los montos de 4 de sus fondos dependen de la RFP.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la LCF y SHCP.

Fondos de las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios

En los Fondos que conforman las participaciones federales es posible observar el origen y destino de estos recursos. Así,

los Fondos referidos y que están establecidos en la LCF vigente, son los siguientes:

Fondos del Ramo 28

Fondo General de Participaciones (FGP). Se constituye con el 20% de la RFP, y se distribuye de acuerdo al crecimiento económico, al esfuerzo recaudatorio y al tamaño de la población de cada estado.

Fondo de Fomento Municipal (FFM). Se conforma con el 1% de la RFP, y se asigna de acuerdo al crecimiento de la recaudación de impuesto predial y de los derechos de agua, y al tamaño de la población de la entidad.

Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR). Se calcula con el 1.25% de la RFP, y se distribuye de acuerdo a la evolución de diversos indicadores de fiscalización y al crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales de cada estado.

Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior. Se constituye con el 0.136% de la RFP, y se destina sólo a municipios fronterizos o litorales por donde se realiza comercio exterior conforme a la recaudación del impuesto predial y derechos de agua.

Participaciones Específicas en el IEPS. Se conforma con el 20% de la recaudación del impuesto de bebidas alcohólicas y cervezas y el 8 por ciento de tabacos. Se distribuye de acuerdo a la participación de cada estado en la recaudación de dichos impuestos.

Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI). Se compone por los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos multiplicados por un factor de 0.0087 y se distribuye a los estados productoras de petróleo conforme a su participación en el valor de la extracción bruta de hidrocarburos y el valor de la extracción de gas asociado y no asociado.

Incentivos a la venta final de Diésel y Gasolina. (IIEPS). Se constituye con los nueve onceavos de la recaudación del IEPS sobre ventas finales de diésel y gasolina. Se distribuye conforme a la participación de cada entidad federativa en el consumo de diésel y gasolina.

Fondo de Compensación (FOCOM). Se calcula como los dos onceavos de la recaudación del IEPS sobre ventas finales de diésel y gasolina. Este fondo se distribuye a los 10 estados conforme al recíproco del PIB no minero y no petrolero.

Fondos del Ramo 28

Incentivos por el Impuesto Especial sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y su fondo de compensación. Este impuesto lo recaudan y administran los estados y sólo tienen la obligación de reportarlo al gobierno federal.

Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos. Se calcula como el resultado de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.00051 y distribuye a los municipios litorales o fronterizos por donde materialmente se realiza la salida del país de los hidrocarburos.

ISR por salarios de las entidades federativas. Este fondo corresponde a las participaciones por el 100% de la recaudación del Impuesto sobre la Renta que se entere a la federación, por el salario del personal de los estados.

Fondo de Compensación REPECOS e intermedios. El Fondo se integra por el 77.614% de la recaudación proveniente del Régimen de Intermedios en las entidades en 2013, más lo recaudado por el Régimen de Pequeños Contribuyentes en el mismo año, multiplicado por un porcentaje decreciente determinado por el estímulo establecido al Régimen de Incorporación Fiscal. Se refiere al derecho que tienen las entidades federativas a obtener un porcentaje de los ingresos recaudados en su entidad federativa de los regímenes de Repecos e intermedios.

Incentivos por Tenencia o Uso de Vehículos. Al abrogar la Ley Federal del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos en 2012, las entidades federativas dejaron de recibir los incentivos económicos que percibían por este concepto. A partir de ese año se otorgó a los gobiernos estatales las potestades tributarias relacionadas con este impuesto con el fin de fortalecer sus ingresos propios.

Otros Incentivos Económicos. Este concepto deriva de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la LCF.

Principales Características de las Aportaciones Federales

Los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios se transfieren condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos en la LCF para cada tipo de

aportación (fondo), es decir, son recursos etiquetados. Forman parte del gasto programable y se rigen por el principio compensatorio, ya que busca asignar los recursos en proporción directa al rezago social y necesidades que presenten los estados y municipios, como reflejo de un débil dinamismo económico y bajo nivel recaudatorio, entre otras razones. Bajo este principio se busca que las entidades federativas tengan las mismas oportunidades de desarrollo socioeconómico.

