



Gestión presupuestaria y políticas del gasto público para el desarrollo

Gabriel Purón Cid



Gestión presupuestaria y políticas del gasto público para el desarrollo



Gestión presupuestaria y políticas del gasto público para el desarrollo

Gabriel Purón Cid



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES

Gestión presupuestaria y políticas del gasto público

Primera edición 2026
(versión electrónica)

Universidad Autónoma de Aguascalientes
Av. Universidad 940, Ciudad Universitaria
Aguascalientes, Ags., 20100

Gabriel Purón Cid

ISBN 978-968-9752-29-5

Hecho en México / *Made in Mexico*



editorial.uaa.mx



libros.uaa.mx



revistas.uaa.mx



libreriavirtual.uaa.mx

Dedico esta obra a mi familia. En especial a mi esposa quien siempre ha estado a mi lado con apoyo y comprensión. A mis hijos, maestros de vida, quienes han sido mi inspiración y propósito. A ellos le dedico este libro con cariño y un gran agradecimiento.

A mis alumnas y alumnos quienes han forjado en mi un explorador del conocimiento. Les doy las gracias por permitirme ser parte de su emocionante viaje de aprendizaje y comprender que el conocimiento se adquiere juntos.

A la editorial de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) por abrir sus puertas y, por supuesto, a los dictaminadores de este texto que me permitieron afinar un mejor producto para los lectores.

A todos dedico este libro con cariño y un muy gran agradecimiento.



Índice

Prefacio	13
Introducción	17
Capítulo 1. El papel de la gestión presupuestaria y políticas de gasto público para el desarrollo	21
Evolución de la gestión presupuestaria y políticas de gasto para el desarrollo	23
Siglo XIX	23
Siglo XX	28
Siglo XXI	40
Lentes teóricos sobre la gestión presupuestaria y políticas de gasto para el desarrollo	42
Planificación integral racional	43
Enfoque legal	44
Enfoque administrativo	45

Enfoque funcional	48
Enfoque económico	49
Enfoque de políticas públicas	53
Enfoque político	55
Enfoque de elección pública	57
Conclusiones	58
Capítulo 2. Origen y definiciones del gasto público	61
Origen y relación del presupuesto y gasto público	62
Definiciones del gasto público	69
Desde la economía	69
Desde la contabilidad financiera y administrativa	71
Desde la administración pública	73
Conclusiones	75
Capítulo 3. Marco constitucional y legal del gasto público	77
Marco constitucional del gasto público	78
Principio constitucional fiscal	79
Principios constitucionales presupuestarios	80
Principios y conceptos constitucionales de la planeación del gasto público	80
Principios y conceptos constitucionales presupuestarios	82
Principios y conceptos constitucionales del poder legislativo	86
Principios constitucionales administrativos	88
Impacto de leyes generales en el gasto público	90
Impacto de instrumentos normativos en el gasto público	95
Conclusiones	99
Capítulo 4. Base organizacional y estructural para la gestión del gasto público	103
Participantes en la gestión del gasto público	104
Bases organizacionales de la gestión del gasto público	106
Unidades responsables como centros de registro administrativo del gasto público	111
Analítico de claves presupuestarias	119
Clasificación administrativa del gasto público	122

Clasificación funcional y programática del gasto público	124
Clasificación económica del gasto público	135
Clasificación geográfica	143
Clasificaciones del gasto público al sector paraestatal	144
Sistemas de información del gasto público	145
Caso práctico	147
Conclusiones	147
Capítulo 5. Ciclo de gestión del gasto público	149
Tipos de ciclos del gasto público	150
Marco legal del ciclo de gestión del gasto público	152
Etapas del ciclo	154
Planeación	155
Programación	157
Presupuestación	161
Aprobación	164
Ejercicio	172
Calendarios de ministración de recursos	174
Tesorería de la federación	174
Ejecutor de gasto público	175
Ministración y pago de recursos	176
Ejercicio del gasto de servicios personales	178
Ejercicio del gasto corriente diferente de servicios personales	180
Ejercicio del gasto de inversión y obra pública	182
Ejercicio de subsidios	183
Control y evaluación	183
Traslape entre ciclos de ejercicios anteriores y futuros	190
Conclusiones	192
Capítulo 6. Políticas de gasto público	195
Análisis de escenarios macroeconómicos de la política de gasto público	197
Análisis presupuestario de políticas públicas: desarrollo social 2019-2024	202

