

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS,A.C.**



**MANUAL SOBRE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL  
GASTO PÚBLICO**

**Programa de Presupuesto y Gasto Público**

**Juan Pablo Guerrero Amparán**

**Yailen Valdés Palacio**

### **Presentación**

Este documento forma parte de un conjunto de manuales que ha producido un grupo de especialistas del Presupuesto de Egresos de la Federación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (formado en 1997), en el Programa de Presupuesto y Gasto Público, que cuenta con los auspicios de la Fundación Ford.

El programa de Presupuesto y Gasto Público busca acercar el trabajo académico del CIDE a los sectores de la sociedad mexicana interesados en los temas y en los impactos del presupuesto público federal; involucra a más de 15 investigadores de tiempo completo y tiene cuatro áreas de trabajo: investigación, capacitación, difusión y análisis de políticas.

El principal objetivo del presente manual es facilitar la comprensión y el análisis del Presupuesto Federal en México, a través de la revisión de aspectos sustanciales del gasto público, el proceso presupuestario, los sistemas presupuestales más comunes y la importancia del presupuesto. El manual se concentra en la clasificación económica como método de revisión y estudio de la estructura del gasto público federal.

## Índice

Introducción	4
1. El presupuesto público	6
1.1. ¿Por qué es importante el presupuesto?	6
1.2. Tipos de presupuesto	8
1.3. Consideraciones generales sobre el proceso presupuestario	10
1.4. El proceso presupuestario en México	13
1.4.1. Etapas de elaboración del presupuesto	17
2. Clasificación económica del gasto público	27
2.1. Clasificaciones de gasto	27
2.2. Componentes de la clasificación económica	32
2.3. Importancia de la clasificación económica	34
2.4. Capítulos y conceptos de gasto	35
2.5. Ejemplo de la clasificación económica del gasto programable para el 2000	39
Comentarios finales	47
Bibliografía	49
Anexos	52

## **Introducción**

El presupuesto público es un plan de acción de gran importancia porque refleja una parte fundamental de la política económica. El presupuesto se establece para un período determinado, generalmente de un año, y muestra las prioridades y los objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y sus gastos. El presupuesto muestra la forma de cómo el gobierno extrae recursos a la sociedad, y cómo los redistribuye. En ambos ejercicios, la extracción y la distribución, el gobierno revela sus verdaderas preferencias y prioridades.

El análisis de la estructura del gasto público se realiza a través de las clasificaciones presupuestarias, que son enfoques o formas de abordar la cuestión. Estas clasificaciones tienen un uso determinado para los diferentes análisis que se quieran realizar y varían según los criterios de gasto. En algunos países las grandes categorías de gasto se agrupan de acuerdo con criterios económicos, mientras que en otros se identifican los conceptos de gasto principales que especifican su composición y que son necesarios para cumplir los objetivos establecidos en los diferentes programas, pero en general existe una homogeneidad de criterios para clasificar al gasto público.

Este manual aborda la clasificación económica del presupuesto. La clasificación económica revela la naturaleza económica del presupuesto, lo cual ayuda a identificar su impacto en la economía, al preguntarse cuál es su composición o en otros términos, cómo se gastan los recursos públicos: en el mantenimiento y la operación del sector público, incluyendo a los salarios de los funcionarios públicos, o en la inversión de capital y la creación de infraestructura.

Actualmente, en México se utilizan tres tipos de clasificaciones para el análisis presupuestal, que se diferencian por sus objetivos y criterios de distribución: la administrativa, la económica y la funcional que permiten entender quién, en qué, y para qué se gasta el dinero. El objetivo del manual es ofrecer una herramienta de comprensión y análisis del gasto público a través de la clasificación económica y sus componentes, al responder a la pregunta en qué o cómo se gastan los recursos públicos.

En la primera parte del manual, se verán algunos aspectos teóricos generales del presupuesto como su importancia, las diferentes técnicas presupuestales que existen, el ciclo presupuestario y su evolución en México. En el segundo apartado se expondrán los diferentes tipos de clasificaciones presupuestarias y su importancia pero se hará énfasis en la clasificación económica. Se verá en qué consiste, cuál es su vinculación con la clasificación por objeto del gasto, la diferencia que existe entre gasto corriente y gasto de capital y se dará un ejemplo de cómo es utilizada esta clasificación, tomando como referencia el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000. En la tercera y última parte se expondrán los comentarios finales del manual.

## **1. El presupuesto público**

Este capítulo tiene por objeto discutir algunos aspectos teóricos generales del presupuesto tales como su definición, los diferentes tipos de presupuesto que existen y las etapas del proceso presupuestario. Además, se ejemplificará para el caso de México cómo ha ido evolucionando dicho proceso hasta nuestros días y la importancia que tiene el mismo en el contexto actual.

En las líneas siguientes, vamos a hacer algunas consideraciones generales, pero no por ello menos importantes, con respecto al presupuesto.

### **1.1. ¿Por qué es importante el presupuesto?**

Vamos a enumerar seis causas que muestran la importancia del presupuesto, son causas que tienen un carácter político, económico y social.

1. El presupuesto está compuesto por recursos que se extraen a la sociedad y representa cargas fiscales en grupos sociales. Se relaciona con el poder del estado de meter la mano en los bolsillos y decidir sobre su asignación.

2. En esa decisión sobre la distribución, el presupuesto revela las prioridades del gobierno y permite evaluarlo a través del análisis de impactos, así como de la revisión-auditoría.

3. El presupuesto tiene un peso macroeconómico muy evidente en el crecimiento, el empleo, la inflación, y la estabilidad. Las políticas de ingreso y de asignación del gasto público son elementos clave de la política económica: tienen impactos definitivos en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social; son además impactos de largo alcance. Con particular fuerza en países en vías de desarrollo como México, el presupuesto público estimula la acumulación de capital físico y la inversión en capital humano. Por ejemplo, políticas tributarias y políticas de gasto son instrumentos fundamentales para paliar la insuficiencia en el ahorro interno, absorber el costo de la deuda (interna y externa), contener el alza de precios, mantener la estabilidad macroeconómica y redistribuir el ingreso, a través de la reasignación de recursos y esfuerzos hacia

programas sociales –educación, mejora en los servicios de salud, disminución de los grados de pobreza, provisión de seguridad pública, creación de infraestructura, desarrollo regional, alientos a la producción, etc.-. y la inversión en capital físico y humano, motor del desarrollo. En contrasentido, pero con mayor facilidad, políticas de ingreso y egresos erróneas pueden impactar negativamente a la sociedad.

4. El presupuesto tiene un evidente impacto en la economía y el desarrollo en su conjunto, pero también lo tiene en la vida de los habitantes del país. El presupuesto tiene un peso microeconómico (distribución del ingreso, educación, servicios, oportunidades), con la asignación de recursos para prestar servicios que demanda la sociedad. En contextos democráticos, esas políticas se someten a escrutinio, evaluación y debate públicos. Sabemos que el mercado favorece la generación y distribución de la riqueza, pero que al mismo tiempo ese reparto de los beneficios acaba siendo desigual. La democracia, basada en el principio de la igualdad política, “puede paliar esas desigualdades a través de la política fiscal acordada en los órganos de representación popular y garantizar así un piso mínimo de bienestar para el conjunto de los ciudadanos. Todo estado democrático desarrollado tiene la necesidad de imponer gravámenes para financiar gasto social, y procura así alcanzar un delicado equilibrio entre esa recolección de impuesto y ese gasto, y el estímulo a la inversión tanto en bienes públicos como en los que provienen de los agentes privados” (Elizondo 1998). Las políticas de ingresos y de gasto públicos están en el centro de esas dos tensiones (piso mínimo de bienestar –gasto social- e inversión privada –crecimiento económico-), y el presupuesto en un enfoque integral (que incluye ingresos y gastos), tiene un papel clave en la determinación del tipo de desarrollo que adopte un país.

5. Otro factor que le da gran importancia al presupuesto es el hecho de que es la sustancia del funcionamiento gubernamental, de los programas: representa los recursos del estado. El estado, para funcionar (poder ejecutivo, legislativo, judicial), para cumplir con sus funciones básicas (provisión de bienes públicos) y constitucionales, requiere de recursos. Cualquier acción gubernamental, requiere de un aparato administrativo que necesita recursos públicos. Estos se generan a través de las funciones estatales de levantar impuestos, producir algunos bienes, prestar

algunos servicios, emitir y contratar deuda pública.

6. Finalmente, pero no menos importante, el presupuesto tiene una fuerte relación con la política (impacto político) y con el poder. La acción gubernamental tiene un impacto determinante en la estructura política: la consolida, la erosiona, siempre la modifica. Las acciones gubernamentales debilitan o favorecen a grupos, regiones, sectores económicos, sociales, geográficos. Desde esta perspectiva, el presupuesto es parte clave de la Política, pues asigna recursos.

## **1.2. Tipos de presupuesto**

No hay acuerdo sobre cuál es la mejor forma para el estado de allegarse recursos, ni la manera más efectiva de distribuirlos. Lo que resulta claro es que depende del contexto, del período de desarrollo, del grado de riqueza, del momento político de un país.

A través de los años, diferentes países han adoptado diversas técnicas presupuestales para llevar a cabo una asignación de sus recursos de una manera más eficiente. Entre las comúnmente utilizadas se encuentran, el sistema de planeación-programación-presupuestación, el costo-beneficio, el presupuesto base cero, el presupuesto incremental, el presupuesto tradicional o por objetos específicos de gasto, el presupuesto por desempeño y el presupuesto por programas (Handbook 1998, Martner 1976). A continuación se describirá cada uno:

### ➤ **El sistema de planeación, Programación y presupuestación**

Esta práctica se originó en los años cincuenta en los Estados Unidos para plantear criterios de racionalidad al creciente incrementalismo del presupuesto en la época. Es un sistema altamente centralizado donde los planificadores centrales son los que pueden identificar los objetivos y las vías de acción alternativas, y la reducción de éstas con base en las consideraciones económicas (en el caso mexicano este papel lo cumple la SHCP). El sistema de planeación, programación y presupuestación que opera en México supone que una agencia gubernamental revisa sistemáticamente su programa con base en los objetivos propuestos, evalúa alternativas de políticas, e introduce el criterio del costo en sus planes y programas; en otros términos, a partir de la identificación de los objetivos, identifica a continuación el conjunto de instancias y aparatos, los recursos legales, humanos y materiales, así como los plazos de instauración del programa.

- **Análisis costo beneficio**

Otro sistema muy frecuente de presupuestar es a través del análisis costo beneficio. Cada proyecto gubernamental debe poderse traducir en un conjunto de beneficios (sociales, económicos, políticos, etc.) y un conjunto de costos necesarios para financiarlo. Generalmente, las agencias subestiman los costos y sobrestiman los beneficios, pero en cualquier caso se puede obtener una proporción costo-beneficio que sirva para la comparación de varios proyectos a la vez, con objeto de hacer una jerarquización. El problema aquí puede ser el de la visión o composición integral del presupuesto y las dificultades de jerarquizar el conjunto.
  
- **Presupuesto base cero**

Es un sistema de jerarquización de las operaciones gubernamentales. Esta técnica busca analizar demandas presupuestales sin el compromiso explícito de sostener niveles pasados de financiamiento (busca romper con el sistema incremental). En este sistema los programas y actividades se organizan y presupuestan en un plan detallado que se centra en revisiones, evaluaciones, y análisis de todas las operaciones propuestas. Los programas y actividades son analizados en términos de los niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento, a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala de prioridades. El objetivo es determinar el nivel en el cual cada actividad o programa debe llevarse a cabo. El supuesto fundamental de este sistema es que es posible asignar recursos presupuestales a través de un sistema de jerarquización de programas y alternativas. En este modelo se encuentran sobre todo problemas de tipo técnico: los criterios para una evaluación que permita ser verdaderamente comparativa, así como la objetividad para realizar la jerarquización del conjunto de los programas. Con el presupuesto de base cero, una agencia (generalmente central) tendría que evaluar si el programa se justifica, si justifica sus objetivos y misiones originales, y si no hay un programa alternativo que pudiera alcanzar esos objetivos en condiciones más eficientes y con mayores beneficios.
  
- **Presupuesto incremental**

Supone incrementos más o menos justificados al nivel de financiamiento del año anterior. Supone que el programa en cuestión debe mantenerse sin cambios notables en la política aplicada. Las agencias hacen sus estimaciones presupuestales (tomando en cuenta la inflación, las necesidades nuevas, etc.) y mandan hacia arriba sus solicitudes. Esta técnica supone el cálculo presupuestal tomando como base el presupuesto del año anterior, y a partir de éste se estima un incremento porcentual para el año siguiente. Dentro de este esquema se destinan asignaciones inerciales cada período fiscal, donde la posibilidad de incorporar nuevos programas es prácticamente nula.
  
- **Presupuesto tradicional o por**

El presupuesto tradicional o presupuesto por objetos específicos de gasto surgió a finales del siglo XIX y principios del XX y estaba enfocado al control efectivo de las cuentas

**objetos específicos de gasto**

presupuestales y en menor medida a la eficiencia. Uno de los rasgos principales del presupuesto tradicional es que eran especificados los techos de las partidas en el proceso de asignación presupuestaria y aseguraba que las agencias no gastaran por encima de lo asignado. Este presupuesto no brindaba información acerca del objeto del gasto, o sobre la eficiencia y efectividad de los programas, más bien se enfocaba a un control fuerte ex ante del gasto, más que en los resultados que ejercían las instituciones del sector público.

➤ **Presupuesto por desempeño**

Se basa en períodos de largo plazo donde se evalúa el desempeño de cada dependencia del gobierno y los recursos se destinan a partir de la relación entre las actividades que cada agencia realiza y los costos para producirlas. El criterio principal en la asignación y evaluación de recursos es la eficiencia con que cada dependencia ejerce el gasto, dejando de lado la evaluación sobre los resultados del gasto público.

➤ **Presupuesto por programas**

Surgió a principios de los años sesenta y se enfocaba en la planeación de los recursos públicos y vinculaba el costo de los programas con sus resultados, estableciendo objetivos generales y específicos y los pasos para conseguir tales objetivos. Esta técnica estaba orientada no sólo a las acciones inmediatas del gobierno, sino también a las metas de largo plazo, establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo.

Existen otras técnicas. Una de ellas, por ejemplo, obliga a las agencias gubernamentales a poner en una lista a las operaciones o adquisiciones y proyectos que serían agregados a su lista de prioridades, si hubiera un incremento en términos reales del ingreso; simultáneamente, se les obliga a enlistar los proyectos que sufrirían recortes en primer lugar, si hubiera necesidad.

Debe señalarse que todas estas técnicas quedan generalmente superadas por las consideraciones políticas que envuelven a la asignación de recursos públicos.