Este ramo se adiciona a la LCF en 1998 con el propósito de buscar la descentralización de funciones, responsabilidades, recursos financieros y recursos materiales, supliendo con ello las transferencias que se realizaban a través de las dependencias federales por medio de convenios entre las entidades federativas y el gobierno federal.

Las aportaciones federales se conforman de ocho fondos, donde el origen, conformación y distribución de sus recursos a los gobiernos locales se realiza a través de procedimientos y fórmulas establecidas en el capítulo V de la LCF. Cabe señalar que el cálculo del monto de cuatro de sus fondos se determina, solo como referencia, como una proporción de la RFP.

Principales Características de las Aportaciones Federales

1. Tienen un carácter compensatorio.
2. Son recursos etiquetados.
3. Forman parte del gasto programable.
4. Su normatividad se establece en el Capítulo V de la LCF.
5. La distribución de recursos se hace a través de fórmulas y procedimientos.
6. Los montos de 4 de sus fondos dependen, solo como referencia, de la RFP.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la LCF y SHCP.

Fondos de las Aportaciones Federales

De acuerdo a la LCF vigente, los Fondos de las aportaciones federales son los siguientes:

Fondos del Ramo 33

Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Se determina en el PEF, y se destina a prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros; prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica; así como el resto de atribuciones establecidas en el Artículo 13 de la Ley General de Educación.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). Se determina en el PEF, y se destina a los siguientes propósitos: i) organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad; ii) coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud; iii) formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; iv) llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competan; y v) elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Se constituye, solo como referencia, con el 2.5294% de la RFP, y se destina exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la CDMX (FORTAMUN). Se conforma, solo como referencia, con el 2.5623% de la RFP, y se destina exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos de los municipios y de las demarcaciones de la Ciudad de México, dando prioridad a los siguientes aspectos: i) cumplimiento de sus obligaciones financieras; ii) pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua; y iii) atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

Fondos del Ramo 33

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Se compone, solo como referencia, con el 0.814% de la RFP, y se destina exclusivamente a los siguientes propósitos: i) otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema; ii) apoyos a la población en desamparo; y iii) construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Se determina en el PEF, y se destina a la prestación los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman los estados de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y de la Ciudad de México (FASP). Se determina en el PEF, y sus recursos se destinan a los siguientes propósitos: i) reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; ii) percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, peritos, policías judiciales o equivalentes; iii) equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes; iv) red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; v) construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores; y vi) seguimiento y evaluación de los programas de seguridad pública.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Se determina, solo como referencia, con el 1.4% de la RFP, y se destina exclusivamente a lo siguiente: i) inversión en infraestructura física; ii) saneamiento financiero; iii) saneamiento del sistema de pensiones; iv) modernización de registros públicos de la propiedad, del comercio local y de los catastros; v) modernizar sistemas de recaudación locales, ampliar la base gravable local e incrementar la recaudación; vi) fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; vii) sistemas de protección civil locales; viii) apoyar la educación pública; y ix) apoyar proyectos de infraestructura concesionada.

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la LCF.

c. El papel de la Cámara de Diputados en la distribución de recursos federales a los gobiernos locales

El papel del Congreso de la Unión ha sido fundamental en la gestión, evolución y fortalecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mexicano. Ha estado presente desde las discusiones y aprobaciones de las primeras iniciativas de reformas sobre federalismo fiscal, emanadas de las primeras convenciones fiscales realizadas en México, hasta la promulgación de la actual Ley de Coordinación Fiscal, que entró en vigor en 1980, misma que ha sufrido diversas modificaciones derivadas de diferentes iniciativas de reformas propuestas por el ejecutivo federal y aprobadas por el Congreso de la Unión.

En particular, el Congreso de la Unión ha sido relevante su contribución en la definición del origen y destino de las transferencias federales a los gobiernos locales.