Transparencia financiera y diagnóstico de la gestión financiera pública (GFP)	231
Marco internacional	231
Evolución de las herramientas digitales para la transparencia financiera	233
Herramientas y mejores prácticas de GFP en México	237
Presupuesto basado en resultados y sistema de evaluación del desempeño (PBR-SED)	240
Antecedentes del PBR-SED	240
Marco constitucional y legal del PBR-SED	243
Niveles de coordinación del PBR-SED	247
Metodología de marco lógico (MML)	249
Retos del PBR-SED	254
Gasto federalizado	256
Austeridad y ahorro del gasto público	271
Participación ciudadana en las decisiones de gasto público	272
Conclusiones	275
Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones sobre la gestión del gasto público	277
Reflexiones sobre los componentes del estudio del gasto público	278
Reflexiones sobre nociones básicas	278
Reflexiones sobre la gestión del gasto público	280
Reflexiones sobre las políticas públicas del gasto público	284
Reflexiones sobre el futuro de la gestión y políticas del gasto público en México	284
Referencias	291
Anexo 1. Historia de la clave presupuestaria	313
Anexo 2. Ejercicio de análisis de claves presupuestarias y elementos programáticos	319
Anexo 3. Tomos y reportes del PEF	327
Anexo 4. Estadísticas oportunas de finanzas públicas	337

Prefacio

Este libro busca llenar un vacío en la literatura disponible en México y Latinoamérica sobre la gestión del presupuesto y políticas del gasto público a nivel federal, ofreciendo una guía de estudio profunda sobre el complejo mundo de la gestión y la hechura de políticas públicas en torno al gasto público. La obra aspira a contribuir tanto como herramienta docente como insumo para abrir el debate académico en el estudio de esta área.

Con este propósito en mente, el texto pone al alcance una lectura que no sólo revisa y describe las diversas referencias obligadas para entender el conjunto de definiciones, conceptos, finalidades, marcos constitucionales y legales, organización y estructura de la información sobre los presupuestos públicos y, en particular, con un énfasis en la gestión del gasto público; sino que también realiza una discusión informada sobre los alcances y limitaciones del ciclo de gestión del gasto público y de varias políticas públicas contemporáneas implementadas en esta área

de estudio. La propuesta del libro fue realizada bajo una visión disciplinaria integral, con mayor énfasis en el derecho y la administración pública.

Se origina de la preocupación por no contar con textos actualizados que integren diferentes piezas sobre el estudio y práctica de la gestión y políticas del presupuesto y gasto público en México que sirvan para la docencia y nutran el debate académico en este campo de estudio.¹ Otra preocupación es que en nuestro país y en la región latinoamericana existen varias organizaciones y redes de profesionales con reconocida experiencia y competencia en la gestión y políticas de gasto público, pero de manera desarticulada.

La obra tiene la aspiración inicial de apoyar tanto a la docencia en este campo de estudio como a la construcción de comunidades epistémicas de expertos desde la academia, gobierno, sector privado y organizaciones de la sociedad civil conformada por estudiantes, administradores y funcionarios públicos, legisladores, académicos, analistas y otras audiencias en torno al estudio de la gestión y políticas del gasto público. Estos vacíos también se extienden en la región latinoamericana, pues cuenta con pocos ejemplares sobre este tema que representa uno de los quehaceres gubernamentales más importantes para el desarrollo de la región. El texto de Humberto Petrei (1997) es un ejemplo que no se ha revisitado en casi tres décadas.

Además, pretende ofrecer una plataforma integral docente de los diferentes componentes del estudio sobre la gestión del gasto público y sus políticas públicas que han sido abordadas tradicionalmente desde una perspectiva jurídica. Adicional al ámbito legal, la propuesta del texto es buscar entender las implicaciones institucionales y administrativas de la gestión y políticas del presupuesto y gasto público como herramientas de docencia. En este sentido, el libro ofrece un

1 En México, contamos con cuatro esfuerzos editoriales que recapitulan el presupuesto y el gasto público federal, pero no están actualizados: (1) el libro *El presupuesto en el Estado mexicano* de Matute González (2025) que implica un esfuerzo colectivo de varios autores para abordar aspectos sobre la naturaleza, funcionalidad política, estructura jurídica, administrativa y contable del presupuesto, incluyendo temas sobre planeación democrática, control parlamentario, rendición de cuentas y presupuesto con perspectiva de género; (2) el capítulo sobre México de Humberto Petrei (1997), realizado con el Banco Interamericano de Desarrollo, titulado “Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina”; (3) el capítulo sobre México de Guillermo Barnés García en el texto del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2000) titulado “Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano”; y (4) el *Manual de presupuesto de egresos de la federación* elaborado por el Centro de Estudios para las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados en el 2006. Cabe mencionar que también se cuenta con el “Manual de Programación y Presupuesto” que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emite cada ejercicio fiscal.

conjunto estructurado de múltiples referencias a conocimientos, ejemplos, ejercicios, recuadros, ligas de Internet y casos prácticos, todos útiles para un curso de este tema a nivel licenciatura o posgrado, que permita al alumnado discutir y argumentar la teoría y la práctica de la gestión del gasto público, considerando sus herramientas de análisis y políticas públicas.

Finalmente, tiene la expectativa de dejar una referencia útil al lector sobre la importancia de la gestión y la hechura de las políticas de gasto público orientadas a la promoción del desarrollo tanto para la docencia y estudio como para ofrecer herramientas de análisis, operación y responsabilidades en el quehacer gubernamental.