### **1.3. Consideraciones generales sobre el proceso presupuestario**

Aaron Wildavsky sugirió que un presupuesto es una serie de objetivos con etiquetas de precios adheridas (Wildavsky 1964). Nos dice también que los propósitos de los presupuestos pueden ser tan variados como los propósitos humanos. Puede suponerse entonces que la variedad de objetivos lleva a variedad de procesos presupuestarios. No obstante, estos procesos comparten

ciertas características de las que vamos a hablar a continuación (McCaffery 1999).

El proceso presupuestario puede dividirse en cuatro fases: la preparación, por parte del poder ejecutivo, la revisión por parte del poder legislativo, la ejecución y la auditoría o evaluación. Este proceso no es lineal en realidad, sino que los ciclos se enciman unos con otros en los sistemas presupuestales anuales, pues, al tiempo que se prepara el presupuesto, se ejecuta el del año anterior, y se prepara también la cuenta pública para su revisión legislativa.

El ciclo presupuestario permite un seguimiento fijo y regular de las políticas y los programas, ya que por lo regular los ciclos presupuestales se basan en calendarios de años fiscales. En México opera el ciclo de presupuesto anual. En otros países, existen experiencias de presupuestos bianuales. Resulta complicado el presupuesto bianual por el esfuerzo de pronóstico que se tiene que hacer, en el que se incurre en un mayor riesgo de equivocarse (por lo que generalmente incluye mayores partidas para las emergencias). Pero puede tener sus ventajas: en dos años, se reducen los costos de la preparación presupuestal, así como los gastos, se ofrece mayor oportunidad para la planeación de mediano plazo, un mayor plazo para la deliberación legislativa, la evaluación de programas y la supervisión.

Por su parte, el presupuesto anual ofrece la ventaja de una mayor precisión en las estimaciones, reduce la discrecionalidad del ejecutivo (pues el legislativo puede verificar cada año el desempeño), y se eliminan sesiones especiales así como constantes ajustes (esto se exacerbaría en un contexto macroeconómico inestable). Algunos autores han sostenido que predomina el presupuesto anual porque de esta forma las agencias gubernamentales tienen mayor facilidad para responder a los ajustes de la política del ejecutivo, y más oportunidades de solicitar más fondos públicos.

Hay otra característica que vale la pena mencionar aquí: el papel del conflicto en la presupuestación. El conflicto es endémico en el presupuesto: los recursos nunca son suficientes para el conjunto de las demandas, lo cual genera competencia por esa escasez (Rubin 1999). Y

los principales actores del presupuesto pueden mostrar diferencias en aspectos clave: sobre quién recaerá el mayor peso fiscal, qué programas serán expandidos y recortados, de qué tamaño será el déficit fiscal, etc.

El conflicto en torno al presupuesto tiene su lado positivo: permite que se genere atención en torno al proceso, lo cual incita a participar a diversos sectores sociales. Esto favorece un mejor escrutinio.

La competencia por los recursos públicos se da entre regiones, clases sociales, grupos de interés y burocracias. La competencia se expresa:

1. Entre proyectos y programas gubernamentales
2. Entre estrategias para el suministro o prestación de servicios
3. Entre los actores del presupuesto, por la asignación de recursos
  - Tensión entre el poder ejecutivo y el legislativo
  - Entre los distintos comités del Congreso
  - Entre la oficina central del presupuesto y las agencias y departamentos
  - Entre las agencias burocráticas
  - Entre las comunidades y representantes sociales y las oficinas públicas

Lo que vale la pena retener aquí es que en cualquier contexto, la negociación del presupuesto, resulta conflictiva, pues invariablemente habrá grupos que estarán relativamente beneficiados y otros relativamente perjudicados. Esto hace que el proceso presupuestal también tenga un carácter político que pone en juego las capacidades de negociación y adaptación del conjunto de los actores involucrados.

#### **1.4. El proceso presupuestario en México**

En México, durante el período de 1930-1976, la técnica presupuestal utilizada fue la llamada presupuesto tradicional. Como se explicó anteriormente, se trataba de un instrumento administrativo contable que reflejaba los gastos de la administración pública que eran asignados a cada ramo de actividad o Secretaría y explicaba principalmente en qué se gastaban los recursos públicos, poniendo énfasis en el control de los recursos públicos, más que en los resultados.

A partir de 1976 se dio un cambio muy importante en la forma de elaborar el presupuesto. El proceso se llevó a cabo a través de una reforma administrativa que tenía como objetivo la reestructuración del aparato gubernamental, a través de la vinculación de los gastos con los resultados esperados. A partir de entonces y hasta hoy en día, se implementó en México el Presupuesto por Programas (PPP).

El PPP es una técnica programática financiera, que refleja un ordenamiento de las actividades en función de programas, objetivos y metas fijados anualmente. Establece las bases para poder vincular los objetivos de largo plazo, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, con el corto plazo a través del Programa Operativo Anual (POA), promoviendo de esta manera la utilización racional de los recursos públicos.

Toda acción del gobierno federal en México está sustentada en planes y programas específicos. Todo recurso público debe estar también respaldado por un programa que presenta el respaldo legal para su ejercicio. La planeación, como marco de las acciones gubernamentales, está fundamentada legalmente en la Constitución y la Ley de Planeación. De ahí deriva el Plan Nacional de Desarrollo, documento sexenal preparado por el ejecutivo para normar obligatoriamente sus programas institucionales, sectoriales y especiales, y para orientar la coordinación de sus tareas con los otros poderes y los órdenes estatales y municipales.

Los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo tienen una vigencia que no excede la del propio Plan. En ellos se especifican los objetivos, prioridades y políticas de cada sector administrativo. Contienen estimaciones de recursos y determinan responsables de su ejecución. Estos programas dan lugar a otros en los que se definen las acciones a realizar en el corto plazo, y que son la base para integrar los anteproyectos de presupuesto anual de las dependencias y entidades.

El Poder Ejecutivo, desde 1995 puso en práctica una reforma administrativa con el objetivo de efectuar una transformación del aparato gubernamental, a través del Programa de Modernización Administrativa (Promap) y posteriormente con el Programa de Financiamiento para el Desarrollo (Pronafide). Esta Reforma se puso como meta varios puntos en los que se obtuvieron resultados modestos, aunque se orientaron en direcciones correctas<sup>1</sup>:

- Replantear la estructura de la planeación y la programación con la Nueva Estructura Programática (NEP) que vincula entre sí, los propósitos de las políticas gubernamentales, los objetivos institucionales y la asignación de los recursos públicos;
- La evaluación y monitoreo de los resultados de los programas públicos a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED);
- La revisión del marco legal del personal de la Administración Pública (a través de la creación de una la Ley del Servicio Civil);
- El Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) de la tesorería de la Federación;
- Una desregulación del marco normativo para la administración del gasto.

Las dos innovaciones en donde más se avanzó fueron la implementación de la NEP y el SED. La NEP es un método que sistematiza, ordena y clasifica las acciones de la Administración Pública Federal y delimita y relaciona la aplicación y ejercicio del gasto público a esas acciones. Por su parte el SED es un esquema que retoma los productos de la NEP para incorporarlos a un modelo para la medición de los resultados en la Administración Pública Federal (SHCPa 1998: 47)

---

<sup>1</sup> Para mayor información véase el documento emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público “Proyecto de

La NEP y el SED se establecieron a partir de 1998, aunque no fue sino en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2000 en donde se incorporaron algunos de sus principales rasgos. La NEP pretende reflejar un cambio importante que repercuta en todas las etapas del proceso de administración del gasto como son: la planeación, la programación, el presupuesto, la ejecución, el control y la evaluación, a través de la implementación de las categorías programáticas (funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos de inversión) que definen las acciones del gobierno mediante elementos programáticos (misión, propósito institucional, objetivos, indicador estratégico y meta del indicador) que reflejan el destino del gasto. El SED, es una herramienta de la NEP que permite evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados por las categorías programáticas por medio de la construcción de indicadores estratégicos y de sus metas.

La programación del gasto público federal se concreta en el anteproyecto de presupuesto definido por la legislación vigente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. También se suma a lo anterior los lineamientos específicos que emite la Secretaría de Hacienda, como es el manual para el Ejercicio del Gasto del Gobierno Federal.

La Secretaría de Hacienda se encarga, además, de sancionar los anteproyectos individuales de presupuesto operativo anual de las dependencias y las erogaciones globales previstas por los poderes Legislativo y Judicial, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (López 1998: 127).<sup>2</sup>

---

Reforma al Sistema Presupuestario: La NEP y el SED” (SHCPa 1998).

<sup>2</sup> El artículo 17, capítulo II, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público dice que para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos. Las entidades remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con sujeción a las normas, montos y plazos

Las dependencias y entidades deben contar con órganos encargados de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus propias actividades. En cualquier caso, los ejecutores de los recursos públicos están obligados a proporcionar a la SHCP y a la Contraloría la información que se les solicite.

Después del inicio de la reforma administrativa se produjo un cambio importante en el proceso de aprobación del Presupuesto debido a la participación de diferentes partidos políticos en la Cámara de Diputados. Anteriormente el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía la mayoría de votos en la Cámara y a partir de 1997 cambió esta composición, siendo más plural. En la Legislatura LVII (1 de septiembre de 1997 al 31 de agosto del 2000) algunos diputados abandonaron sus partidos por los que fueron electos y al final de la Legislatura la composición de la Cámara de Diputados era la siguiente: 238 diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 117 del Partido Acción Nacional (PAN), 123 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 13 del Partido del Trabajo (PT), 5 del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y 4 independientes.

Por lo tanto, desde 1997 ningún partido por sí sólo constituye la mayoría para aprobar las iniciativas de la Ley de ingresos y Presupuesto de Egresos de La Federación. Esto trae como consecuencia que el Poder Ejecutivo tenga que discutir con los partidos de oposición los montos destinados a las fuentes de ingresos y el gasto presupuestal. A partir de la Legislatura LVIII (1 de septiembre del 2000 al 31 de agosto del 2003) la composición en la Cámara de Diputados ha mantenido la misma tendencia que la anterior. En este caso tampoco existe una cantidad mayoritaria de diputados por parte de ningún partido político, aunque entre las minorías, el PRI continúa teniendo un mayor número de diputados. La composición de la Legislatura LVIII es la siguiente: 211 diputados del PRI, 206 del PAN, 50 del PRD, 17 del PVEM, 8 del PT, 3 del

---

que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría. La Secretaría de programación y Presupuesto queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de las entidades, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiere señalado. (Aún cuando las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la Ley sigue mencionándose aunque ya ésta no exista. Cuando se menciona en la Ley a la SPP se están refiriendo a la SHCP).

CDPPN, 3 del Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y 2 del Partido Alianza Social (PAS).

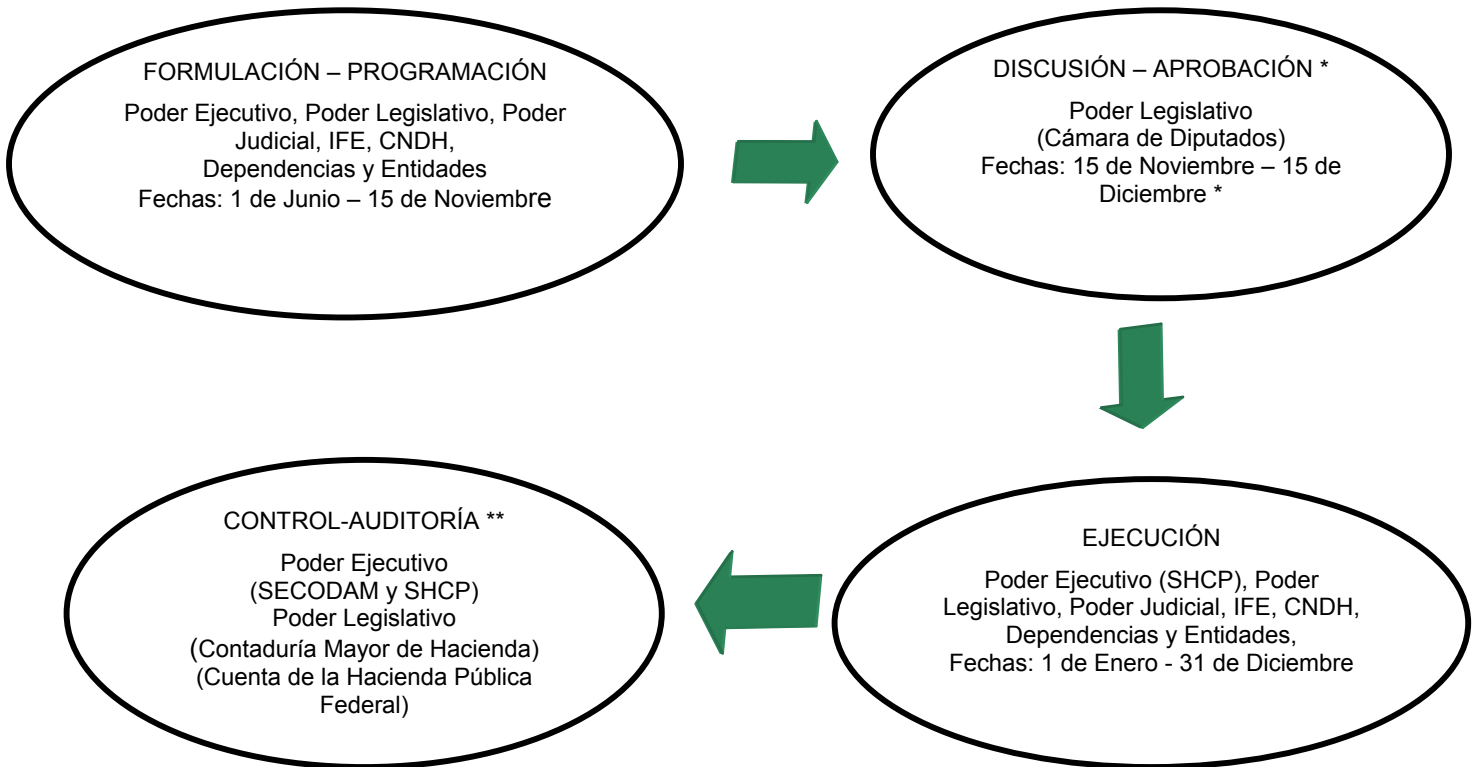
Lo anterior trae a colación la importancia que ha tenido en los últimos años la negociación y la concertación de alianzas políticas en la discusión del presupuesto debido a los intereses de los diferentes partidos de oposición que han logrado modificar algunos montos de los rubros. Para la aprobación del presupuesto del 2001, México tiene un nuevo reto porque por primera vez el Poder Ejecutivo está en manos de la oposición.

#### **1.4.1. Etapas de elaboración del presupuesto**

La elaboración, ejecución y control del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se desarrolla a través del ciclo presupuestario que se compone de diferentes etapas: formulación o programación-presupuestación; discusión y aprobación; ejecución; y control-auditoría.

A continuación se muestra un esquema del proceso presupuestario en México y posteriormente se explican cada una de las etapas que componen dicho proceso.

## PROCESO PRESUPUESTARIO



\* Cuando se presenta el cambio de Administración Federal las fechas de la etapa de Discusión-Aprobación del Presupuesto cambia del 15 de diciembre al 31 de diciembre.