Entre estas modificaciones a la LCF vigente destacan las siguientes:

1. Los estados podrán participar del 100 por ciento de la recaudación del Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, 1990.
2. Los municipios participarán del 0.136 por ciento de la RFP del derecho adicional sobre extracción de hidrocarburos, 1993.
3. El FGP se constituirá con el 20 por ciento de la RFP, 1995.
4. La adhesión del Capítulo V "De los Fondos de las Aportaciones Federales" a la LCF, 1998.
5. Se incorpora al Distrito Federal (hoy Ciudad de México) en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, 2001.
6. Se realizan cambios en las fórmulas del Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, y Fondo de Fiscalización y Recaudación, 2007 y 2013.

Cabe resaltar que en el proceso de modificación del Sistema de distribución de recursos federales a estados y municipios participan también los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el capítulo IV de la LCF se señalan los organismos a través de los cuales la SHCP y las entidades federativas participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF).
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- La Junta de Coordinación Fiscal.

De estos organismos, la CPFF atiende asuntos que en la propia LCF tiene definidas en el ámbito de sus facultades. Dentro de estas se encuentra la señalada en el artículo 21 fracción IV que a la letra dice: *“Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades”*.

Es importante señalar que la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, junto con los otros organismos del SNCF, han jugado un papel importante en el desarrollo y fortalecimiento de este Sistema logrando robustecer las relaciones hacendarias intergubernamentales y las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Por otra parte, el monto de los recursos aprobados por la Cámara de Diputados para las entidades federativas del país, así como el origen, el destino y la forma en que se rea-

liza la distribución de dichos recursos a los gobiernos locales, se establece en la LCF, para casi la totalidad de las transferencias federales.

Así, como ya se ha señalado, la conformación y distribución de los recursos del Ramo 28 "Participaciones a Entidades Federativas y Municipios" y del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", que en conjunto concentran nueve de cada diez pesos del gasto federalizado, se señala en la LCF.

Para el caso del Ramo 28, es en el Capítulo I "De las Participaciones de los Estados, Municipios y Ciudad de México en Ingresos Federales" de la LCF donde se establecen las fórmulas y procedimientos de distribución de recursos entre las entidades federativas y municipios para cada fondo de este Ramo.

Respecto al Ramo 33, es en el Capítulo V "De los Fondos de Aportaciones Federales" de la LCF, donde se señalan las fórmulas y procedimientos para distribuir entre los estados y municipios los recursos de los ocho fondos que integran este Ramo.

Finalmente, es relevante destacar que cualquier cambio relacionado con el sistema de distribución de los fondos y conceptos que integran las participaciones y aportaciones federales, y con ello conocer el origen y destino de los recursos públicos, implica modificar la Ley de Coordinación Fiscal, cambios que tienen que ser aprobados por los legisladores del Congreso de la Unión.

Capítulo 6.

El papel del congreso en la sostenibilidad financiera del Estado

La CPEUM mandata al Estado para *velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo*, principios que deberán incorporarse en el PND y los planes estatales y municipales. El aporte del Congreso y específicamente de la Cámara de Diputados, a la estabilidad financiera del Estado mexicano descansa en sus facultades para aprobar el presupuesto federal, supervisar la ejecución del gasto público y legislar en materia fiscal. Si bien el Congreso aprueba la LIF, en donde se establece la meta del balance fiscal; la Cámara de Diputados aprueba la composición del presupuesto y en éste proceso debe asegurar que las políticas fiscales y presupuestarias sean equitativas, eficientes y sostenibles a largo plazo.

La LFPRH incorpora reglas de política fiscal, el principio de responsabilidad hacendaria, mecanismos de estabilización ante variaciones en ingresos públicos; la evaluación de programas a través del sistema de evaluación de desempeño, la armonización contable en todos los niveles de gobierno; entre otros mecanismos. El resultado fue el establecimiento de una política fiscal pasiva¹⁶, se privilegió el gasto público en la función social, se restringió el endeudamiento público, se promovió la federalización del gasto, se estableció

¹⁶ Esto es, una política fiscal responsable que mantenga una meta de balance fiscal por todos conocida.

la evaluación de los programas presupuestarios en base a resultados y una mayor responsabilidad en el ejercicio de los recursos públicos.