Introducción

El reto de modernizar la gestión, las políticas y el análisis del gasto público para el desarrollo implica un entendimiento amplio de varios aspectos fundamentales que convierten el abordaje de esta área de estudio en una tarea compleja e intensa. Por lo que se busca abrir una agenda común que incentive, entre expertos, funcionarios, académicos, estudiantes y ciudadanos, el estudio, la discusión y el debate a nivel federal.

Se busca apoyar al lector en su revisión y reflexión con conocimientos básicos en tres principales pilares para promover el desarrollo: 1) nociones básicas, 2) gestión del gasto público y 3) políticas actuales de gasto público. Éstos dominan la operación de nuestra área de interés y se ofrecen a todas las personas interesadas con una estructura para gestionar uno de los recursos claves del quehacer gubernamental (ver Gráfica 1): el gasto público.

Gráfica 1. Secciones del estudio del gasto público del libro.



Fuente: Elaboración propia.

El pilar de nociones básicas se ubica en los capítulos 1 y 2. El primero ofrece un recorrido histórico sobre la evolución de las diferentes herramientas de gestión presupuestaria y de las políticas de gasto público desde el siglo XIX hasta el siglo XXI. También incluye una descripción de los principales enfoques teóricos en la materia como el legal, planeación, administrativo, funcional, económico, políticas públicas, político y elección pública. El Capítulo 2 del libro realiza una revisión sobre el origen del gasto público y las principales definiciones, dando cuenta sobre la discusión básica del Estado y su papel en la sociedad, así como las diferentes definiciones discutidas en la literatura desde diferentes perspectivas disciplinarias. En este capítulo, los lectores encontrarán que, para comprender el gasto público, primero es necesario conocer e identificar qué es el Estado, el Gobierno y la Administración Pública, para después revisar las principales definiciones del gasto público desde las perspectivas legales, políticas, económicas, contables, administrativas y organizacionales.

La sección del libro dedicada a la gestión del gasto público describe los elementos de un sistema contable-administrativo complejo que abarca un conocimiento amplio de los marcos constitucionales y legales, las bases organizacionales, las estructuras de información y del ciclo de gestión y sus etapas. Esta sección incluye los capítulos 3, 4 y 5 que tienen el propósito de facilitar la

comprensión de este complejo sistema que sostiene la gestión del gasto público en el gobierno federal.

El Capítulo 3 ofrece un reconocimiento del marco constitucional en materia de gasto público, describiendo sus principales conceptos clasificados en tres grupos por razones de análisis: fiscales, presupuestarios y administrativos. Este capítulo también realiza una breve revisión de las leyes generales e instrumentos normativos que regulan la gestión del gasto público.

El cuarto describe las bases de la organización y la estructura de la información que sostiene a los sistemas de gestión del gasto público. Este capítulo muestra las principales bases, actores y unidades de la organización e información necesarias para la gestión del gasto público. También se describen los instrumentos de información de la administración financiera del gobierno, tales como: clave presupuestaria, clasificaciones y sistemas de información del gasto público. Para mayor claridad se ofrece un caso ilustrativo sobre el análisis de dos fuentes de información denominadas analítico de claves presupuestarias y elementos programáticos.

El Capítulo 5 describe y discute tanto el ciclo de gestión del gasto público, sus tipos y el marco legal en general, como los detalles legales, normativos y administrativos de cada una de sus etapas: planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación. Se revisa, además, el traslape que ocurre entre varias etapas del ciclo de ejercicios presupuestales anteriores, presentes y futuros.

El pilar de políticas actuales del libro involucra una revisión de algunas de las políticas públicas diseñadas en torno al gasto público más recientes en el gobierno federal. Para ello, el Capítulo 6 muestra algunas de las políticas actuales de la gestión del gasto público, entre las que destacan la transparencia financiera, el diagnóstico de la gestión financiera pública, la iniciativa de Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PBR-SED), el gasto federalizado, las iniciativas de austeridad y ahorro del gasto público, y la participación ciudadana en las decisiones de gasto público.

Finalmente, el Capítulo 7 articula algunas consideraciones finales y comentarios concluyentes sobre cada una de las secciones del libro. Se aspira que el contenido de este texto contribuya a formar las bases y entendimientos básicos sobre la gestión y políticas del presupuesto y gasto públicos para el desarrollo, que eventualmente faciliten su discusión, debate y estudios académicos entre los principales actores y participantes dentro y fuera del gobierno

y sus procesos político-administrativos. También se aspira a que el texto enriquezca el conocimiento de todos los que conformamos la comunidad de conocimiento en torno a los temas relacionados con el gasto público, su gestión y políticas públicas, por el bien y desarrollo de nuestro país.

Capítulo 1.

El papel de la gestión presupuestaria y políticas de gasto público para el desarrollo

La misión de cualquier gobierno es promover el desarrollo social, económico y ambiental de su población. Con el objetivo de cumplirla, se gestionan presupuestos públicos para planear, programar, asignar, ejercer, vigilar y evaluar el gasto público distribuido entre diversas prioridades de políticas públicas, como promover el desarrollo humano a través de sistemas de salud y educación, mantener la paz y orden públicos, regular diversos ámbitos de la vida social y económica, promover el desarrollo económico, reducir la pobreza, construir la infraestructura necesaria en varios sectores, promover la ciencia, la cultura y las artes, proveer una amplia variedad de bienes y servicios públicos, entre otros aspectos claves para el desarrollo humano y económico de un país, región o localidad.