\*\* Formalmente dentro del ciclo presupuestario se encuentra establecida la etapa de evaluación del presupuesto, sin embargo ésta no se realiza dentro del proceso presupuestario en México. De tal manera que, podemos hablar de una etapa conjunta de control/auditoría donde lo más cercano a la evaluación es la revisión de la cuenta de la hacienda pública federal.

### **Etapa de formulación**

Tiene como objetivo integrar el presupuesto del gobierno para que refleje los planes y programas formulados. La formulación-programación, o programación-presupuestación está normada por un marco jurídico, al igual que el resto de las etapas. El Cuadro 1 muestra el marco jurídico del presupuesto en México.

La formulación-programación del presupuesto la lleva a cabo el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y comprende: las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social; y las previsiones de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones señaladas anteriormente.<sup>3</sup>

La etapa de formulación del presupuesto comienza con el proceso de programación, en donde se dan los elementos para la concertación de la Nueva Estructura Programática, se elabora un presupuesto preliminar y se determinan los techos de gasto para formular los Programas Operativos Anuales. Además se presentan los proyectos de presupuesto sectoriales e institucionales formulados por las dependencias y entidades.

Entre julio y agosto, las diversas agencias gubernamentales proponen a la Secretaría de Hacienda un presupuesto para cubrir las necesidades de financiamiento para sus diversos programas. Ocurre entonces la negociación dentro de los aparatos burocráticos, en donde cada grupo, sector, comunidad o región ligada a algún programa o partida presupuestal, ejerce presión para lograr una asignación de los recursos públicos favorable a sus intereses. Para orientar normativamente a esas solicitudes, la SHCP ofrece una serie de documentos guía a las agencias gubernamentales, como los lineamientos de la Nueva Estructura Programática, el manual para la elaboración de los programas operativos anuales, el manual para el ejercicio del gasto del gobierno federal, etc. Son documentos que ofrecen un soporte técnico a las diversas solicitudes de recursos.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Véase artículo 8o, capítulo I, Título Segundo del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

<sup>4</sup> El artículo 21, capítulo III: De los anteproyectos de presupuesto, del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público dice al respecto: Las entidades, en la formulación de los anteproyectos de presupuesto, deberán ajustarse a:

- I. Los lineamientos de gasto que fije la Secretaría;
- II. Las políticas de gasto público que establezca al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, para el periodo presupuestal correspondiente;
- III. Las normas y lineamientos que dicte la Secretaría para la conducción de las acciones a realizar durante la

Un instrumento fundamental para el control del presupuesto, es el diseño de los techos financieros. Una vez que la SHCP tiene una idea sobre cuál será su capacidad de financiamiento, y con el objetivo de mantener equilibrio en las finanzas públicas, establece techos financieros, en donde en pocas palabras informa a las agencias el límite de gasto que tienen. Esta es una función central de la SHCP que elimina el riesgo de tener desequilibrios imprevistos o fuera de control en las finanzas públicas.

### **Etapa de discusión-aprobación**

El 15 de noviembre inicia la etapa de aprobación del presupuesto. El ejecutivo tiene tres funciones relativas al presupuesto: formulación, ejercicio y control. A través del secretario de Hacienda, se presenta y se explican la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Por su parte, ambas cámaras deben discutir y aprobar la Ley de Ingresos, mientras que solamente la Cámara de Diputados discute y aprueba el PEF (después de la Ley de Ingresos). Posteriormente, es facultad de la Cámara de Diputados supervisar que se cumpla la ejecución del presupuesto en los términos acordados.

El estudio del presupuesto es realizado por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública constituida por diputados de los diferentes partidos políticos. Se realizan reuniones con representantes de la SHCP, de las Dependencias y Entidades con el propósito de que sean aclarados, discutidos y analizados los temas concernientes al presupuesto y la información correspondiente. El dictamen de la comisión se somete al pleno de la asamblea cuando esté listo, a más tardar el 28 de diciembre. Una vez aprobado, el PEF se publica en el Diario Oficial de la

- 
- formulación de los anteproyectos de presupuesto;
  - IV. Los lineamientos específicos adicionales que establezcan las entidades coordinadoras de sector a las entidades coordinadas y que deberán ser congruentes con los que dicte la SHCP; y
  - V. Las demás normas que dicte la SHCP.

En los anteproyectos de presupuesto que remitan las entidades, deberán incluir, en su caso, un apartado especial con el enunciado, descripción, monto y las autorizaciones que la Secretaría haya otorgado respecto de los proyectos de inversión a que se refiere el párrafo segundo del artículo 30 de la ley.

Nota: Cuando se menciona a la Secretaría en el reglamento se está refiriendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Federación en forma de decreto, a más tardar el 31 de diciembre, y entra en vigor partir del 1 de enero del siguiente año.

Los procesos de negociación desde 1997 hasta 1999 mostraron lo inadecuado del diseño legal y de las prácticas en materia de aprobación presupuestal<sup>5</sup>.

1. En primer lugar, es indispensable que el Congreso cuente con más tiempo para estudiar, discutir y negociar las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo. El periodo de 30 días que marca la Constitución es, a todas luces, insuficiente para que los legisladores puedan hacer su trabajo de manera seria y eficiente.
2. Además de tiempo insuficiente, es necesario que los legisladores cuenten con personal de apoyo técnico que pueda elaborar análisis sobre algunos aspectos altamente especializados. Este personal de asesoría debe ser profesionalizado (con autonomía y apartidista) y contar con los recursos y el acceso a la información necesarios para presentar estudios que faciliten a los legisladores la discusión de la propuesta presidencial.<sup>6</sup>
3. En tercer lugar, es necesario prever algún tipo de mecanismo correctivo en el caso en el que los legisladores no lleguen a un acuerdo sobre las iniciativas que envíe el ejecutivo.
4. Finalmente, es necesario resolver si el Presidente tiene o no la facultad para vetar (o no promulgar) el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados.

### **Etapas de ejecución**

Comienza a partir del 1 de enero de cada año, donde inicia el nuevo ejercicio fiscal, que concluye el último día de diciembre. Cada Dependencia y Entidad es responsable de ejercer su propio presupuesto de acuerdo con la calendarización y normatividad emitida por la Subsecretaría de Egresos. Esta etapa es la más importante del presupuesto porque comprende el manejo y aplicación que de los recursos realicen las entidades, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Lo que sigue proviene del folleto *Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 1999*.

<sup>6</sup> La recientemente creada Oficina de Estudios sobre Finanzas Públicas del Congreso puede caminar en ese sentido.

<sup>7</sup> El artículo 25, capítulo III: Del ejercicio del gasto público federal, de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto

Por lo tanto, será la Administración Pública la responsable de ejercer su Presupuesto de acuerdo a los montos, calendarios y normatividad autorizados por la Secretaría de Hacienda.

### **Etapas de control-auditoría**

Dentro del proceso presupuestario se establece formalmente la etapa de evaluación, en México sin embargo, ésta etapa no se realiza, más bien se establece un control-auditoría del presupuesto federal.

El control se da través del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo que se sustenta en un órgano de control interno y otro de control externo. El control interno del gasto en el Poder Ejecutivo corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) la cual lleva a cabo el control de los recursos públicos, da seguimiento al avance o estado de los programas y proyectos públicos para asegurar su correcto funcionamiento o detectar a la brevedad irregularidades u omisiones en el ejercicio de las funciones y uso de los recursos.<sup>8</sup> El control externo lo realiza la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, la cual tiene como función principal la revisión de la Cuenta Pública del Gasto Federal y del Distrito Federal.

---

Público dice al respecto: Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto quien podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, a los programas que considere convenientes y autorizará trasposos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas.

Por otra parte, nos indica que será el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto quien regulará y establecerá normas para autorizar celebración contratos de obras públicas que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año; las normas generales a que se sujetarán las garantías que deban constituirse a favor de diversas entidades en los actos y contratos que celebren; será responsable de llevar un registro del personal civil de las entidades que realicen gasto público federal y para tal efecto estará facultada para dictar las normas que considere procedentes.

Para mayor información puede revisarse la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Capítulo III “Del ejercicio del gasto público federal” y el Reglamento de esta Ley en el título tercero “Del ejercicio del gasto público”

<sup>8</sup> Para mayor información véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Capítulo II: De la Competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, artículos 31 y 37.

En cada Secretaría y en cada una de las Entidades Paraestatales existe una contraloría que se encarga de supervisar el cumplimiento de los objetivos trazados. Además, cuando se revisan las cuentas públicas del gobierno federal se presenta anualmente un informe técnico a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, de todos los estados contables y financieros de los ingresos y gastos del gobierno del año anterior, como resultado de las auditorías realizadas. La desventaja de este procedimiento es que a efectos de análisis, los resultados obtenidos pueden verificarse un año después de concluido el ejercicio fiscal.

También existen otros documentos de control-auditoría, que se suman a Cuenta de Hacienda Pública Federal, tales como: el Informe de Gobierno y el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. La Cuenta de Hacienda Pública es el documento que anualmente presenta el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados y donde se muestran los resultados contables y financieros que el Estado ha tenido en el desarrollo económico y social del país. El Informe de Gobierno y el de ejecución del PND reflejan la utilización de los fondos públicos y el cumplimiento de metas programáticas. El primero es también un mensaje a la nación y en el anexo refleja con mayor detalle las estadísticas económicas; el segundo, por su parte, brinda una revisión de los avances en áreas particulares de política (López 1992: 169).

La Cuenta Pública Federal es elaborada por la SHCP, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. La Cuenta Pública del año anterior, se presenta a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio y la Contaduría Mayor de Hacienda es la encargada de su revisión. Antes de que transcurran 160 días, debe presentar a la Cámara de Diputados un informe previo de la revisión de la Cuenta Pública para que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública realice un dictamen y lo someta a discusión en el pleno para su aprobación.

### **Marco Jurídico del proceso presupuestario en México<sup>9</sup>**

Las etapas del proceso presupuestario, anteriormente descritas, subyacen en varias leyes federales que norman los procedimientos, los calendarios y las autoridades responsables de llevar a cabo las tareas de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto federal. En el siguiente cuadro señalamos las leyes que fundamentan y con base en las cuales se realizan las etapas del proceso presupuestario.

---

<sup>9</sup> Para una revisión más completa sobre las leyes que rigen el presupuesto federal en México véase (Guerrero, López 2000).

## Cuadro 1

### Marco jurídico del Presupuesto Federal en México

**Formulación:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV);
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 12);
- Ley de Planeación (arts. 7 y 27);
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 17-20, 22-24), y su reglamento (arts. 8-31);
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 47, 50 y 51), y su reglamento (art. 24);
- Ley General de Deuda Pública (arts. 9 al 16);
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (arts. 7, 17 al 27).

**Discusión-Aprobación:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV)

**Ejecución:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 126 y 134);
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 25 al 38) y su reglamento (Capítulo I y II; arts. 32 al 80);
- Ley federal de Entidades Paraestatales (arts. 52 y 55) y su reglamento (art. 23)
- Ley General de Deuda Pública (art. 4, fracción V)
- Decreto Aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación

**Control/Auditoria:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 73, fracción XXIV y 74, fracción IV)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (arts. 23, 31 y 37)
- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 37, 39, 40 al 46) y su reglamento (Título V, arts. 130 al 186)
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 59 al 65) y su reglamento (arts. 29 al 34)
- Ley General de Deuda Pública (arts. 23 al 26)
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (arts. 84 y 85)
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (arts. 2, 3, 7 y 47)

## **2. Clasificación económica del gasto público**

En este capítulo se explicarán las características más importantes de las clasificaciones presupuestarias con el objetivo de mostrar la utilidad que tienen para el análisis del presupuesto y la formulación de la política gubernamental. Para objeto del presente manual se explicará con detalle la importancia y utilidad que tiene la clasificación económica del gasto público, los componentes que la forman, así como sus ventajas y desventajas para el estudio del presupuesto. Por otra parte, se abordará la clasificación por objeto del gasto, debido a su estrecha vinculación con las clasificaciones, en especial a la económica.

### **2.1. Clasificaciones de gasto**

En el proceso de presupuestación, las entidades públicas ejecutan una gran cantidad de operaciones contenidas en los diferentes programas para cumplir sus funciones. Esto conlleva a que las cuentas presupuestarias deben presentarse de tal forma que faciliten la contabilidad gubernamental. Por lo tanto, se hace necesario adoptar un sistema de clasificaciones que ayude a ordenar todo el conjunto de información requerida de manera uniforme y presente, de acuerdo a diversos criterios, los ingresos y gastos del gobierno.

*¿Por qué son importantes las clasificaciones presupuestarias?*

En México las clasificaciones presupuestarias han ido evolucionando en la medida en que el gasto público se ha diversificado y complejizado. Actualmente las clasificaciones comúnmente utilizadas son: administrativa, funcional y económica. La importancia de las clasificaciones radica en la utilidad que tienen para la interpretación y elaboración del presupuesto ya que permiten analizar la política presupuestaria y su incidencia en el ámbito nacional, de forma tal que favorecen la toma de decisiones y una mejor asignación de los recursos (Arriaga 1996: 50); se utilizan criterios específicos de análisis como quién ejerce o quién es responsable del gasto, cómo y para qué se gasta, por ejemplo, cuánto se destina para el funcionamiento del aparato

gubernamental (salarios de funcionarios públicos, material de oficina, etc.), y cuánto se transfiera a la sociedad (construcción de escuelas, hospitales, libros de textos, etc.); pueden facilitar el estudio de la evolución del gasto desde diversas perspectivas.

### *¿Qué nos dice la clasificación administrativa?*

La clasificación administrativa tiene como objetivo determinar quién gasta los recursos públicos. El gasto es ejercido a través de las dependencias, organismos y entidades de la Administración Pública Federal y es desglosado a través de asignaciones denominadas ramos presupuestarios, tales como: Ramos de la Administración Pública Centralizada (comprende las Secretarías de Estado), Ramos Generales (comprende las Aportaciones a la seguridad social; Provisiones salariales y económicas; Costo financiero de la deuda; Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; y Aportaciones de las Entidades Federativas y Municipios), y Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos (comprende el Poder Legislativo, el Poder Judicial; los Tribunales Agrarios y Fiscales; el Instituto Federal Electoral; y la Comisión Nacional de Derechos Humanos), además se integra el gasto de las entidades paraestatales de control presupuestal directo.