En este capítulo, se exploran tres subtemas clave que delimitan el papel del Congreso en la sostenibilidad financiera del Estado Mexicano. Primero, se examinan las reglas fiscales, las cuales son instrumentos diseñados para garantizar la estabilidad y predictibilidad de la política fiscal. Luego, se aborda la disciplina financiera y la austeridad, destacando la importancia de un manejo prudente y eficiente de los recursos públicos. Finalmente, se analiza la responsabilidad hacendaria, enfocándose en las prácticas y normativas que promueven la transparencia y rendición de cuentas en la gestión financiera del Estado.

a. Reglas fiscales

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁷, señala que las reglas fiscales permiten a las autoridades mantener la disciplina, sostenibilidad y transparencia de la política fiscal en el corto y largo plazos, y se establecen en el marco legal de la política presupuestaria.

Las reglas pueden ser procedimentales o cuantitativas. Las primeras se incorporan en un cuerpo normativo e institucional más amplio de políticas fiscales y presupuestarias, tales como las normas que regulan el presupuesto.

Las reglas cuantitativas establecen una restricción o un límite que puede expresarse en términos numéricos sobre un determinado agregado fiscal o presupuestario que debe cumplirse. Por ejemplo, el techo al nivel de endeudamiento o al gasto público, un límite al déficit fiscal, una meta específica de resultado o superávit fiscal, o simplemente la obligatoriedad de mantener el equilibrio presupuestario.

¹⁷ BID, Las Instituciones Fiscales del Mañana. Serie Instituciones para la Gente, Washington, D.C., 2012, p. 8.

El BID señala que las reglas fiscales deben estar compuestas por una meta cuantitativa; la definición del ámbito de competencia (nacional y subnacional); una cláusula de escape, porque existen factores fuera del control del gobierno (una pandemia o una crisis financiera externa), así como un mecanismo que permita controlar y sancionar su incumplimiento.

Las reglas se clasifican como sigue¹⁸:

- Reglas de balance presupuestario: especifican metas de balance general, balance estructural o ajustado cíclicamente, y balance "durante el ciclo" para garantizar que la relación deuda/PIB converja a un nivel finito.
- Reglas de deuda: señalan un límite explícito para la deuda pública en porcentaje del PIB.
- Reglas de gasto: precisan límites permanentes en el gasto total, primario o actual en términos absolutos, tasas de crecimiento o en porcentaje del PIB.
- Reglas de ingresos: crean techos o pisos en los ingresos, con el propósito de aumentar la recaudación de ingresos o evitar una carga fiscal excesiva.

Debido al mandato constitucional de la estabilidad fiscal en México, en la LFPRH y su Reglamento se establecieron reglas fiscales en materia de balances fiscales, deuda, gastos e ingresos, para conseguir los objetivos de sostenibilidad, credibilidad y estabilidad. La principal regla fiscal es la de equilibrio presupuestario establecida en el artículo 17 de la LFPRH, que funciona de la manera siguiente:

- Cuando el PIB se encuentra cerca de su nivel de tendencia, la regla funciona con un objetivo de balance cero.
- Cuando el PIB cae por debajo de su tendencia la regla permite un déficit por debajo del objetivo de balance,

¹⁸ FMI, Fiscal Rules, Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, December, 2009.

estableciendo una ruta para retornar al objetivo de balance de largo plazo.

- Cuando el PIB crece por encima de su tendencia, la regla modificada añade un techo de gasto corriente para generar ahorros, mejorar el balance e incrementar la calidad del gasto.

Esta regla permite que los ingresos excedentes no se conviertan en mayor gasto regularizable, y por el contrario, se destinen al ahorro, al pago de deuda o a la inversión, fortaleciendo la posición fiscal de México (ASF, 2019).

La regla de gasto señala que el *Límite máximo del gasto corriente estructural*: es el gasto corriente estructural de la *Última Cuenta Pública disponible al momento de presentar a la Cámara de Diputados la ILIF y el PPEF, más un incremento real por cada año, que deberá ser menor a la tasa anual de crecimiento potencial del PIB*. El gasto corriente estructural contiene el gasto neto total, excluyendo los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas, a los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal.