En otras palabras, la gestión del presupuesto y las políticas del gasto público representan herramientas de gestión gubernamental para alcanzar los objetivos de desarrollo social,

económico y ambiental, tanto a nivel del país como a nivel regional y local. En general, los presupuestos y el gasto público cumplen con múltiples propósitos debido al papel que desempeña el Estado ante la sociedad. De ahí que, el principal propósito del presente capítulo sea revisar y discutir las teorías, orígenes, definiciones y fines de la gestión presupuestaria y las políticas en materia de gasto público como herramientas de generación del desarrollo.

Para Premchand (2001) una de las principales dimensiones del presupuesto público está relacionada con la generación del crecimiento, empleo y una redistribución más favorable del ingreso en la economía. El uso del presupuesto público para propósitos de desarrollo ha sido considerado por muchos como parte clave en diversas disciplinas, entre ellas economía, administración, derecho, finanzas y sociología (Azhar, *et al.*, 2024; Garg, 2025).

En la práctica gubernamental, la gestión presupuestaria y las políticas de gasto público para el desarrollo se circunscriben bajo un proceso de planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación del gasto público a fin de que las dependencias y entidades gubernamentales operen en cada uno de los niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal. Este proceso es considerado como un esfuerzo racional del Estado para definir sus objetivos y administrar los recursos necesarios para alcanzar dichos objetivos. Es decir, es un proceso diseñado para asignar de manera eficiente y efectiva los recursos financieros, humanos y materiales del gobierno con el propósito de cumplir con los objetivos y metas establecidos en su planeación del desarrollo y las políticas públicas que deriven del mismo plan (Ortega González, 2025). Este proceso ha sido objeto de estudio de diferentes disciplinas, como derecho, economía, administración pública, ciencias políticas, entre otras.

Como modelo democrático, la adecuada gestión presupuestaria y la definición e implementación de las políticas de gasto público para el desarrollo han sido fundamentales a fin de garantizar un esquema de gobernanza sobre las finanzas públicas. Es decir, un marco en el que diferentes actores de la sociedad puedan interactuar con el gobierno para establecer objetivos, definir prioridades de gasto y utilizar los recursos públicos de manera eficiente, transparente y congruente con las necesidades de desarrollo de una sociedad. Una gestión y políticas presupuestarias modernas deben aspirar a facilitar el diseño e implementación de políticas públicas dentro de un marco de efectividad en el uso de los recursos y la evaluación de resultados, pero también de espacios

democráticos y participativos en la toma de decisiones presupuestarias orientadas a la promoción del desarrollo económico, social y ambiental. En suma, la gestión presupuestaria y las políticas de gasto público deben aspirar a la adopción de sistemas de gestión modernos y eficientes y mecanismos de participación democrática que garanticen la representatividad de diversas voces y actores involucrados en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos.

La gestión del presupuesto y las políticas de gasto público representan entonces instrumentos racionales que buscan promover el desarrollo de un país, estado o municipio. Sin embargo, las realidades superan con frecuencia este marco racional propuesto, pues son complejas con prioridades de gasto dinámicas. Los intereses y conflictos políticos entre diversos actores en los escenarios públicos y privados implican también procesos intrincados en los procesos presupuestarios y en la toma de decisiones sobre los recursos públicos.

De aquí que la principal preocupación del presente libro sea describir la gestión presupuestaria y las políticas actuales en materia de gasto público como un esfuerzo para ilustrar este campo de estudio clave para el funcionamiento gubernamental y la consecución del desarrollo. En este sentido, el presente capítulo sintetiza algunos aspectos claves sobre la evolución y enfoques teóricos sobre la gestión presupuestaria y las políticas del gasto público para el desarrollo que se revisarán en las siguientes secciones.

Evolución de la gestión presupuestaria y políticas de gasto para el desarrollo

De manera resumida se ofrece la evolución de la gestión presupuestaria y las políticas de gasto del Estado mexicano a través de tres siglos. La cual está marcada por dos perspectivas en consigna, entre el presupuesto como instrumento de control de los recursos o herramienta para la toma de decisiones entre diferentes actores (de Jong, 2025; Kohzad, 2024).

Siglo XIX

La historia de la hacienda pública mexicana actual tuvo su origen y legado desde el periodo colonial (Marichal y Marino, 2001). En la época del Virreinato, la gestión y políticas presupuestarias al servicio de la corona se reducían

prácticamente a la aplicación de las técnicas contables tradicionales para documentar los ingresos por la extracción de los recursos naturales de las colonias españolas y los gastos inherentes al control de éstas (Jáuregui, 1998). En general, la gestión presupuestaria de la época colonial se reducía al control de la maquinaria extractiva y patrimonialista que ejercía la corona española en la colonia conocida hoy como México.