En 1954, cuando se introdujo esta clasificación presupuestal, los gastos de la federación estaban distribuidos en 22 ramos. En la actualidad esta cifra suma 34. Cada ramo se subdivide en unidades responsables que son las unidades administrativas que tienen a su cargo la administración de los recursos públicos. Su importancia está dada en que es posible conocer cuánto gasta cada dependencia y muestra al ejecutor y responsable del gasto público.<sup>10</sup>

### *¿Qué nos dice la clasificación funcional?*

También en 1954, se incorporó al Presupuesto de Egresos de la Federación, la clasificación sectorial que agrupa al gasto por función y subfunción en dependencia de los propósitos a que

---

<sup>10</sup> Para mayor información sobre la Clasificación Administrativa del Gasto Público véase (Guerrero, Patrón 2000).

están destinados. El objetivo de esta clasificación es determinar el objeto del gasto, es decir, para qué se gastan los recursos públicos. Este gasto es ejercido a través de diferentes programas, actividades y proyectos, que describen la naturaleza de los servicios del gobierno y la proporción del gasto que se destina a cada tipo de servicio y actividad y revela las verdaderas prioridades del gobierno. En México, como parte de la Modernización de la Administración Pública Federal y la instauración de la Nueva Estructura Programática (NEP) a partir de 1998, la clasificación funcional se identifica a través de tres funciones fundamentales que son: gestión gubernamental, desarrollo social, y productivas. Su importancia está dada porque indica los objetivos del gasto y las prioridades del gobierno reflejados en cada proyecto o programa.<sup>11</sup>

### *¿Qué nos dice la Clasificación Económica?*

Finalmente la clasificación económica aparece en 1956 y permite conocer en qué gasta el gobierno los recursos de acuerdo a su naturaleza económica, es decir, en gasto corriente y gasto de capital. El objetivo de esta clasificación, por lo tanto, es conocer el gasto de operación y de inversión del gobierno que se traduce en el pago de sueldos y salarios, mobiliario, compra o ampliación de activos físicos, etc. Su importancia radica en determinar el efecto del gasto público en la actividad económica. El propósito del presente manual es profundizar de manera descriptiva en el estudio de esta clasificación.

Las distintas clasificaciones se vinculan entre sí, proporcionando información suficiente para el análisis global de los programas diseñados para cumplir con los objetivos de política económica y social del gobierno, y conjuntamente forman matrices tales como:

\* Económica-funcional: muestra el gasto corriente y de capital ejercido en los programas especiales, sectoriales y las actividades institucionales.

\* Económica-administrativa: muestra el gasto corriente y de capital que ejercido en los Ramos de la Administración Pública Centralizada, Ramos Generales, y Ramos de los Poderes y Órganos

---

<sup>11</sup> Para mayor información sobre la Clasificación Funcional del Gasto Público (Guerrero, López 2000).

Autónomos.

\* Administrativa-funcional: Muestra las funciones, programas y actividades que realizan las dependencias y entidades del sector público.

Las diferentes formas de clasificación presupuestaria y las clasificaciones entrecruzadas, lejos de excluirse, se complementan. Cada sistema destaca un aspecto concreto del presupuesto y proporciona antecedentes para responder a cuestiones diferentes pero conexas. Por ejemplo, si se desea saber cuánto invertirá el gobierno, cuánto gastará en sueldos y remuneraciones y cuánto destinará en subsidios, se recurre a la clasificación económica. Por un lado, para saber si el gobierno gasta más dinero en fomento económico, en educación, en defensa nacional, o en seguridad y justicia, se recurre a la clasificación funcional del gasto; mientras que la clasificación por objeto del gasto permite conocer, respecto de cada programa, los costos por concepto de servicios personales, materiales, etc. (Rodríguez 1973).

Rodríguez Aznar, plantea que los sistemas de clasificación presupuestaria deben cumplir con cuatro finalidades básicas (Rodríguez 1973: 372-373):

- a) Las cuentas presupuestarias deben facilitar el análisis de los efectos económicos de las actividades del gobierno, el impacto del ingreso y el gasto público, el nivel de empleo y ritmo de desarrollo y la distribución del ingreso dentro de la economía.
- b) Las cuentas presupuestarias deben permitir la preparación de programas, una vez que se conoce la composición de los gastos. Deben mostrar las decisiones programadas y los cambios recomendados de año en año, así como las diversas fuentes de financiamiento fiscal.
- c) Facilitar la ejecución expedita del presupuesto. El administrador del programa debe conocer la suma de recursos de que dispondrá y las responsabilidades que le corresponden.
- d) Facilitar la contabilidad fiscal, para poder llevar con prontitud el registro completo de las operaciones fiscales y para establecer las responsabilidades de los funcionarios en la administración de los fondos, cumplimiento de metas, etc.

Para entender las diferentes clasificaciones de gasto hay que tener claro algunos conceptos

fundamentales tales como:

**Gasto Neto Total:** concentra la suma de todos los gastos que se realizarán en un año y mide la participación que tiene el Sector Público en la economía.

**Gasto Programable:** concentra el uso de los recursos públicos que se destinan a cumplir y atender funciones y responsabilidades del gobierno a nivel federal, así como a producir bienes y prestar servicios. Aquí se concentran los insumos destinados al Poder Legislativo, el Poder Judicial, el IFE y el Poder Ejecutivo (Administración Pública Centralizada y por las Entidades Paraestatales de Control Presupuestario Directo). El gasto programable permite ver en qué ramos se gasta. A qué programas o proyectos van destinados esos recursos y si esos recursos están dirigidos a gasto corriente o gasto de capital.

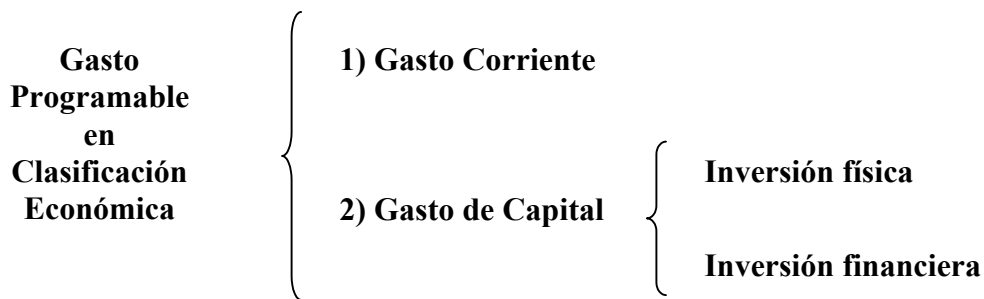
En el siguiente esquema aparecen las clasificaciones actualmente utilizadas en México acordes con sus objetivos principales.



Estas clasificaciones pueden ser utilizadas como herramientas para el análisis del gasto público ya que a través de este enfoque podemos estudiar exhaustivamente la estructura del gasto y saber de qué forma y con qué fines el gobierno emplea los recursos públicos. Por lo tanto, existe una vinculación entre las tres clasificaciones.

## 2.2. Componentes de la clasificación económica

En esta clasificación se ordenan las transacciones gubernamentales según la naturaleza económica de los gastos o los ingresos. Aquí se divide al gasto programable en gasto corriente y en gasto de capital, donde se pueden identificar los conceptos y partidas específicas que registran las adquisiciones de bienes y servicios del sector público.



### ➤ Gasto corriente

Es el principal elemento del gasto programable, y en él se incluyen todas las erogaciones que los Poderes y Órganos Autónomos, la Administración Pública Federal, así como las Entidades Paraestatales requieren para la operación de sus programas. Se refiere a todos los gastos en insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible. Aquí se concentran fundamentalmente los gastos destinados a servicios personales, materiales y suministros y servicios generales.

Algunos ejemplos de gasto corriente son: remuneraciones; pagos por concepto de seguridad social; materiales y útiles de administración; alimentos y utensilios; materias primas y materiales de producción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; servicio de arrendamiento; servicios comercial y bancario; servicio de mantenimiento, conservación e instalación; servicios de difusión e información; transferencias para el pago de intereses, comisiones y gastos; comisiones y gastos de la deuda pública.

El gasto corriente es utilizado para realizar actividades ordinarias productivas o de prestación de servicios de carácter regular y permanente, así como para trabajo de conservación y mantenimiento menor. Además, incluye los gastos destinados a las actividades de investigación y desarrollo, debido a que no producen beneficios concretos y generalmente no están incorporados en los activos físicos de las dependencias y entidades (SHCP 1995).

Una parte del gasto corriente, origina beneficios de largo plazo en el bienestar y en las capacidades productivas de la población, semejante a los que origina el gasto de capital. Por ejemplo, el costo de las vacunas que aplica el sector salud y la impresión de libros de texto gratuitos. Una parte importante dentro del gasto corriente son las remuneraciones a médicos y maestros, que constituyen el componente más importante de este gasto.

➤ **Gasto de capital**

Comprende el total de asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines, que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. También se incluye el gasto destinado a cubrir la amortización de la deuda, derivada de la contratación de créditos o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras.

El gasto de capital está dirigido fundamentalmente a actividades estratégicas para el desarrollo nacional, por ejemplo: la construcción de carreteras y la producción de energéticos y para mejorar las condiciones de bienestar de la población (escuelas, universidades, hospitales, etc.). Otros ejemplos considerados como gasto de capital son: las maquinarias y equipo agropecuario, industrial y de comunicación; los vehículos y equipo de transporte; los equipos e instrumental médico y de laboratorio; herramientas y refacción; maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública; obras públicas por contrato y administración; concesión de créditos; adquisición de valores; amortización de la deuda pública.

Además, el gasto de capital se desagrega en **inversión física**, que contempla el gasto que se destina a la construcción de obra pública y a la adquisición de bienes de capital para la obra pública; e **inversión financiera**, que incluye el gasto que realiza el sector público en la adquisición de acciones, bonos y otros títulos, así como préstamos otorgados a diversos agentes económicos y a países del resto del mundo. Se incluyen aportaciones de capital a las empresas de participación estatal y organismos descentralizados que producen bienes y/o servicios para su venta en el mercado y la adquisición de otros derechos.

El gasto corriente, así como el gasto de capital, incluyen las ayudas, subsidios y transferencias destinadas al sector privado y social. Éstas comprenden las asignaciones que la Administración Pública Centralizada destina de manera directa o indirecta a los sectores social y privado, a organismos y empresas paraestatales y a las entidades federativas, como parte de la política económica y de acuerdo a las estrategias y prioridades del desarrollo nacional.

### **2.3. Importancia de la clasificación económica**

La dimensión económica permite conocer los insumos y los factores de producción que el sector público adquiere o contrata para su operación y para la producción de bienes y servicios. Se utiliza para medir, anticipar y evaluar el impacto del gasto en las variables macroeconómicas cuando se agregan las compras gubernamentales en gasto corriente, gasto de capital, y en ayudas, subsidios y transferencias. También se pueden conocer los efectos en sectores económicos o en variables (el empleo, las telecomunicaciones, la industria, etc.)

El gasto público genera efectos en el crecimiento del producto interno bruto por medio de la generación de empleos y/o el incremento en la infraestructura pública. Con base en la clasificación económica del gasto federal, es decir gasto de capital o gasto corriente es posible diferenciar las variaciones en los componentes de las cuentas nacionales; las cuales están formadas por los agregados de consumo, inversión, gasto del gobierno y balanza comercial. De tal forma que un aumento en el gasto corriente impacta en el nivel de empleo positivamente y a su vez aumenta el nivel de consumo, finalmente afecta positiva o negativamente la inversión ya que depende de la capacidad de ahorro de la población.

Esta compleja interrelación en los diversos elementos que conforman las cuentas nacionales pone de relieve la utilidad de la clasificación económica del gasto federal. De esta forma el comportamiento del gasto público tiene consecuencias positivas o negativas en la economía de cualquier país.

Podemos concluir que la clasificación económica del gasto público es una herramienta importante para la planeación y la toma de decisiones del gobierno. En el primer caso permite ejecutar proyecciones a futuro de las transacciones gubernamentales, donde se integran las proyecciones macroeconómicas, que reflejan el gasto de inversión del gobierno para obtener una determinada tasa de crecimiento de la economía, así como el financiamiento corriente y el endeudamiento. En el caso de la toma de decisiones, la clasificación económica es importante

porque permite estudiar la composición de los ingresos y de los gastos públicos, y adoptar políticas específicas en cuanto a sueldos, salarios, infraestructura, subsidios, endeudamiento, etc.

A pesar de la importancia que tiene la dimensión económica, ésta no debe verse de una forma aislada respecto al resto de las clasificaciones, para analizar el gasto público de forma tal que refleje su destino con mayor claridad se deben incluir las tres dimensiones: administrativa, económica y funcional.

#### **2.4. Capítulos y conceptos de gasto**

Ligada a la clasificación económica se encuentra la clasificación por objeto del gasto. Esta clasificación, que se incorpora en el presupuesto de México a partir de 1965, describe a través de capítulos, conceptos y partidas, la demanda de recursos del gobierno (humanos, financieros, tecnológicos y materiales) y describe en forma detallada la composición del gasto, prevista en el Proyecto de Egresos de la Federación (PEF), para el cumplimiento de las funciones del Estado (SHCP 1995). Está muy vinculada a la clasificación administrativa, funcional y económica. A la administrativa porque refleja el gasto de cada dependencia y entidad, a la funcional porque relaciona las asignaciones con los resultados esperados a través de los programas establecidos y con la económica porque hace la distinción del gasto según sea corriente o de capital.

A la clasificación económica le compete establecer la naturaleza económica del gasto, es decir, la separación entre gasto corriente y gasto de capital, sin embargo a la clasificación por objeto del gasto le corresponde establecer los criterios generales para su identificación.

La clasificación por objeto del gasto está dividida en capítulos, conceptos y partidas de gasto que son la base para consolidar bajo criterios uniformes y homogéneos, la información contenida en el presupuesto. Además, cada uno está desglosado según la naturaleza económica del gasto.

Según el documento emitido por la Subsecretaría de Egresos (SHCP 1995), los elementos que constituyen la estructura de la clasificación por objeto del gasto se definen como:

**Capítulos:** Constituyen conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios requeridos por el Gobierno Federal, para la consecución de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico y permite realizar el análisis de la planeación nacional.

**Conceptos:** Constituyen subconjuntos homogéneos, ordenados, producto de la desagregación de los bienes y servicios contemplados en cada capítulo, para la identificación de los recursos y su relación con los objetivos y metas programadas.

**Partidas:** Constituyen los elementos que describen a los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados, cuyo nivel de agregación permite su cuantificación monetaria y contable.

En el cuadro 2 se muestran los capítulos y conceptos de la clasificación por objeto del gasto, desglosados según su naturaleza económica.