En el caso de modificaciones a los ingresos, hay un mecanismo de estabilización automática, normado en los artículos 19, 19 Bis y 21 de la LFPRH. Los artículos 19 y 19 Bis señalan los mecanismos de asignación de los ingresos excedentes; en tanto el artículo 21 aborda el caso de la disminución de ingresos, señalando el orden de prelación en que deben modificarse los gastos.

Los artículos 87 y 93 al 97 regulan el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED).

b. Disciplina financiera y austeridad

La disciplina financiera y la austeridad son pilares esenciales para el manejo prudente de los recursos públicos en México. A través de la implementación de políticas de austeridad, el Congreso busca reducir el gasto innecesario y optimizar el uso de los recursos disponibles. La disciplina financiera implica la responsabilidad en la gestión del presupuesto, evitando el endeudamiento. Este subtema examina cómo estas prácticas contribuyen a la sostenibilidad financiera del Estado.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios define el término de disciplina como: *la observancia de los principios y las disposiciones en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, la aplicación de reglas y criterios en el manejo de recursos y contratación de Obligaciones por los Entes Públicos, que aseguren una gestión responsable y sostenible de sus finanzas públicas, generando condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo y la estabilidad del sistema financiero.*

En este aspecto la disciplina financiera se extiende a las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales, así como la vigilancia de la misma a las legislaturas locales, ya que se establecen reglas de disciplina financiera en materia de endeudamiento por los gobiernos locales, el uso responsable de la deuda pública, así como el fortalecimiento de la transparencia, entre otras medidas.

Por otra parte, en 2019 se promulgó la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR), reglamentaria del artículo 134 constitucional, que señala que el gasto público deberá administrarse con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

La LFAR define a la austeridad republicana como: *la conducta republicana y política de Estado que los entes públi-*

cos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Esto significa la supremacía de los lineamientos establecidos en el artículo 134 constitucional en el manejo de los recursos públicos. La aplicación de la austeridad republicana no deberá afectar negativamente los derechos sociales de los mexicanos, previstos en la CPEUM; ni la inversión en la atención a emergencias y desastres naturales o provenientes de la actividad humana; las medidas de austeridad republicana afectarán preferente el gasto corriente no prioritario. Elimina duplicidad de funciones y establece en el artículo 16 un catálogo de medidas de austeridad, por ejemplo, la reducción de gastos en arrendamiento de vehículos, gastos en seguros de ahorro o separación voluntaria de los empleados, gastos en remodelaciones de oficinas, entre otros.

La LFAR establece que se formará un Comité de Evaluación, responsable de promover y evaluar las políticas y medidas de austeridad republicana de los entes públicos, a través de un informe de evaluación anual, que se remitirá a la Cámara de Diputados, en donde relacione las medidas tomadas por la Administración Pública Federal; el impacto presupuestal de éstas; la temporalidad de los efectos de ahorro; las posibles mejoras a las medidas de austeridad republicana, y el destino del ahorro obtenido. A esta Ley la acompaña un conjunto de Lineamientos en materia de Austeridad Republicana, publicados en el DOF el 18 de septiembre de 2020.

Estos resultados también se presentarán ante el Ejecutivo Federal, con el objeto de retroalimentar y mejorar futuras medidas de austeridad republicana.

c. Responsabilidad hacendaria

La responsabilidad hacendaria es crucial para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos. En este aspecto la Cámara de Diputados, ha procurado modificaciones para promover una administración financiera responsable y efectiva mediante la adopción de prácticas que aseguren un control riguroso del presupuesto y una evaluación continua de las políticas fiscales, se busca fomentar la confianza pública y mantener la estabilidad económica del país.

Una conceptualización de responsabilidad hacendaria señala la observancia de los principios y las disposiciones de la LFPRH y los ordenamientos jurídicos relacionados, que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión;

La LFPRH contiene el principio de responsabilidad presupuestaria en el artículo 18, en donde señala:

A toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54, no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos

gastos, en los términos del párrafo anterior. Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente. El Ejecutivo Federal realizará una evaluación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que presente a la consideración del Congreso de la Unión.