A pesar de la gran importancia que tuvo la herencia del sistema de la Real Hacienda en el sistema fiscal y hacendario de la primera república (Jáuregui y Serrano, 1998; TePaske y Klein, 1983), el periodo independiente representó el origen del Estado mexicano actual. Por ende, el inicio del estudio de la gestión y políticas del gasto público mexicanos comienza también a partir de la Independencia. Esta distinción temporal sirve para el análisis, ya que se reconoce que los procesos sociales, económicos y políticos de la transformación de la colonia a una nueva nación continuaron durante los siglos XIX y XX (Marichal y Marino, 2001; Merino Navarro, 1987; Jáuregui, 1999).

Carbajal Arenas (2012, p. 308), Marichal y Marino (2001) sugieren que una de las razones de esta distinción es que la transformación de la colonia a la nueva nación cambió de manera discontinua tanto a la organización del Estado en general como a la incipiente organización de los sistemas fiscal y financiero de la época. Incluso, varios procesos de reorganización extensivos de la hacienda pública y de la banca ya habían experimentado algunos cambios heredados del periodo virreinal. En principio, el cambio de un sistema político absolutista y patrimonial a un sistema constitucional y representativo no fue simple ni sencillo, para las esferas sociales, políticas y económicas de la época. En consecuencia, las esferas financieras y político-administrativa del gobierno en transición también tuvieron que realizar ajustes importantes (Sánchez *et al.*, 2001).

Derivado de la necesidad de fundar los cimientos de las primeras instituciones gubernamentales conformes al nuevo régimen independiente y republicano, el gobierno del general Agustín Iturbide funda la Secretaría de Hacienda el 8 de noviembre de 1817 mediante la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, junto con otras secretarías, tales como Guerra y Marina, Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, entre otras (Ludlow, 2002, p. III). Las estructuras oficiales preexistentes de la antigua Real Hacienda aún continuaban operando en la etapa post-independentista (Bertrand, 2011; Viqueira, 2011).

De acuerdo con Sánchez *et al.* (2001) y Ludlow (2010, p. IV), la creación de la Secretaría de Hacienda no fue en el vacío, ya que heredó las estructuras del antiguo Sistema de Real Hacienda, manteniendo sus principales funciones y propósitos, tales como: la contaduría de propios y arbitrios, la distribución de las rentas mayores y menores por ramo, la gestión de los egresos por ramo, el tribunal de cuentas y las cajas reales. Derivado de la escasez de ingresos necesarios para financiar las actividades gubernamentales en todos sus niveles, Jáuregui (1998; 2001, pp. 246-247) señala que durante este periodo inició el debate entre un sistema federalista o un arreglo centralista. Este debate se intensificó a partir de 1821 debido a la oportunidad histórica para reordenar la administración fiscal y del gasto público con una perspectiva más federalista. La creación de la Secretaría de Hacienda no significó la formación inmediata de una institución nueva o diferente, sino más bien mantener la organización anterior de Real Hacienda, proceso que tomó varias décadas (Klein y Barbier, 1988; TePaske y Klein, 1983).

Durante el siglo XIX, la gestión presupuestaria consistía simplemente en dar cuenta y razón tanto de las principales fuentes de rentas e ingresos del comercio exterior y de la extracción de ciertos sectores, como la minería y la agricultura que servían para financiar la operación del nuevo régimen independiente mexicano, como de las asignaciones de gasto entre diferentes ministerios del gobierno: administración, guerra, marina, hacienda, relaciones exteriores e interiores, justicia y negocios eclesiásticos, y varios pasivos derivados de empréstitos y créditos (Carmagnani, 1994). Las *Memorias de Hacienda*² nos ofrecen testimonios típicos del estado caótico de los ingresos y gastos de la administración pública que caracterizaron el siglo XIX (Marichal y Rodríguez Venegas, 2012).

A lo largo de la primera mitad del siglo XIX, las finanzas públicas se encontraron en constantes dificultades. López Cámara (1967, como se citó en Carmagnani, 1983) señala que la crisis perpetua de las finanzas públicas era el resultado de un círculo vicioso:

2 Carlos Marichal y Carlos Rodríguez Venegas desarrollaron la Guía de Memorias de Hacienda de México (1822-1910), la cual constituye la fuente más importante de información cualitativa y cuantitativa sobre la administración pública de México en el siglo XIX, no sólo por el resumen económico anual presentado, sino también por la gran cantidad de anexos estadísticos que la integran. Se encuentra disponible en <https://memoriasdehacienda.institutomora.edu.mx/>

llegados al poder con una tesorería en quiebra, los gobiernos no tenían otra solución que arrojar a los brazos de los especuladores, los cuales ponían condiciones y exigían garantías tan ruinosas para la economía y el tesoro público. Este sistema, lejos de contribuir a la recuperación financiera, no tenía otro resultado que el aumento de la deuda pública y la hipoteca de los únicos recursos con que podía contar el gobierno. En cuanto el dinero prestado se agotaba, la caída del gobierno era inevitable y la bancarrota financiera se agravaba aún más (p. 169).