## Cuadro 2

## Capítulos y Conceptos de gasto

Capítulos	Conceptos
<b>1000 Servicios personales (GC)</b>	1100 Remuneraciones al personal de carácter permanente (GC) 1200 Remuneraciones al personal de carácter transitorio (GC) 1300 Remuneraciones adicionales especiales (GC) 1400 Pagos por concepto de seguridad social (GC) 1500 Pagos por otras prestaciones sociales (GC)
<b>2000 Materiales y suministros (GC)</b>	2100 Materiales y útiles de administración (GC) 2200 Alimentos y utensilios (GC) 2300 Materias primas y materiales de producción (GC) 2400 Materiales y artículos de construcción (GC) 2500 Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio (GC) 2600 Combustibles, lubricantes y aditivos (GC) 2700 Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos (GC) 2800 Materiales explosivos y de seguridad pública (GC) 2900 Mercancías diversas (GC)
<b>3000 Servicios generales (GC)</b>	3100 Servicios básicos (GC) 3200 Servicios de arrendamiento (GC) 3300 Servicios de asesoría, informáticos, estudios e investigaciones (GC) 3400 Servicios comercial y bancario (GC) 3500 Servicios de mantenimiento, conservación e instalación (GC) 3600 Servicios de difusión e información (GC) 3700 Servicio de traslado e instalación (GC) 3800 Servicios oficiales (GC) 3900 Otros servicios (GC)
<b>4000 Ayudas, subsidios y transferencias (GC o GK)</b>	4100 Ayudas (GC) 4200 Subsidios (GC) 4300 Transferencias para apoyo a programas (GC o GK) 4400 Transferencias para el pago de intereses, comisiones y gastos (GC) 4500 Transferencias para inversión financiera (GK) 4600 Transferencias para amortización de pasivos (GK) 4700 Apoyo a estados y municipios (GC o GK)
<b>5000 Bienes muebles e inmuebles (GK)</b>	5100 Mobiliario y equipo de administración (GK) 5200 Maquinaria y equipo agropecuario, industrial, y de comunicación (GK) 5300 Vehículos y equipo de transporte (GK) 5400 Equipo e instrumental médico y de laboratorio (GK) 5500 Herramientas y refacciones (GK) 5600 Animales de trabajo y reproducción (GK) 5700 Bienes inmuebles (GK) 5800 Maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública (GK)
<b>6000 Obras públicas (GK)</b>	6100 Obras públicas por contrato (GK) 6200 Obras públicas por administración (GK) 6300 Estudios de preinversión (GK)
<b>7000 Inversión financiera y otras erogaciones (GC o GK)</b>	7100 Concesión de créditos (GK) 7200 Adquisición de valores (GK) 7300 Erogaciones contingentes (GC o GK) 7400 Erogaciones especiales (GC o GK)
<b>8000 Participación de ingresos federales</b>	8100 Fondo general de participaciones (GC o GK) 8200 Fondo de fomento municipal (GC o GK) 8300 Reserva de compensación (GC o GK) 8400 Reserva de contingencia (GC o GK)
<b>9000 Deuda Pública (GC o GK)</b>	9100 Amortización de la deuda pública (GK) 9200 Intereses de la deuda pública (GC) 9300 Comisiones de la deuda pública (GC) 9400 Gastos de la deuda pública (GC) 9500 Costo por coberturas (GC) 9600 Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) (GC o GK)

Fuente: Subsecretaría de Egresos (1995). Clasificación por Objeto del Gasto.

Los capítulos 1000 (servicios personales), 2000 (materiales y suministros) y 3000 (servicios generales), se destinan en la mayoría de los casos a gasto corriente, es decir, al funcionamiento permanente de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. Cuando estas actividades están vinculadas a proyectos de inversión o realización de obras públicas se registran como gasto de capital, siempre que implique la ampliación de la capacidad instalada, de operación administrativa o productiva (SHCP 1995).

El capítulo 4000 (ayudas, subsidios y transferencias) y el capítulo 9000 (deuda pública), contienen tanto gasto corriente, como gasto de capital. Los capítulos 5000 (bienes muebles e inmuebles) y 6000 (obras públicas) se destinan a actividades de gasto de capital (SHCP 1995).

Por su parte en el capítulo 7000 (inversión financiera y otras erogaciones), la naturaleza del gasto es definida cuando se determina el destino del gasto; y el capítulo 8000 (participaciones de ingresos federales) no es posible asignarle naturaleza económica porque sus características ligada a los ingresos federales, como un porcentaje participable que corresponde a los Estados y sus Municipios, lo determinan las disposiciones fiscales, es decir, los Estados y los Municipios son los encargados de designar hacia dónde se van los recursos una vez que le son designados los montos para los programas (SHCP 1995).

Los conceptos a su vez se subdividen en partidas específicas. Por ejemplo, dentro del capítulo de servicios personales, se encuentra el concepto 1400 de Pagos por concepto de seguridad social que incluye:

1401 Cuotas al ISSSTE

1402 Cuotas al ISSFAM

1403 Cuotas para la vivienda

1404 Cuotas para el seguro de vida del personal civil

1405 Cuotas para el seguro de vida del personal militar

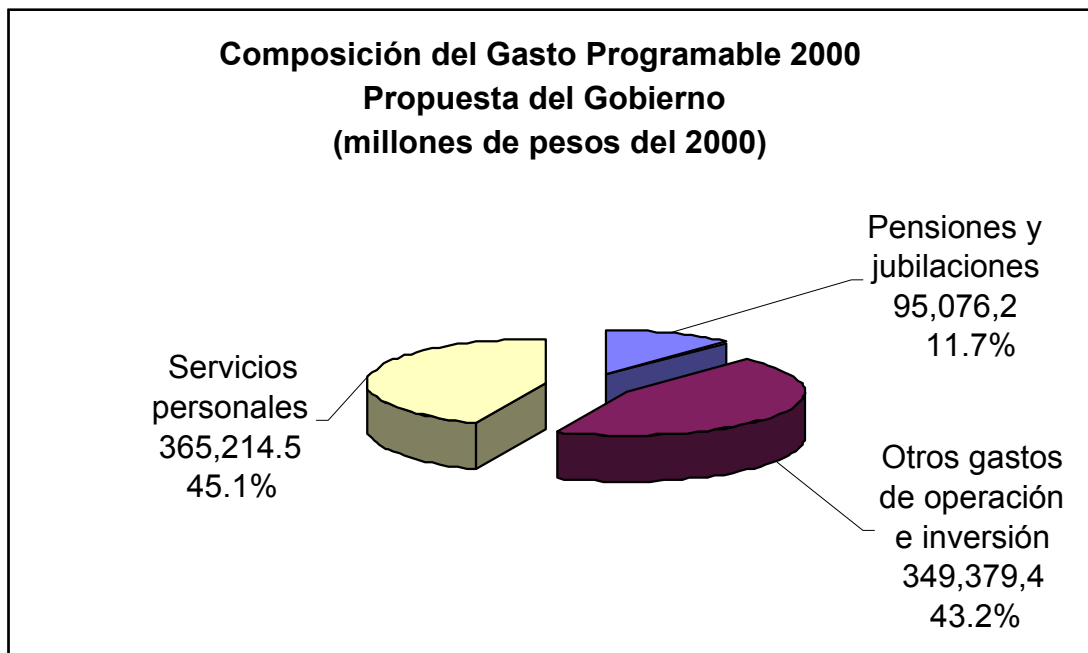
Las partidas anteriores pueden a su vez dividirse en partes que especifican los artículos u objetos específicos que pueden comprarse.

## 2.5. Ejemplo de la clasificación económica del gasto programable para el 2000

A continuación vamos a ver un ejemplo de cómo se presenta en el PEF, la clasificación económica del gasto público para el 2000. Se muestra el desglose del gasto corriente y del gasto de capital (que representan el 82 % y el 18 % respectivamente del gasto programable). Finalmente se presentan las ayudas subsidios y transferencias del Gobierno Federal.

Para ese año (al igual que el año anterior), una cantidad importante de recursos fue destinado a servicios personales y pago de pensiones y jubilaciones. Estos dos rubros representan en el 2000 el 56.8% aproximadamente del gasto programable. En el gráfico 1 se muestra la composición del gasto programable para el presente año.

Gráfico 1



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, PEF 2000.

Para ese año la propuesta del gobierno fue destinar el 82% del gasto programable a gasto corriente, la mayor parte del mismo se aplica a los servicios personales que ascienden

aproximadamente a 328 mil 758.8 millones de pesos, destacando las remuneraciones a maestros (45%) y médicos (24%), los cuales representan el 69% del presupuesto para el pago de sueldos y salarios. El 8.0% será destinado a las remuneraciones de los trabajadores que laboran en las diferentes secretarías y el 15% al salario de los trabajadores que laboran en el sector paraestatal, que conjuntamente suman el 23% de las remuneraciones de los trabajadores de la Administración Pública Federal Centralizada y Entidades Paraestatales<sup>12</sup>. Por último se destinará un 8% a los sueldos a Seguridad Pública y Nacional.

Por otra parte, la mayor parte del gasto de capital se encamina hacia actividades estratégicas que impulsen el desarrollo nacional. Este gasto de capital se concentra para el 2000 en rubros tales como: hidrocarburos, electricidad, comunicaciones y transporte e infraestructura hidráulica.

La inversión pública se da en dos modalidades: inversión presupuestaria e inversión financiada.

La primera incluye proyectos para la conservación, expansión y modernización de la infraestructura productiva cuyo financiamiento proviene de recursos asignados a las entidades o dependencias del Gobierno Federal, y cuyas erogaciones se efectúan conforme avanza la realización de los mismos. Estas erogaciones quedan registradas en el presupuesto de egresos en el mismo año en que se realiza la inversión.

La segunda corresponde a proyectos que se desarrollan de conformidad con las reformas y adiciones a los artículos 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 18 de la Ley General de Deuda Pública de diciembre de 1995. La ejecución se encomienda a empresas de los sectores privado o social, previa licitación pública.

---

<sup>12</sup> La Administración Pública Centralizada está integrada por la Presidencia de la República y las Secretarías de Estado, por su parte las Entidades Paraestatales directas e indirectas están integradas por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades nacionales de crédito, organizaciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos. La diferencia entre las indirectas y las directas radica en que para las primeras los presupuestos no forman parte del PEF, excepto en la medida de los apoyos que reciben del Gobierno Federal, además el control es realizado por el Ejecutivo Federal a través de las coordinadoras sectoriales. En el segundo caso, los presupuestos tanto de ingreso como de gasto, forman parte del PEF y el control se lleva a cabo a través de Informes Trimestrales de las Finanzas Públicas y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que se somete al Poder Legislativo (SHCPd 1998).

**Cuadro 3**  
**Inversión física impulsada por el sector público**  
**(millones de pesos del 2000)**

Sector	1999 (cierre previsto)			2000 (proyecto)			Variación real %
	Presupues- taria	Financia- da	Total	Presupues- taria	Financia- da	Total	
<b>Total</b> <sup>1/</sup>	135,645.2 (70.2%)	57,714.7 (29.8%)	193,359.9 (100%)	141,358.3 (63.9%)	79,889.9 (36.2%)	221,248.2 (100%)	14.4
<b>Energético</b>	53,948.2	57,714.7	111,662.9	56,278.4	79,889.9	136,168.3	21.9
<b>Comunicaciones y Transportes</b>	13,340.4		13,340.4	13,291.0		13,291.0	(0.4)
<b>Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca</b>	6,048.5		6,048.5	5,598.3		5,598.3	(7.4)
<b>Subtotal Infraestructura</b>	73,337.1	57,714.7	131,051.8	75,167.7	79,889.9	155,057.6	18.3
<b>Salud y Seguridad Social</b>	7,118.5		7,118.5	8,050.5		8,050.5	13.1
<b>Educación</b>	8,908.0		8,908.0	11,158.7		11,158.7	25.3
<b>Otros</b> <sup>2/</sup>	46,281.6		46,281.6	46,981.4		46,981.4	1.5

1/ Incluye Ramo 33, Poderes Legislativo y Judicial, IFE, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Tribunal Agrario y Tribunal Fiscal de la Federación.

2/ Excluye cuotas y aportaciones ISSSTE / FOVISSTE

Fuente: Poder Ejecutivo Federal, PEF 2000.

En el cuadro 3 pueden verse los montos destinados a inversión presupuestaria e inversión financiada, así como su variación real para el 2000 y el cierre previsto de 1999. Como puede apreciarse la inversión física total crecerá en términos reales en un 14.4% respecto a 1999. La inversión de sector energético, salud y seguridad social, así como educación crecerá en 21.9%, 13.1% y 25.3% respectivamente y la inversión del sector Comunicaciones y Transportes y Medio Ambiente disminuirá en 0.4% y 7.4% respectivamente. Por su parte, la inversión presupuestaria disminuye para este año su participación porcentual dentro del total de inversión física, aumentando la participación de la inversión financiada respecto a 1999.

El PEF del 2000 lo explica de la siguiente forma: “Las restricciones presupuestarias enfrentadas en los últimos años, han hecho imprescindible la búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento para la expansión de la infraestructura, que complementen los recursos

presupuestarios canalizados a la inversión productiva, lo que dio origen a la inversión financiada o proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.” (PEF 2000: III.3).

Los proyectos financiados se introdujeron a partir de 1997 con el propósito de encargar a empresas privadas y sociales proyectos públicos, que financien obras de largo plazo sin generar impactos en el gasto público en su etapa de construcción. A través de la inversión financiada, las obligaciones de pago por parte del sector público se realizan con el flujo de recursos que genere la operación de las obras después de ser recibidas. La inversión financiada proyectada para el 2000 es de 79,889.9 millones de pesos y se concentrará en Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad porque allí se encuentran los proyectos estratégicos y prioritarios que generan los recursos para cubrir su financiamiento (PEF 2000).

Los proyectos financiados forman parte de los Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS). El antecedente de los PIDIREGAS se encuentra en los proyectos extrapresupuestales que inició la Administración Pública pasada, y se referían fundamentalmente a carreteras concesionadas y plantas de energía eléctrica.

Los proyectos extrapresupuestales surgieron con el propósito de permitir la participación de capital privado en la construcción de infraestructura básica mediante instrumentos de concesión y de arrendamiento financiero.

Bajo este marco, “se estableció que cuando los proyectos de referencia correspondan a entidades incluidas en el PEF, se mencionen de manera especial en el proyecto que se presente a la Honorable Cámara de Diputados. Además, el servicio de su financiamiento debe considerarse preferente ante nuevas contrataciones de créditos para ser incorporados en los presupuestos de los años posteriores, hasta la total terminación de los pagos relativos. De esta forma, se vinculan de manera directa los ingresos futuros de estos proyectos con la amortización de los recursos.” (SHCPc 1998).

Cabe destacar que esta inversión financiada puede traer riesgos porque a pesar de que puede contribuir a canalizar recursos del sector privado para desarrollar infraestructura básica para el país, si las mismas no generan los ingresos necesarios para cubrir la inversión inicial, podría a futuro, convertirse en deuda pública.