Esta disposición, señala que la creación de un gasto nuevo, requiere una fuente de ingreso, es decir, el gasto no puede incrementarse en forma exponencial. El Ejecutivo federal deberá establecer la fuente de financiamiento de gastos adicionales, en los casos que la legislación propuesta represente mayores erogaciones. El Ejecutivo podrá señalar si ajusta estructuras administrativas, si se cuenta con fuentes específicas de ingresos o si hay necesidad de incurrir en endeudamiento y en qué forma, para financiar las nuevas disposiciones. Por otra parte, cuando se trata de la desaparición de entes administrativos, de la misma manera el Ejecutivo señalará en su Iniciativa, los arreglos pertinentes para reasignar los recursos financieros, materiales y humanos correspondientes.

Para el Congreso, esto significa que la creación de leyes, que representen un incremento del gasto público, así como una afectación en los ingresos (renuncia recaudatoria), de la misma manera tendrá que establecer el impacto presupuestario de la normativa. Esto significa que el proceso de dictaminación de las leyes por parte de los legisladores genera una supervisión constante sobre los efectos en el presu-

puesto o en los ingresos de la federación de las propuestas de iniciativas.

La LFPRH no contiene ninguna restricción específica sobre la aprobación o no de leyes con un impacto presupuestario. Pero el principio de responsabilidad fiscal significa reconocer el efecto sobre el presupuesto y la necesidad de obtener los ingresos para financiarla, o buscar un expediente para reducir su efecto en las finanzas públicas.

Otros elementos que se relacionan con este principio son las conceptualizaciones de eficacia en la aplicación del gasto público, en donde se señala que corresponde a lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de la LFPRH y demás disposiciones aplicables.

Y en lo tocante a la eficiencia en el ejercicio del gasto público, se trata del ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de la LFPRH y demás disposiciones aplicables.

La LFPRH, además, prevé mecanismos que aseguran que los ejecutores del gasto serán responsables de la administración por resultados, así como la eficaz aplicación de los recursos bajo indicadores de desempeño. También establece normas para la ministración, el pago, la concentración de recursos y las adecuaciones presupuestarias; así como la austeridad y disciplina presupuestarias; el gasto en servicios personales, subsidios, transferencias y donativos.

En materia de ingresos, se establece una fórmula para determinar el precio del petróleo, que si bien no busca establecer el precio observado del barril de petróleo, si abona a la transparencia, ya que con ello, todos los interesados y el público, en general, pueden arribar al mismo precio de referencia.

Una innovación de la LFPRH fue el establecimiento del Sistema de Evaluación de Desempeño a partir de Indicador-

res de desempeño y establecimiento de metas anuales; la evaluación del desempeño acompaña al establecimiento del Presupuesto basado en Resultados. De la misma manera, los recursos federales transferidos a las entidades federativas serán sujeto de evaluación de resultados por unidades técnicas locales.

Otro elemento de responsabilidad es el Registro de Programas y Proyectos de Inversión en una Cartera de Inversión que mantiene la SHCP, los recursos presupuestales solo se asignan a los programas y proyectos con registro, lo que significa que cuentan con los estudios, requisitos normativos y permisos necesarios para echar a andar el programa o proyecto.

La LFPRH establece, además, límites sustantivos a la modificación del presupuesto durante el año fiscal, con lo que se restringe la discrecionalidad del Ejecutivo, para modificar el presupuesto, una vez aprobado. También se requiere que se informe el destino de los subejercicios.

Fuentes de información

Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2019). Informe Individual del resultado de fiscalización superior de la Cuenta Pública. 2018. SHCP: Reglas e instituciones fiscales. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/2018_1721_a.pdf

Astudillo, M. (2012). Fundamentos de Economía. México. Universidad Nacional Autónoma de México.