Resulta interesante que la evidencia, relatos y testimonios recogidos en estas Memorias de Hacienda dan cuenta de una larga evolución de las finanzas públicas mexicanas durante el siglo XIX. En general, los relatos comparten un escenario en común: el despacho de las finanzas públicas se encontraba en un estado de desorden financiero y desconcierto política. Cualquier interesado en el estudio de las finanzas públicas de esa época puede constatar que a lo largo de la historia están presentes rasgos con cierto grado de anarquía en la gestión de las finanzas públicas y sus componentes de ingreso, gasto y deuda.

El Porfiriato representó el primer cambio de paradigma en esta materia: los presupuestos públicos pueden servir a la promoción del desarrollo nacional fundado en el modelo primario-exportador. Este modelo se basa en un patrón de acumulación basado en la producción y exportación de materias primas de bajo valor agregado demandadas por economías desarrolladas del exterior como los Estados Unidos y Europa. En este sentido, las políticas arancelarias y de gasto se centraron en desarrollar infraestructura que apoyara sectores estratégicos de la época, como la agricultura y minería de ciertos productos.

El primer aspecto por notar de esta etapa fue señalado por Uhthoff López (2019) al apuntar que durante este periodo se buscó consolidar una centralización de las decisiones claves en materia económica y de gasto público por parte de la Secretaría de Hacienda. Durante el Porfiriato, la Secretaría de Hacienda fue clave para el desarrollo económico del país a finales del siglo XIX, su papel fue fortalecido a través de diferentes disposiciones como la Circular de octubre de 1892: la abolición de las alcabalas, la limitación de las haciendas estatales, la sujeción de todas las secretarías a su propia autoridad por medio del presupuesto (Macedo (1905) citado en Ludlow, 2010, p. XXV), reforma a la estructura de la Contaduría Mayor, entre otras (Ludlow, 2010, p. XXIII). En 1896, durante la gestión del secretario de hacienda, José Yves Limantour,

se llevó a cabo una reforma fiscal en la que autorizó al Ejecutivo sustituir el sistema tributario basado en alcabalas por otro basado en impuestos (Carbajal Arenas, 2012). Entre 1903-1905, se transitó del sistema monetario mexicano basado en plata al sistema europeo y americano basados en oro, y se creó la Comisión de Cambios y Moneda. En 1908, se expidió la reforma a la Ley General de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento para la Agricultura. Estos cambios fueron el resultado de la expansión del sistema ferrocarrilero y de la dinámica comercial de la época (Carbajal Arenas, 2012).

La burocracia hacendaria en este periodo fue reconstituida por personal fiel a su cargo, con mayor especialidad y funciones cuyas hojas de servicios, sueldos y prestaciones eran establecidos claramente, los cuales estaban sujetos a un escalafón para su desarrollo profesional (Castañeda Zavala, 2000). El desarrollo de la hacienda pública durante el primer periodo presidencial de Porfirio Díaz (1877-1880) y de Manuel González (1880-1884) permitió la construcción de varias obras públicas vitales a través del ramo de Comunicaciones y Fomento que indudablemente contribuyeron al crecimiento económico, entre ellas se cuentan la extensión de la red del ferrocarril, infraestructura de presas y distribución de agua, puertos y canales, correos y telégrafos, regulación de las aduanas, servicios básicos como rastos y sanidad, y el fomento de sectores económicos pujantes en la época, como los sectores minero y bancario (Castañeda Zavala, 2000).

Carmagnani (1994) apunta que la política presupuestal y políticas de gasto de este periodo fueron utilizadas como instrumento de promoción del comercio y reorganización de los mercados de ciertas materias primas en algunas regiones del país. Sin embargo, el riesgo de adoptar un modelo primario-exportador radicó precisamente en especializar la economía nacional en pocos sectores primarios, cuyos productos y precios dependían del mercado externo (Guillén, 2007; Ruesga y Da Silva Bichara, 2005). Las crisis de deuda externa a principios del Porfiriato más la secuencia de crisis monetarias y bancarias entre las décadas de 1880 y 1890, implicaron una reducción de los precios de la plata y de varias materias primas, por lo que a México se le consideraba un exportador especialista (Reinhart y Rogoff, 2009). Adicionalmente, la crisis de la transición del modelo basado en plata por el europeo y norteamericano basado en oro provocó varias dificultades en la economía entre 1905-1913 y la crisis bancaria de 1908 (Reinhart y Rogoff, 2009).

Como resultado de estas crisis, los ingresos del comercio exterior de los que dependía en gran medida el estado se redujeron drásticamente y el secretario de hacienda, Matías Romero, anunció medidas extremas para “reducir gastos y establecer una estricta economía” en el gobierno (citado en Castañeda Zavala, 2000, p. 268). Tanto la construcción de las obras de infraestructura en ferrocarril e hidráulicas como su eventual operación requirieron de la adquisición de deuda pública garantizada con los ingresos aduanales, los cuales se redujeron rápidamente (Castañeda Zavala, 2000, p. 266). Otro aspecto importante de la deuda pública de este periodo fue que estaba valorada en precios oro, y el sistema financiero de la época estaba en transición de un sistema monetario basado en plata hacia el modelo adoptado por los países industrializados basado en oro (Torres Gaytán, 1980). La depreciación de la plata impactó negativamente tanto en la economía nacional como en la del peso mexicano y los ingresos de las finanzas públicas en varios rubros (Marichal *et al.*, 1994).