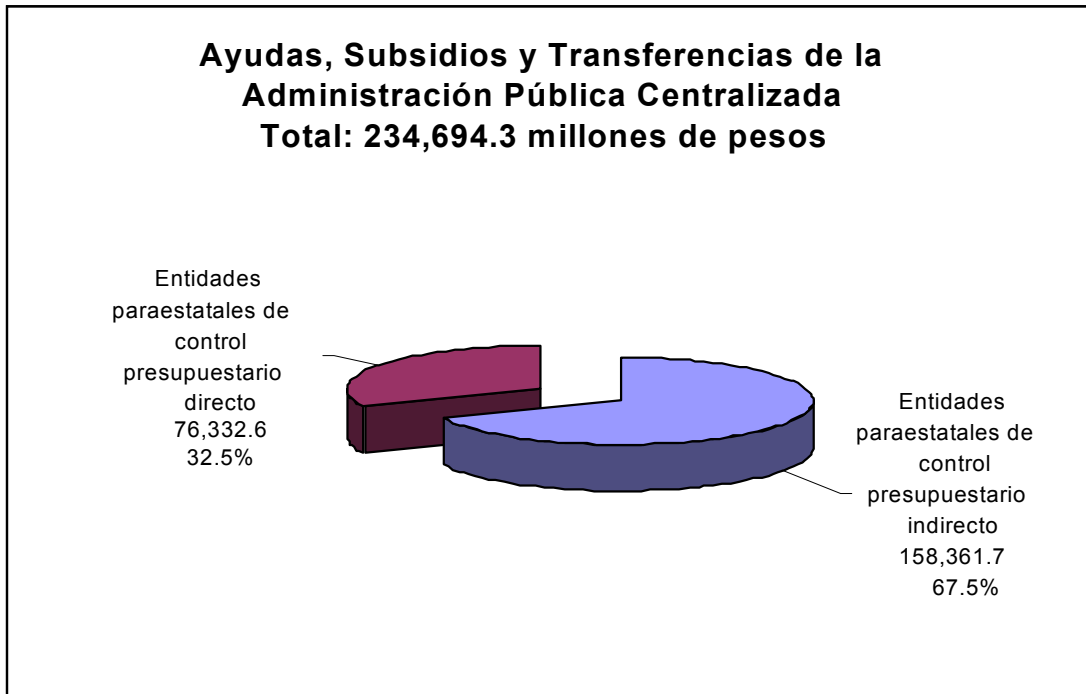
Por otra parte, en el anexo 1 se muestra el comportamiento de la inversión física impulsada por el Sector público durante el período 1988-2000. Durante estos años, la participación de la inversión gubernamental alcanzó su mínimo como proporción del PIB en 1995, debido al impacto ocasionado por la devaluación de 1994. A partir de 1995 se ha dado una recuperación de esta inversión. Para 1999 representó el 3.9% del PIB lo que significa un incremento de 0.3 puntos respecto a 1998 y 1.0 puntos con relación a 1995, siendo este porcentaje el más alto del período 1988-1999.

Como habíamos mencionado con anterioridad, la propuesta del gobierno se concentra para el 2000 en el gasto de naturaleza corriente, tanto para la Administración Pública Centralizada (APC), como para las Entidades Paraestatales (EP) representa más del 80% del gasto total de esas entidades. Esto se debe a que se destina una mayor proporción a los servicios personales. El gasto del sector paraestatal mexicano se concentra básicamente en IMSS e ISSSTE, que incluyen los gastos de seguridad social, PEMEX, CFE, y la Compañía de luz y fuerza del centro.

Por su parte, el gasto de capital para el 2000, se concentra para la Administración Pública Centralizada en las ayudas, subsidios y transferencias, y para las Entidades Paraestatales en inversión física.

Respecto a las ayudas, subsidios y transferencias para el 2000, se otorgaron a las diferentes entidades paraestatales, organismos públicos estatales y sectores privado y social. Se destinará el 67.5% del total de ayudas, subsidios y transferencias a las entidades paraestatales de control presupuestario indirecto (EPI), y el restante 32.5% a las de control presupuestario directo (EPD) como muestra el gráfico 2.

Gráfico 2



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, PEF 2000

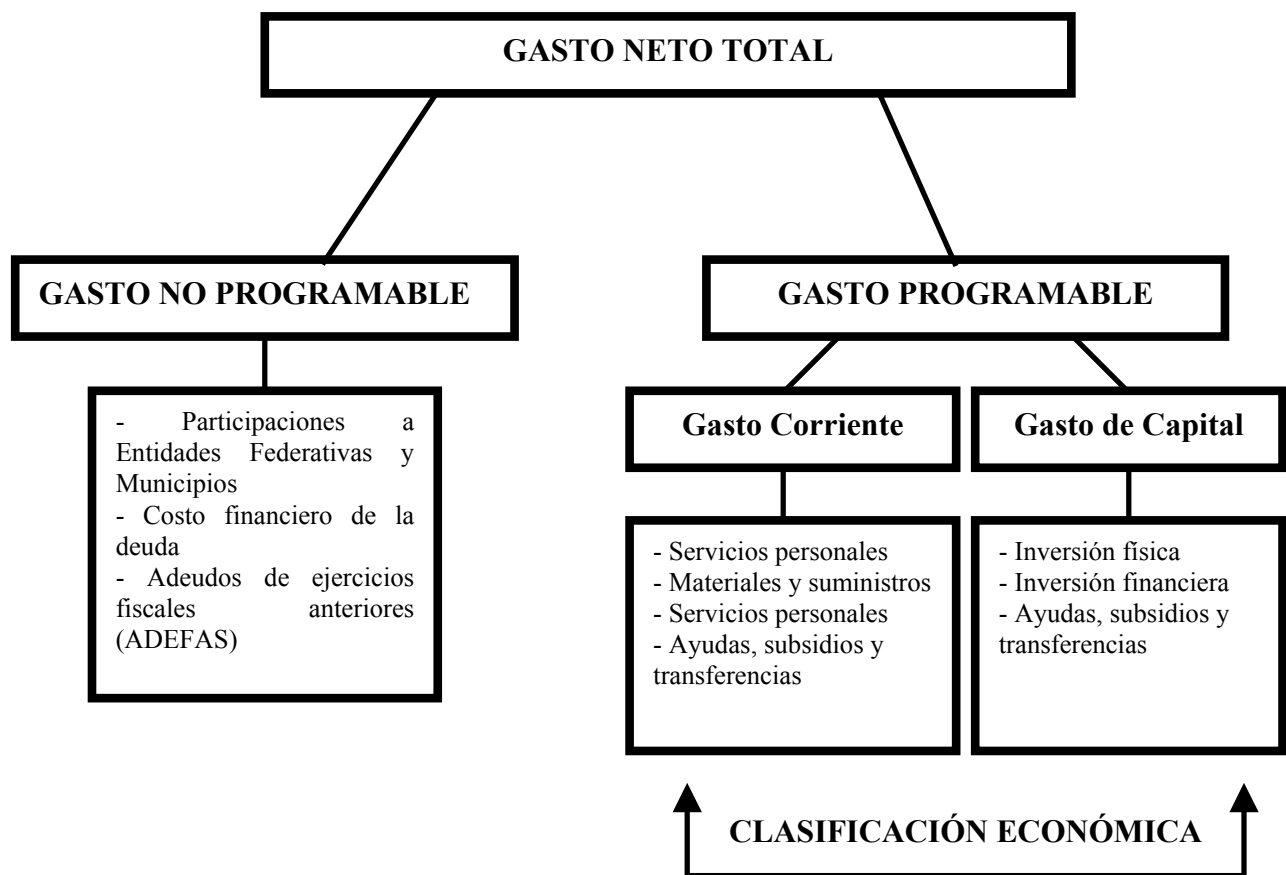
En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2000 se asignan, para las EPD, una cantidad importante de recursos a las instituciones de seguridad social, como el IMSS (para cubrir el costo de la Reforma a la Ley del IMSS), y en menor proporción para el ISSSTE (para fortalecer la nómina de pensiones). También se dan subsidios y transferencias a Luz y Fuerza del Centro (para cubrir déficit de operación y compensar el subsidio a los consumidores) y Ferrocarriles Nacionales de México (para cubrir déficit de operación, inversión física y el servicio de la deuda) (PEF 2000).

Para las EPD, se presupuesta en el Proyecto de Egresos de la Federación un total de 76,332.6 millones de pesos, que serán destinados a gastos de operación.

La mayor parte de los subsidios y las transferencias de las EPI es destinado al sector de Educación, Salud y Seguridad Social. Algunos ejemplos de estas entidades son: IPN, UAM,

UNAM, Conacyt, CIDE, COLMEX, DIF, Institutos de Salud, Hospital General de México, Inegi, SAT, Liconsa, etc.

Como hemos reiterado a lo largo del manual, la clasificación económica es aplicada al gasto programable, a continuación se muestra un esquema que resume los principales rubros que componen la misma.<sup>13</sup>



<sup>13</sup> En el anexo 2 se muestran los montos en el período 1994-2000 destinados a gasto programable y el no programable, las variaciones reales y nominales, así como el porcentaje dentro del gasto neto.

### **Comentarios finales**

- 1) En el proceso de presupuestación, es necesario coordinar los planes de desarrollo económico y social con los presupuestos gubernamentales, por lo que es importante adoptar un sistema uniforme de clasificaciones, que permita que sean de utilidad tanto para la planificación como para la presupuestación.
- 2) Las cuentas presupuestarias deben presentarse de una manera que faciliten y ayuden a la formulación, ejecución y contabilización de los programas. Es necesario, por lo tanto, partir de criterios básicos para el análisis presupuestario, de ahí que se derive un sistema de clasificaciones presupuestarias con el fin de exponer los antecedentes de los ingresos y gastos y facilitar el manejo de información con fines específicos.
- 3) Las clasificaciones presupuestarias se vinculan entre sí brindando información importante para el análisis y estudio de la política del gobierno y de los programas, por lo que a través de ellas pueden formarse matrices entrecruzadas tales como: económica-funcional; funcional-administrativa, económica-administrativa, económica-por objeto del gasto, etc.
- 4) La clasificación administrativa refleja el monto de recursos asignados a las instituciones del Sector Público, y tiene el objetivo de facilitar la administración de los fondos públicos. En México esta clasificación es desagregada en ramos: Ramos de la Administración Pública Centralizada, Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos y Ramos Generales.
- 5) La clasificación funcional se utiliza para agrupar las transacciones gubernamentales, según el destino del gasto y tiene el objetivo de reflejar la proporción de los gastos públicos destinados a cada tipo de servicio tales como: salud, educación, defensa nacional, medio ambiente, etc. En México las funciones desglosadas en esta clasificación son: gestión gubernamental, desarrollo social y funciones productivas.

- 6) La clasificación económica permite la identificación de los renglones de gasto o de ingresos según la naturaleza económica: gasto corriente o gasto de capital, por lo que a través de la misma es posible conocer la influencia que tienen las finanzas públicas en la economía nacional. Su importancia está dada en la evaluación y control del gasto bajo una perspectiva macroeconómica donde se define en qué se gastan los egresos de la federación.
  
- 7) Mediante la clasificación económica podemos saber los gastos del Gobierno Federal destinados a operaciones de tipo corriente, por ejemplo: sueldos y salarios, materiales y suministros y servicios generales; o de capital, por ejemplo: ampliación de la capacidad instalada o creación de infraestructura.
  
- 8) Finalmente la clasificación económica permite conocer el efecto del gasto público en la actividad económica del país ya que es posible determinar el impacto de los gastos públicos sobre el nivel y composición del producto nacional, así como sobre su distribución. Es importante porque a través de ésta se puede cuantificar el nivel de inversión pública del país; medir los volúmenes de mano de obra que paga el sector público y la demanda que ejerce sobre los bienes y servicios que se producen en una economía; y permite mostrar el financiamiento y la política de subsidios al nivel nivel de precios, al tener efectos sobre la estabilidad monetaria.

## **Bibliografía**

Alvarez Orozco, Aurelio (1986). El Presupuesto Público, Mimeo

Arriaga Conchas, Enrique (1996). Finanzas Públicas de México, IPN. México, D.F.

Chávez Presa, Jorge A. (2000). Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto Público, Mimeo.

CIDE (1999). Programa de Presupuesto y Gasto Público, folleto emitido por el CIDE.

Elizondo M.-S, Carlos (1998). Ponencia dictada en el Foro sobre Política Tributaria, CIDE, octubre, México.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Mariana López Ortega (2000). Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Federal en México, CIDE, México.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Mariana López Ortega (2000). Manual sobre la Clasificación Funcional del Gasto Público, CIDE, México.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Fernando Patrón Sánchez (2000). Manual sobre la Clasificación Administrativa del Gasto Público, CIDE, México.

López Arratia, Alejandro (1992). “El proceso presupuestario en México” en María del Carmen Pardo (coord.). Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, INAP, México.

López Presa , José Octavio (coord.) (1998). Corrupción y Cambio, Fondo de Cultura Económica, México.

McCaffery, Jerry (1999). “Features of the Budgetary Process”, en Meyers Roy, Handbook of government budgeting, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pp.3-29.

Martner, Gonzalo (1976). Planificación y presupuesto por programas, Siglo XXI editores. México.

Petrei, Humberto (1997). Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., Estados Unidos de América.

Poder Ejecutivo Federal (1995-2000). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, México.

Poder Ejecutivo Federal (1997). Tercer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico, México.

Rodríguez Aznar, José Vicente (1973). Elementos de Economía Presupuestaria. Ministerio de Hacienda, Dirección General de Finanzas Públicas. Caracas, Venezuela.

Rubin, Irene S. (1999). “Understanding the role of conflict in budgeting”, en Roy T. Meyers, Handbook of government budgeting, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pp.30-51.

Saldaña, Adalberto (1977). Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto, INAP. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (1995). Clasificación por objeto del gasto, emitido por la Subsecretaría de Egresos. México.

SHCPa (1998). Proyecto de Reforma al Sistema Presupuestario: la NEP y el SED. “De los procedimientos a los resultados”, emitido por la Subsecretaría de Egresos, Junio. México.

SHCPb (1998). Lineamientos para la concertación de la Nueva Estructura Programática 1999, emitido por la Unidad de Política y Control Presupuestal, Subsecretaría de Egresos. México.

SHCPc (1998) Cuenta de la Hacienda Pública Federal, México.

SHCPd (1998). Glosario de términos de la Administración Pública Federal, México.

SHCP (1995-1998). Cuenta de la Hacienda Pública Federal, México.

SHCP (1998). Algunos aspectos del gasto público en México, emitido por la Subsecretaría de Egresos. México.

SHCP (1998). ¿Qué es el PEF 1998?, emitido por la Unidad de Política y Control Presupuestal, Subsecretaría de Egresos. México.

Shuman, Howard E. (1992). Politics and the budget. The struggle between the President and the Congress, Prentice Hall. New Jersey, Estados Unidos de América.