Astudillo, M., Fonseca, F. (2017). Finanzas públicas para todos: una introducción a la hacienda pública mexicana. Editorial Trillas y UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas. Disponible en: [https://maestriaunam.diputados.gob.mx/documentos/mat6consultaG1/material%20profesor/Finanzas%20Publicas%20para%20todos%20una%20Introducci%C3%B3n%20a%20la%20Hacienda%20Publica%20Mexicana%20\(Astudillo%20Moya,%20Marcela\)%20\(z-lib.org\).pdf](https://maestriaunam.diputados.gob.mx/documentos/mat6consultaG1/material%20profesor/Finanzas%20Publicas%20para%20todos%20una%20Introducci%C3%B3n%20a%20la%20Hacienda%20Publica%20Mexicana%20(Astudillo%20Moya,%20Marcela)%20(z-lib.org).pdf)

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2016). Introducción al Sistema Fiscal Mexicano, de la serie: Apuntes didácticos. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/2._Introduccion_al_Sistema_Fiscal_Mexicano.pdf

Barreix y Corrales. Reglas fiscales resilientes en América Latina. Disponible en: https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=YJDHDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP2&dq=reglas+fiscales+mexico&ots=c25XD_RWJm&sig=10aKQWsfw7aWuNLPflaorNuOH_U&redir_esc=y#v=onepage&q=reglas%20fiscales%20mexico&f=false

Basilio, E. (2022). La controversia teórica sobre la política fiscal. El ciclo económico y los estabilizadores

automáticos en México. IIEC. Primera edición digital en pdf. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/iiec.9786073065801e.2023>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2012). Glosario de términos más usuales de finanzas públicas. Disponible en: https://cefp.gob.mx/portal_archivos/normatividad/glosario.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (LC/SES.38/3-P/Rev.1). Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46227>

CFF. (2021). Código Fiscal de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de noviembre de 2011. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf>

Clavellina, Rosales y Cruz. (2019). Relevancia de las reglas fiscales y su implementación en México. Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4336/01%20publicación%20reglas_fiscales%20_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. (2018). Plan Estratégico 2018-2021 Unidad de Evaluación y Control. Disponible en: <https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/Micrositios/505b458d-b909-4f19-b9ad-c61f44b578f7.pdf>

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2010). Marcos Fiscales y Presupuestarios de Mediano Plazo. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/informe_alejandra_vega1.pdf

Consejo Nacional de Armonización Contable. (2010). Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional. Diario Oficial de la Federación 27 de diciembre de 2010. Disponible en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_003.pdf

Consejo Nacional de Armonización Contable. (2011). Acuerdo por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos. Diario Oficial de la Federación 7 de julio de 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5199835&fecha=07/07/2011

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917) Diario Oficial de la Federación. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>..

Cristina CÁZARES SÁNCHEZ. (2015). "Empresas productivas del Estado, análisis de su régimen jurídico y comparativo con las sociedades anónimas". Reseña en Rev. Amicus Curiae. Revista Electrónica de la Facultad de Derecho, UNAM. Vol. 1, Num. 3. Ene-abr. 2015. Pp. 71-99. Disponible en: https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://revistas.unam.mx/index.php/amicus/article/download/49629/44653/137038&ved=2ahUKewigh_jOgdCHAxWJEEQIHVSFLqgQFnoECAoQAg&usg=AOvVaw0MRumiO7WmfOYV5JUzGXaT

Cuadrado Roura, J. (2010). Política Económica: Elaboración, objetivos e instrumentos. 4ª ed. España, McGraw-Hill/Interamericana de España.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (1983). Ley de Planeación (1983, 5 de febrero). Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>

Dornbusch, R., Stanley, F. Startz, R. (2009). Macroeconomía. 10ª ed. México. McGraw-Hill/Interamericana Editores.

Escamilla y Aguilar. (2021) Los controles del congreso al poder ejecutivo en México: 2018-2019. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332020000200091

Fernández Díaz, A. (2006). Política Económica. 4ª ed. España. McGraw-Hill/Interamericana de España.