Según Castañeda Zavala (2000), al iniciar el segundo periodo presidencial de Díaz (1884-1911) la situación de la hacienda pública ya era difícil y compleja. La base de la renta del modelo primario-exportador era los ingresos aduanales, los cuales estaban comprometidos. Los otros rubros de ingresos también estaban severamente reducidos, como las contribuciones del timbre, por lo que se recurrieron a la emisión de diversos bonos y empréstitos. Al paralelo, el gobierno federal implementó diversas medidas de ahorro público, como la polémica reducción de sueldos de los empleados federales en proporción creciente. Según este autor, esta medida generó efectos contrarios, tales como la contratación de personal ineficiente e inexperto en perjuicio de la prestación de los servicios públicos a la población (Castañeda Zavala, 2000, p. 268).

Siglo xx

Para los primeros años del siglo xx, la cotización internacional de la plata se mantenía en niveles tan bajos que implicaron efectos negativos tanto para la depreciación de la moneda nacional como para los ingresos públicos (Castañeda Zavala, 2000; Torres Gaytán, 1980). La lógica del gobierno porfirista fue privilegiar el impulso al modelo primario-exportador a través de políticas fiscales y aduanales que fomentaban la inmigración de capitales y las inversiones industriales, comerciales y financieras sin tomar en cuenta el desarrollo social (Ludlow, 2010, p. XXIII; Castañeda Zavala, 2000, p. 273). Entre 1905-1913, la

crisis capitalista mundial redujo el comercio exterior y, con ello, un impacto negativo en el erario público. En adición, varios signos de inestabilidad política y social estallaron con huelgas en regiones mineras e industrias y movimientos campesinos. Para cerrar, una aguda crisis en la producción de granos impulsó que el gobierno de Díaz realizara compras de importación de maíz y frijol para introducirlo al costo en el mercado nacional y abatir el hambre entre la población (Castañeda Zavala, 2000, p. 274). La llegada del siglo xx representó una nueva ola de crisis para México proveniente tanto del contexto político interno como del externo derivado de la baja en los precios de la plata y de otros insumos a nivel mundial a los que se especializaba nuestro país (Guillén, 2007; Ludlow, 2010, p. XXVI).

Estos riesgos, comunes en un país que adopta el modelo primario-exportador en un momento clave de la integración de nuestro país a los mercados y sistemas financieros a nivel global, propiciaron una reducción en la recaudación de las contribuciones y otros ingresos públicos de estos sectores clave para el gobierno porfirista, impactando la hacienda pública (Castañeda Zavala, 2000). Ludlow (2010, p. XXVI) apunta que las mejoras al funcionamiento y eficiencia de la Secretaría de Hacienda no bastaron para revertir la tendencia de las finanzas públicas influidas por los cambios internos y externos que derivaron en el conflicto revolucionario por venir.

Para el siglo xx, describimos brevemente el trance revolucionario y retomamos las cuatro etapas distintivas de Premchand (2001) sobre el papel del presupuesto público como instrumento de desarrollo en los Estados Unidos, para extrapolar estos argumentos y reflexiones al contexto mexicano a fin de entender la evolución de la gestión presupuestaria con perspectiva de promoción del desarrollo.

Como se mencionó previamente, el gobierno porfirista concentró sus presupuestos e inversión pública en ambiciosos proyectos de infraestructura como vías férreas y sistemas hidráulicos, que fueron concesionados a varios empresarios e inversionistas nacionales y extranjeros. En general, estos proyectos promovieron la inversión para el desarrollo de los sectores manufacturero, petrolero y del henequén de estas regiones (Castañeda Zavala, 2000; Serrano Álvarez, 2012). En contraste, el régimen porfirista abandonó la defensa de los derechos laborales emergentes derivados de varios conflictos de obreros y campesinos que conllevaban esas inversiones, y fue omiso para la atención inmediata de un nuevo brote de la epidemia de viruela en el sur del

país. Incluso, gran parte de este periodo también se caracterizó por la persecución de varios políticos, líderes obreros y campesinos contrarios al régimen en México que habían denunciado los recurrentes fraudes electorales cometidos en las elecciones presidenciales pasadas; en particular, el fraude realizado el 26 de junio de 1910 fue considerado el preámbulo del conflicto revolucionario. Uno de los perseguidos políticos fue Francisco I. Madero, quien llamó a un levantamiento nacional con el lema de “no reelección”; el movimiento fue de menos a más hasta debilitar paulatinamente el régimen porfirista y, por ende, las fuentes de recaudación del sistema hacendario (Castañeda Zavala, 2000). La intensidad del conflicto político llevó a Porfirio Díaz a renunciar a la presidencia ante los miembros del Congreso el 25 de mayo de 1911, y a su eventual exilio en ese año.