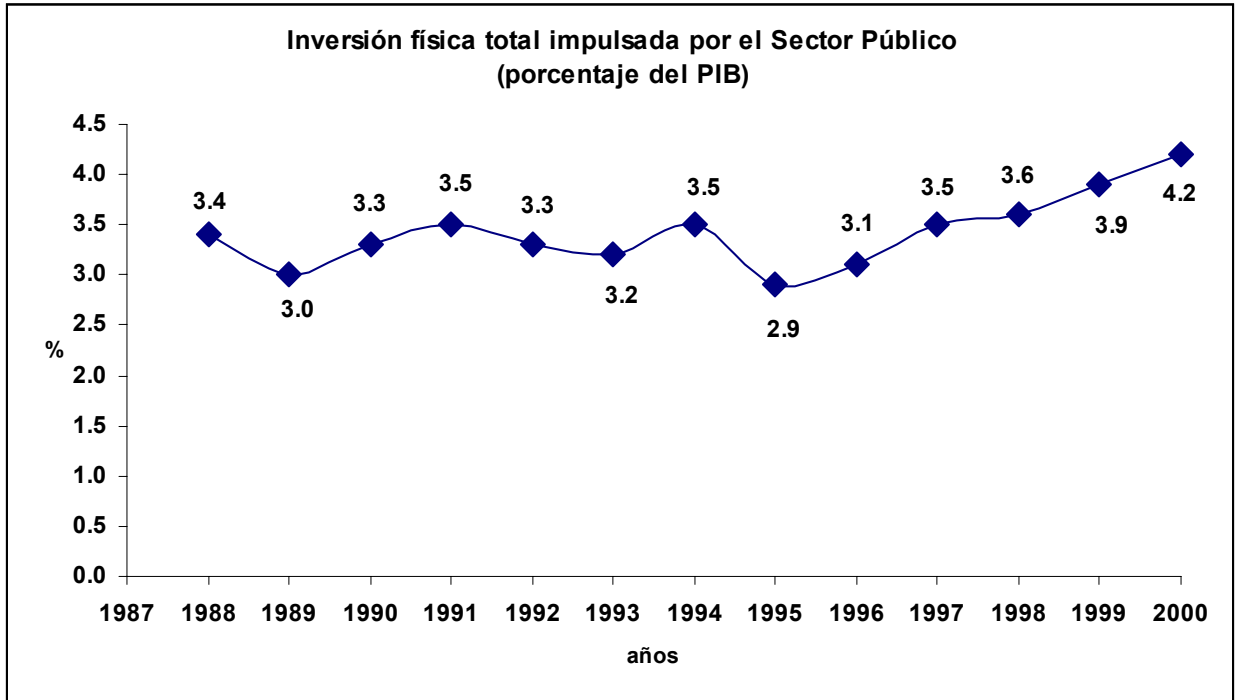
Vázquez Arroyo, Francisco (1979). Presupuesto por programas para el Sector Público de México, UNAM. México

Wildavsky, Aaron (1964). The politics of the budgetary process,. New York: Little Brown.

World Bank (1998). Public Expenditure Management Handbook, Junio, Washington, D.C. Estados Unidos de América.

# **ANEXOS**

ANEXO 1



Fuente: Poder Ejecutivo Federal (1997). Tercer Informe de Gobierno (Anexo Estadístico) y PEF 2000.

**ANEXO 2**  
**TABLA 1**

<b>EVOLUCIÓN DEL GASTO PRESUPUESTAL</b>							
Deflactado con el índice de precios implícito del Producto Interno Bruto							
(millones de pesos constantes)							
CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Proyecto
<b>Gasto Primario Devengado 1/</b>	268,760.8	227,443.3	243,101.1	271,072.2	268,886.0	280,876.7	292,248.1
<b>Gasto Neto Devengado</b>	300,842.2	283,452.2	299,277.4	324,975.4	309,891.9	334,853.5	352,318.4
<b>Gasto Programable Devengado</b>	230,360.6	194,523.5	206,791.1	229,919.0	226,123.1	234,496.6	243,946.8
Gasto Corriente	178,311.4	153,900.4	158,341.3	181,180.9	180,858.8	191,640.3	200,036.4
Servicios personales	54,217.4	45,971.6	46,534.7	52,321.8	52,690.5	59,724.7	N.D.
Materiales y Suministros	22,349.0	19,413.3	21,440.2	22,613.6	22,627.5	18,967.9	N.D.
Servicios Generales	42,649.9	36,775.8	36,023.0	38,425.3	32,650.2	33,459.0	N.D.
Ayudas, Subsidios y Transferencias	58,042.9	50,665.8	53,083.6	67,220.2	72,572.6	79,233.8	N.D.
Otros	1,052.2	1,073.9	1,259.9	600.0	318.0	254.9	N.D.
Gasto de Capital	52,049.2	40,623.1	48,449.8	48,738.1	42,729.6	42,856.3	43,910.4
Inversión Física Directa	33,844.8	27,441.7	29,841.3	33,894.3	25,825.1	23,317.7	N.D.
Ayudas, Subsidios y Transferencias	12,810.2	8,694.5	10,253.8	10,998.7	15,010.4	16,585.7	N.D.
Inversión Física	12,149.7	8,225.5	9,760.0	10,705.1	14,412.2	15,889.8	N.D.
Otras	660.6	469.0	493.8	293.7	598.2	695.9	N.D.
Otros Gastos de Capital	5,394.2	4,486.9	8,354.7	3,845.0	1,894.1	2,952.9	N.D.
Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el DF					2,534.7		
<b>Gasto no Programable Devengado</b>	70,481.6	88,928.7	92,486.3	95,056.5	83,768.8	100,356.9	108,371.5
Intereses, Comisiones y Gastos 2/	32,081.3	45,962.0	45,668.9	36,582.4	37,200.6	46,132.4	48,117.4
ADE		10,046.9					
Programas de Apoyo Financiero 3/			10,507.4	17,320.9	3,805.3	7,844.4	11,952.8
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	38,269.7	32,897.1	36,309.9	41,153.0	42,762.9	46,380.1	48,301.3
Estímulos Fiscales	130.6	22.8		0.2			

N.D.: No disponible

1/ El gasto primario devengado resulta de restar al gasto neto los intereses, comisiones y gastos de la deuda y los recursos destinados al ADE y los programas de Apoyo Financiero.

2/ En ejercicio 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999 excluye 3 118.2, 16 539.5, 12 272.4, 11 234.8, 16 519.0 y 18 747.2 millones de pesos respectivamente, por concepto de intereses compensados. Para el año 2000 no se excluyen los intereses compensados.

La suma de los intereses compensados; los intereses, comisiones y gastos; el ADE; y los Programas de Apoyo Financiero dan como resultado el Costo Financiero de la Deuda.

3/ Incluye FOBAPROA y otros programas. A partir de 1999 incluye IPAB y otros programas.

Fuente: Elaborado con base en la Cuenta de Hacienda Pública 1995-1999 y Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000.

TABLA 2

EVOLUCIÓN DEL GASTO PRESUPUESTAL						
VARIACIÓN REAL*						
CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Variación respecto a 1994	Variación respecto a 1995	Variación respecto a 1996	Variación respecto a 1997	Variación respecto a 1998	Variación respecto a 1999
<b>Gasto Primario Devengado</b>	-15.4	6.9	11.5	-0.8	4.5	4.0
<b>Gasto Neto Devengado</b>	-5.8	5.6	8.6	-4.6	8.1	5.2
<b>Gasto Programable Devengado</b>	-15.6	6.3	11.2	-1.65	3.7	4.0
Gasto Corriente	-13.7	2.9	14.4	-0.2	6.0	4.4
Servicios personales	-15.2	1.2	12.4	0.7	13.3	N.D.
Materiales y Suministros	-13.1	10.4	5.5	0.1	-16.2	N.D.
Servicios Generales	-13.8	-2.0	6.7	-15.0	2.5	N.D.
Ayudas, Subsidios y Transferencias	-12.7	4.8	26.6	8.0	9.2	N.D.
Otros	2.1	17.3	-52.4	-47.0	-19.8	N.D.
Gasto de Capital	-22.0	19.3	0.6	-12.3	0.3	2.5
Inversión Física Directa	-18.9	8.7	13.6	-23.8	-9.7	N.D.
Ayudas, Subsidios y Transferencias	-32.1	17.9	7.3	36.5	10.5	N.D.
Inversión Física	-32.3	18.7	9.7	34.6	10.3	N.D.
Otras	-29.0	5.3	-40.5	103.7	16.3	N.D.
Otros Gastos de Capital	-16.8	86.2	-54.0	-50.7	55.9	N.D.
Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el DF					-100.0	
<b>Gasto no Programable Devengado</b>	26.2	4.0	2.8	-11.9	19.8	8.0
Intereses, Comisiones y Gastos	43.3	-0.6	-19.9	1.7	24.0	4.3
ADE		-100.0				
Programas de Apoyo Financiero			64.8	-78.0	106.1	52.4
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	-14.0	10.4	13.3	3.9	8.5	4.1
Estímulos Fiscales	-82.6	-100.0		-100.0		

N.D.: No disponible

\* Deflactado con el índice de precios implícito del Producto Interno Bruto

TABLA 3

EVOLUCIÓN DEL GASTO PRESUPUESTAL							
PARTICIPACIÓN RESPECTO AL GASTO NETO TOTAL (%) *							
CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Gasto Primario Devengado</b>	89.3	80.2	81.2	83.4	86.8	83.9	83.0
<b>Gasto Neto Devengado</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Gasto Programable Devengado</b>	76.6	68.6	69.1	70.7	73.0	70.0	69.2
<b>Gasto Corriente</b>	59.3	54.3	52.9	55.8	58.4	57.2	56.8
Servicios personales	18.0	16.2	15.5	16.1	17.0	17.8	N.D.
Materiales y Suministros	7.4	6.8	7.2	7.0	7.3	5.7	N.D.
Servicios Generales	14.2	13.0	12.0	11.8	10.5	10.0	N.D.
Ayudas, Subsidios y Transferencias	19.3	17.9	17.7	20.7	23.4	23.7	N.D.
Otros	0.3	0.4	0.4	0.2	0.1	0.1	N.D.
<b>Gasto de Capital</b>	17.3	14.3	16.2	15.0	13.8	12.8	12.5
Inversión Física Directa	11.3	9.7	10.0	10.4	8.3	7.0	N.D.
Ayudas, Subsidios y Transferencias	4.3	3.1	3.4	3.4	4.8	5.0	N.D.
Inversión Física	4.0	2.9	3.3	3.3	4.7	4.7	N.D.
Otras	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	N.D.
Otros Gastos de Capital	1.8	1.6	2.8	1.2	0.6	0.9	N.D.
Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el DF					0.8		
<b>Gasto no Programable Devengado</b>	23.4	31.4	30.9	29.3	27.0	30.0	30.8
Intereses, Comisiones y Gastos	10.7	16.2	15.3	11.3	12.0	13.8	13.7
ADE		3.5					
Programas de Apoyo Financiero			3.5	5.3	1.2	2.3	3.4
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	12.7	11.6	12.1	12.7	13.8	13.9	13.7
Estímulos Fiscales	0.04	0.008		0.00007			

N.D.: No disponible

\* Las participaciones con respecto al gasto neto total, de 1994-1999, se obtuvieron con base en los gastos ejercidos, para el 2000 se obtuvieron con base en el proyecto.

### ANEXO 3 GLOSARIO DE TÉRMINOS<sup>14</sup>

#### A

##### ADMINISTRACION PUBLICA (SECTOR PUBLICO, SECTOR GUBERNAMENTAL)

Conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la Federación, de los estados y municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos. Conjunto ordenado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento a las atribuciones que las Constituciones federal y estatales confieren al Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

##### ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL (SECTOR CENTRAL)

Conjunto de dependencias administrativas integrado por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Departamentos Administrativos que determine el titular del Ejecutivo Federal.

##### ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa; se compone de la administración centralizada y paraestatal que consigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

##### ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL (SECTOR PARAESTATAL)

Conjunto de entidades de control presupuestario directo e indirecto integrado por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos.

##### APORTACIONES

Recursos canalizados para crear o incrementar el patrimonio de ciertas entidades que laboran con fines de utilidad pública y cuyos ingresos son insuficientes para mantener sus servicios. Son los recursos que se otorgan a las unidades productoras de bienes y servicios, con la finalidad de financiar la adquisición de activos fijos, activos financieros, o apoyar la liquidación de pasivos.

##### APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas, cuyo pago lo hace el Estado para cumplir con las obligaciones fijadas por la ley por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

##### APOYOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS

Son las asignaciones extraordinarias que la Administración Pública Federal otorga a los estados, municipios y el Distrito Federal con la finalidad de apoyarlos en su fortalecimiento financiero y en caso de desastres naturales o por contingencias económicas, así como para dar cumplimiento a los Convenios de Cooperación que se suscriban.

---

<sup>14</sup> Tomado de: SHCP (1998). Glosario de términos de la Administración Pública Federal, México.

## ASIGNACION PRESUPUESTARIA

Importe destinado a cubrir las erogaciones previstas en programas, subprogramas, proyectos y unidades presupuestarias, necesarias para el logro de los objetivos y metas programadas. Esta se divide en asignación original y asignación modificada.

## AYUDAS

Asignaciones que la Administración Pública Federal otorga a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro, en forma directa o mediante fondos y fideicomisos. Incluye las asignaciones que el Gobierno Federal destina para apoyar a la población. Es el traslado de recursos en dinero o en especie que recae directamente en los individuos o familias para incrementar su ingreso disponible.

## C

### CLASIFICACION ADMINISTRATIVA

Forma de presentación del presupuesto que tiene por objeto facilitar su manejo y control administrativo a través de la presentación de los gastos conforme a cada una de las dependencias y entidades públicas determinadas.

### CLASIFICACION DE LOS GASTOS POR PROGRAMAS, ACTIVIDADES Y PROYECTOS

Es aquella que permite la identificación del conjunto de resultados a obtener dentro de cada sector de actividad del gobierno, clasificados por separado y agrupados según programas, subprogramas, actividades y proyectos. Estos programas son definidos en función de la estructura administrativa de los órganos gubernamentales y de sus respectivas atribuciones o fines. Además, la clasificación por programas permite la cuantificación de las metas programadas y de los costos correspondientes.

### CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO

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

Se establece de acuerdo con la naturaleza de la transacción esto es, con contraprestación o sin ella, para fines corrientes o de capital, tipos de bienes y servicios obtenidos, así como el sector o subsector que recibe los beneficios. Generalmente se utiliza para determinar la naturaleza y medir el efecto económico del gasto público en su relación con la actividad económica en general y con otros sectores en particular.

### CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS INGRESOS Y DE LOS GASTOS DEL SECTOR PUBLICO

Ordenamiento que permite realizar el análisis económico. Identifica cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica, y en consecuencia hace posible investigar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía nacional.

### CLASIFICACION ECONOMICO-FUNCIONAL

Es aquella que enlaza dos criterios de análisis: el económico y el funcional, conteniendo en la línea horizontal la clasificación funcional, y en la vertical la clasificación económica.

Esta clasificación permite realizar un estudio general sobre las diversas acciones que realiza el gobierno y la distribución relativa de recursos a que dan lugar.

#### CLASIFICACION ECONOMICO-INSTITUCIONAL (ECONOMICO-ADMINISTRATIVA)

Sistema entrecruzado que muestra en un sentido la clasificación económica y en el otro, la clasificación institucional.

#### CLASIFICACION FUNCIONAL

Esta clasificación agrupa los gastos por función y subfunción de acuerdo con los propósitos a que están destinados. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinen a cada tipo de servicio. A partir de 1989, la clasificación funcional del gasto del Gobierno Federal identifica seis funciones basadas en el esquema de cuentas nacionales: Administración Gubernamental; Política y Planeación Económica y Social; Fomento y Regulación; Desarrollo Social; Infraestructura y Producción. La Nueva Estructura Programática que se plantea implantar a partir de 1998, considera 17 funciones.