Hinojosa, A. (2006). Configuración y revisión de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria en México: Un enfoque ético en las finanzas públicas. 2006. Disponible en: [http://www.spentamexico.org/v1-n1/1\(1\)%2090-101.pdf](http://www.spentamexico.org/v1-n1/1(1)%2090-101.pdf)

Horacio NUÑEZ MIÑANA (2001), Finanzas Públicas. Ed. Macchi, Bs A, Argentina.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Subsistema de Información Económica. https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#datos_abiertos

Jacinto FAYA VIESCA (2003). Finanzas Públicas. Ed. Porrúa, México.

José Ramón COSSÍO BARRAGÁN. (2015). Naturaleza Jurídica de Pemex, como empresa productiva del Estado. Una nueva forma de administración pública. En Rev. Revisión Legal y Económica. Ed. ITAM, Vol. Uno, Núm. 1, diciembre 2015. Disponible en: <http://rle.itam.mx/wp-content/uploads/2016/02/RLE-digital.pdf>

Joseph E. Stiglitz. (2000). La Economía del Sector Público. Ed. Antoni Bosch, España.

Kaul, I., Conceição, P. (2006). Las nuevas finanzas públicas, publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, EE.UU. Disponible en: <https://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/Kaul-Inge-2010-Nuevas-finanzas-publicas.pdf>

Ley de Coordinación Fiscal. (2024). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, última reforma publicada en el DOF, 3 de enero de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCF.pdf>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (2024). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006; última reforma publicada el 30 de abril de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

Martner, R. (2000). Los estabilizadores fiscales automáticos. *Revista de la CEPAL* 70. pp. 31-52. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/79978def-7ff4-453b-bddb-79014d2fa793>

Martner, R., Podestá, A., González, I. (2013). Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad. CEPAL. Serie. Macroeconomía del desarrollo, número 138. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5372-politicas-fiscales-crecimiento-la-igualdad>

Parkin, M. (2009). *Economía*, 8ª ed. México. Pearson Education.

Pérez, Noel. (2018). Panorama de la sostenibilidad fiscal en México. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/actividades/Seminarios/221018/M3_NPB.pdf

PRODECON (2015), Lo que todo contribuyente debe saber. Ed. Prodecon, México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6497/14.pdf>

Revilla, Ernesto. (2019). La regla fiscal en México. En *Reglas fiscales resilientes en América Latina*. Capítulo 6. Disponible en: https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=YJDHDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP2&dq=reglas+fiscales+mexico&ots=c25XD_RWJm&si-

g=10aKQWsfw7aWuNLPflaorNuOH_U&redir_esc=y#v=onepage&q=reglas%20fiscales%20mexico&f=false

Richard Musgrave And Peggy Musgrave. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*. Ed. Mc Graw-Hill International. 5th Edition.

Samuelson A., Dawbney, P., Nordhaus, W. (2010). *Economía: con aplicaciones a Latinoamérica*. 16ª ed. México. McGraw-Hill/Interamericana Editores.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2024*. Disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2002). *Proceso de Planeación, Programación y Presupuesto*. México. Disponible en: https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/proceso_de_planeacion/2002/proceso_planeacion.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024), *Estructura Programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2025*. Disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/swb/PPEF/estructuras_programaticas-2025

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024), *Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio 2024*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/850825/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2024.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal*, Disponible en: https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/Contenido/Cuenta98/Glosario.doc&ved=2ahUKEwiwmvreucWHAxUrEkQIHcSSNrEQFnoECAoQA-g&usg=AOvVaw39DrVwMlvf-ih4NHIODdU

Solorza, Marcia. (s.f.). Política Económica de Austeridad en México. UNAM. Disponible en: <https://saguntum.uv.es/index.php/IREP/article/view/28066/23886>

Stiglitz, Joseph E. (2000). La economía del sector público. Tercera edición. Antonio Bosch, editor.



Origen y destino del dinero público:
el papel del Congreso de la Unión

Se terminó de imprimir en Agosto de 2024
en la Dirección de Talleres Gráficos
de la Cámara de Diputados
con un tiraje de 0000 ejemplares.



www.cefp.gob.mx



[@CEFP_diputados](https://www.facebook.com/CEFP_diputados)



[@CEFP_diputados](https://www.twitter.com/CEFP_diputados)



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

SECRETARÍA GENERAL