#### CLASIFICACION FUNCIONAL Y SECTORIAL DEL GASTO

El objeto de esta clasificación es presentar un ordenamiento que informe acerca de la naturaleza de los servicios que tiene a su cargo el Estado, o en su caso una institución en particular, así como la proporción del gasto total que se destina a la satisfacción de cada tipo de servicio.

#### CLASIFICACION FUNCIONAL-INSTITUCIONAL (FUNCIONAL-ADMINISTRATIVA)

Esquema que muestra la clasificación funcional enlazada con la institucional, ligando las grandes funciones que desarrolla el gobierno con las instituciones que tienen a su cargo la ejecución.

#### CLASIFICACION INSTITUCIONAL POR OBJETO DEL GASTO (ADMINISTRATIVA POR OBJETO DEL GASTO)

Esquema que entrecruza las clasificaciones institucionales y por objeto del gasto, mostrando qué cantidad de dinero gastará cada entidad por capítulo, concepto y partida.

#### CLASIFICACION INSTITUCIONAL POR PROGRAMAS

Matriz que liga las instituciones ejecutoras con sus respectivos programas, mostrando las dependencias y entidades responsables de ejecutarlos enumerándolos correlativamente a fin de mostrar su identidad.

#### CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO

Listado ordenado, homogéneo y coherente que permite identificar los bienes y servicios que el Gobierno Federal demanda para desarrollar sus acciones, agrupándolas en capítulos, conceptos y partidas.

Es aquella que identifica los diversos bienes y servicios que las distintas dependencias y entidades públicas necesitan adquirir para funcionar, tales como servicios personales, arrendamientos de edificios, adquisición de escritorios, tinta, papel y demás materiales necesarios para la operación, adquisición de bienes inmuebles, pago de intereses, etc.

#### CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO-POR PROGRAMA

Este esquema muestra en un sentido los diversos programas que impulsa un organismo y en el otro los recursos clasificados por objeto del gasto, que son necesarios para cumplir el programa; presenta la ventaja de permitir el estudio de los costos de los programas, subprogramas y actividades y su comparación entre sí. Es útil para estudiar el costo de los insumos de cada programa y su cotejo con programas similares.

#### CLASIFICACION POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

En esta clasificación se agrupan los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. Su objetivo es vincular los gastos con los resultados que se espera lograr, expresados en unidades físicas.

#### CLASIFICACION SECTORIAL ADMINISTRATIVA

Ordenación del presupuesto de egresos que tiene por objeto medir el impacto sectorial del gasto ejercido por cada entidad de la administración pública.

Esquema de análisis que entrecruza las clasificaciones sectorial y administrativa y muestra la cantidad de recursos que ejercerá cada entidad, así como su impacto sectorial.

#### CLASIFICACION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO

Forma de presentación de la estructura del gasto público de acuerdo con el propósito para el que se realizan las transacciones de los sectores económicos. Usualmente se utiliza para medir la asignación de recursos por parte del gobierno destinada a promover diversas actividades y objetivos en el país, de acuerdo con los sectores productivos que integran la economía.

#### CLASIFICACION SECTORIAL-ECONOMICA

Elemento de programación-presupuestación que permite conocer el destino sectorial del gasto corriente y de capital, y medir su impacto en la actividad económica. Para fines de control presupuestario los sectores en los que se divide el gasto público actualmente, aún cuando pueden variar, son los siguientes: Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales; Medio Ambiente; Desarrollo Social conformado por: Educación, Salud y Seguridad Social, Laboral, Desarrollo Regional y Urbano y Abasto Social y Nutrición; Comunicaciones y Transportes; Energético; Gobierno, Seguridad Nacional y Procuración de Justicia; y Administración y Servicios.

#### CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Formas de distribución en que puede presentarse el presupuesto para identificar y ordenar de mejor manera las transacciones del sector público; las diversas formas de agrupar los presupuestos de ingresos y gastos facilitan el análisis económico administrativo y contable de la acción gubernamental.

#### CONTROL PRESUPUESTARIO

Etapa del proceso presupuestario que consiste en el registro de operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestario, a fin de verificar y valorar las acciones emprendidas y apreciar el cumplimiento de los propósitos y políticas fijadas previamente, a fin de identificar desviaciones y determinar acciones correctivas. Es un sistema compuesto por un conjunto de procedimientos administrativos mediante los cuales se vigila la autorización, tramitación y aplicación de recursos humanos, materiales y financieros integrantes del gasto del Sector Público Federal en el desempeño de sus funciones. Principio básico de contabilidad gubernamental que establece la competencia del sistema contable en el registro de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto del ente, así como su vinculación con el avance físico financiero de los proyectos programados.

#### COORDINACION FISCAL

Mecanismo que tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales;

distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

#### CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL

Es un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal rinde a la H. Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente, dentro de los primeros diez días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, en los términos del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **D**

#### DEPENDENCIA

Es aquella institución pública subordinada en forma directa al Titular del Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados. Las dependencias de la Administración Pública Federal son las secretarías de estado y los departamentos administrativos según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El acuerdo de sectorización reserva el concepto de dependencias a los organismos públicos del Sector Central que no son coordinadores de sector y da la denominación de secretaría a los que sí lo son.

#### DEUDA PUBLICA

Suma de las obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la Nación. Capítulo de gasto que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión. Incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por conceptos distintos de servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente. Total de préstamos que recibe el Estado para satisfacer sus necesidades.

#### DEUDA PUBLICA EXTERNA

Comprende todas las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal con acreditantes extranjeros y pagaderas en el exterior tanto en moneda nacional como extranjera. Su pago implica salida de fondos del país.

#### DEUDA PUBLICA INTERNA

Comprende todas las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal con acreditantes nacionales y pagaderas en el interior del país, tanto en moneda nacional como extranjera. Su pago no debe implicar salida de fondos del país.

### **E**

#### EGRESOS

Erogación o salida de recursos financieros, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por algún otro concepto. Desembolsos o salidas de dinero, aún cuando no constituyan gastos que afecten las pérdidas o ganancias. En contabilidad fiscal, los pagos que se hacen con cargo al presupuesto de egresos.

## EJECUCION DEL GASTO

Fase del proceso presupuestario que se inicia una vez aprobado el presupuesto y que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero para la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazo.

## ENTIDAD

Persona, sociedad, corporación u otra organización. Término genérico con que se denomina en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal a quienes realizan gasto público como son: los Poderes Legislativo y Judicial, la Presidencia de la República, las dependencias (Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República) los organismos descentralizados, los organismos autónomos, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define sólo como entidades a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente es el Gobierno Federal o los organismos y empresas señalados que, de acuerdo a las disposiciones aplicables son considerados entidades paraestatales.

## ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO

Clasificación convencional de la administración presupuestaria por medio de la cual se identifican las entidades de la Administración Pública Paraestatal, cuyos presupuestos integrales de ingresos y gastos por programas forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación; su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al Poder Legislativo a través de Informes Trimestrales de las Finanzas Públicas y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

## ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO INDIRECTO

Clasificación convencional en la administración presupuestaria por medio de la cual se identifican las entidades de la Administración Pública Paraestatal, cuyos presupuestos no forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, excepto en la medida de los apoyos que reciben del Gobierno Federal. Su control y evaluación es realizado directamente por el Ejecutivo Federal a través de las coordinadoras sectoriales.

## EVALUACION PRESUPUESTARIA

Es un proceso técnico, administrativo y contable, mediante el cual se verifican y comparan los resultados con los objetivos y metas después de efectuar los gastos corrientes y de inversión. De no haberse logrado las metas, se deberá investigar las causas condicionantes que impidieron su logro. De este modo la evaluación presupuestaria de los programas públicos de desarrollo constituye una valiosa fuente de información para diseñar una nueva reprogramación del gasto público. Entre las técnicas auxiliares de esta evaluación presupuestaria se pueden citar la programación lineal, las matrices de insumo-producto, los diagnósticos económicos, las pruebas error-acierto, el análisis costo-beneficio social y la elaboración de modelos de simulación. El objetivo de la evaluación presupuestaria es medir la eficiencia y eficacia de los gastos corrientes y de inversión mediante indicadores, que permitan conocer sus efectos antes y después de realizadas las erogaciones.

## F

## FONDO

Partida económica que representa una disponibilidad destinada a afrontar un determinado gasto. Suma de dinero que constituye a una entidad contable independiente, que se reserva para propósitos determinados y se utiliza conforme a limitaciones o restricciones expresas.

Asignación que se otorga a una área presupuestaria determinada, durante un año calendario para el pago de gastos en forma oportuna e inmediata y que posteriormente se regularizan con los trámites administrativos correspondientes.

#### FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL

Conjunto de recursos destinados al Fondo de Fomento Municipal, constituidos por un porcentaje de la recaudación federal participable; y los derechos sobre minería e hidrocarburos, con exclusión de los derechos extraordinarios sobre los mismos. Para su distribución se dividen en dos partes; una menor que se asigna a todas las entidades federativas y el porcentaje restante a las entidades coordinadas con la Federación en materia de derechos.

#### FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

Monto de recursos conformado con el 20.0 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal. Los porcentajes a considerar en su asignación se dividen de la siguiente manera: 45.17 por ciento se distribuye en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad; 45.17 por ciento se otorga de acuerdo al coeficiente que establece el artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal; y el 9.66 por ciento restante se asigna en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. El Fondo General de Participaciones se adicionará con el 1.0 por ciento de la recaudación federal participable, que corresponderá a las entidades federativas y municipios que se encuentren coordinadas en materia de derechos; además, de un monto equivalente al 80.0 por ciento del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de las bases especiales de tributación.

### **G**

#### GASTO CORRIENTE

Erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

#### GASTO DE CAPITAL

Es el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras.

#### GASTO DE INVERSION

Es el importe de las erogaciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública, tendientes a adquirir, ampliar, conservar o mejorar sus bienes de capital, incluye también la adquisición de acciones y títulos de crédito de terceros.

#### GASTO DE OPERACION

Erogación en bienes, servicios y otros gastos diversos, que para atender el funcionamiento permanente y regular realizan las entidades del Sector Paraestatal.

#### GASTO DIRECTO DEL SECTOR

Recursos que la dependencia coordinadora del sector destina al cumplimiento de sus funciones y atribuciones como órgano del Ejecutivo Federal. Excluye las transferencias que por su conducto otorga el Gobierno Federal a las entidades paraestatales o a los sectores privado y social.

#### GASTO NETO

Total de las erogaciones reales que afectan al erario federal. Se obtiene deduciendo de los gastos brutos, las operaciones virtuales y compensadas.

#### GASTO PRIMARIO

Agregado que resulta de descontar los intereses, comisiones y gastos de la deuda, al gasto neto devengado. Este concepto de gasto refleja el nivel de las erogaciones sobre las que el sector público tiene un verdadero control, ya que los intereses se encuentran directamente vinculados con saldos históricos acumulados.

#### GASTO PROGRAMABLE

Conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno Federal entre los cuales se considera a los Poderes de la Unión, los Organos Autónomos, la Administración Pública Central, y las entidades de la Administración Pública Paraestatal sujetas a control presupuestario directo, consignadas en programas específicos para su mejor control y evaluación.

#### GASTO PUBLICO

Es el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal, estatal y municipal incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones.

#### GASTO SOCIAL

Parte del gasto público destinada al financiamiento de servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, son los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares.

#### N

#### NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMATICA (NEP)

Replanteamiento integral de la estructura programática para vincular los propósitos de las políticas públicas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo, con las "misiones" de las distintas dependencias y entidades del Gobierno Federal, definidas por sus atribuciones legales y el quehacer cotidiano de las unidades responsables ejecutoras de los recursos públicos. Sus objetivos son: mejorar la planeación y asignación de recursos; simplificar el proceso de presupuestación y la administración de los resultados; mejorar la información programática presupuestaria y la medición del desempeño; facilitar la asociación de las políticas públicas y el control presupuestario; y dirigir la evaluación y las auditorías del gasto a los resultados.

## **P**

### **PARTICIPACIONES DE INGRESOS FEDERALES**

Asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobiernos de los Estados y sus municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.

### **PARTIDAS DE GASTO (PARTIDAS PRESUPUESTARIAS)**

Constituyen elementos afines, integrantes de cada concepto, y representan expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere, permitiendo la cuantificación monetaria y contable de los mismos. Elemento presupuestario en que se subdividen los conceptos y que clasifica las erogaciones de acuerdo con el objeto específico del gasto.

### **PRESUPUESTO**

Estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del Sector Público Federal, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.

### **PROGRAMA**

Instrumento normativo del sistema nacional de planeación democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional, mediante la identificación de objetivos y metas. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial e institucional, de acuerdo a su temporalidad y al ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo, respectivamente. Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad responsable.

### **PROGRAMA OPERATIVO ANUAL (POA)**

Instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación nacional del desarrollo económico y social del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros.

### **PROGRAMAS ESPECIALES**

Son los que se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país; en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector.

### **PROGRAMAS INSTITUCIONALES**

Definen la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y políticas del PND y de los programas que lo desagregan y detallan.

### **PROGRAMAS SECTORIALES**

Los programas sectoriales comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia. Rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo relacionado con la

materia de los mismos. Se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, atendiendo las normas y lineamientos que emite para su integración la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e incorporando las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del PND, las recomendaciones de los estados y municipios y las aportaciones de los grupos sociales interesados a través de los foros de consulta popular.

## T

### TRANSFERENCIA

Es el traslado implícito o explícito de recursos del Sector Público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social.

## R

### RAMO PRESUPUESTARIO

Elemento que identifica y clasifica el gasto público federal por entidades administrativas del Poder Ejecutivo (Secretarías, Departamentos de Estado, Presidencia de la República, Procuraduría General de la República), Poderes Legislativo y Judicial, Ramos Generales de gasto y Organismos Públicos Autónomos.

### RECAUDACION FEDERAL PARTICIPABLE

Se conforma por todos los impuestos que obtenga la Federación, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y la minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Se excluyen de este concepto, los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo; los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades federativas; y el excedente que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15 por ciento a los ingresos por la obtención de premios a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta.

### RECURSOS PRESUPUESTARIOS

Asignaciones consignadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestos por las entidades para un periodo determinado.

## U

### UNIDAD EJECUTORA

Es la Unidad Administrativa subordinada a una Unidad Responsable, en la cual se desconcentra parte del ejercicio presupuestario con el propósito de cumplir con eficiencia la misión encomendada. Es la responsable de llevar el registro contable de sus operaciones.

UNIDAD RESPONSABLE

Area administrativa facultada para llevar a cabo las actividades que conduzcan al cumplimiento de objetivos y metas establecidas en los programas de una dependencia o entidad del Gobierno Federal.