El periodo entre 1910-1924 fue un episodio perdido en materia económica y de las finanzas públicas, pero con algunas excepciones en sectores claves. Womack (1979) indica que, contrario a la tendencia de la literatura sobre describir a la revolución como un periodo violento y destructivo de todos los tejidos sociales y económicos, esta realidad no trastocó ciertas regiones y sectores dedicadas a la minería, petróleo, henequén y ciertas manufacturas e industrias, ya que eran consideradas importantes en el extranjero (primordialmente norteamericanas). Las cuales mantuvieron sus niveles de producción y dinámica económica gracias a la protección que varios grupos revolucionarios les ofrecieron (Womack, 2012).

Durante los últimos años del régimen porfirista se privilegiaron el gasto militar y el servicio de la deuda pública para salvaguardar los proyectos estratégicos de infraestructura y las zonas donde operaban los sectores e inversiones extranjeras (Ludlow, 2002). Estos dos rasgos en el gasto e inversión públicos se mantuvieron similares durante toda la etapa revolucionaria. Estos rasgos fueron heredados por los gobiernos posrevolucionarios que enfrentaron la crisis de la gran depresión en 1929.

De acuerdo con Premchand (2001), la primera etapa ubica al presupuesto público en los años del *new deal* entre las décadas de 1920 y 1930 en los Estados Unidos. En este periodo, el papel de la gestión presupuestaria y las políticas de gasto público fueron diseñadas para contrarrestar el impacto de la depresión económica que golpeó ese país y al mundo en 1929. En esta época, varios gobiernos, incluyendo el de México, incurrieron en grandes déficits fiscales para promover la actividad económica a través de programas ambiciosos

de mitigación de la pobreza (comedores, apoyos y atención médica a grupos vulnerables) y de construcción de infraestructura pública (red carretera, hospitales, escuelas, universidades, entre otros rubros). La finalidad de estos proyectos fue reactivar el empleo y reducir el impacto de la pobreza. Fueron los años de un modelo de gestión y políticas presupuestarias con implicaciones contra cíclicas en la economía.

En el caso de nuestro país, la crisis de 1929 iniciada en los Estados Unidos golpeó también a la economía nacional, cuando México ya experimentaba la era posrevolucionaria caracterizada por la reconstrucción gubernamental y la creación de nuevas instituciones que garantizaran los derechos consumados en la Constitución de 1917, como el libre acceso a la educación y la salud y el derecho a un empleo en condiciones justas. Aún en un contexto de pugna entre algunos grupos revolucionarios, gran parte del gasto público siguió asignándose a rubros de defensa y deuda pública. Durante la etapa posrevolucionaria todavía continuaron varias confrontaciones armadas entre el nuevo régimen y algunos grupos disidentes de la revolución, especialmente, en ciertas regiones del país (por ejemplo, la Guerra Cristera en el centro del país entre 1926-1929, el conflicto en Tabasco entre 1928-1929 y el levantamiento del cacique potosino Saturnino Cedillo). De ahí que el rubro de gasto para defensa fuera importante en este periodo, representando todavía la fuente de empleo más común en la época.

Al mismo tiempo, el gobierno asignó importantes recursos en varios proyectos de urbanización debido al crecimiento de la población y sus necesidades en varias ciudades del país, así como la reconstrucción de infraestructura ferroviaria, hidráulica, carretera, portuaria, hospitalaria y educativa a lo largo de un país con una geografía compleja. Varios de estos proyectos correspondieron a la necesidad de satisfacer los requisitos propios del proceso de industrialización y reactivación comercial de la época, tanto por pequeñas industrias y comercios como por grandes conglomerados productivos en torno al petróleo, minería y ciertos insumos (Lerner, 1976). Con estas políticas de gasto, el gobierno adquirió un fuerte endeudamiento a fin de cubrir estos proyectos de inversión pública destinados a la promoción del desarrollo en vastas regiones del país dejando vulnerables las finanzas públicas. En otras palabras, la gestión presupuestaria y las políticas de gasto en esta etapa se caracterizaron por gestionar los recursos disponibles del Estado y de los préstamos adquiridos para producir activos en infraestructura estratégica para el desarrollo. De manera

similar a cómo se condujeron la gestión y políticas presupuestarias en los Estados Unidos, el propósito del gasto público en nuestro país fue generar empleo a través de obras públicas claves para el desarrollo regional y nacional.

En cuanto a la gestión presupuestaria, el gobierno encontró entidades administrativas distintas a las secretarías de Estado que permitieran una gestión de recursos más flexible y libre para el desarrollo de proyectos de gran calado. Entre estas figuras de gestión estuvieron el Fomento Minero, la Comisión Federal de Caminos, la Comisión Federal de Irrigación, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, los Almacenes Nacionales de Depósito, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y la Nacional Financiera. En esta etapa apareció el concepto del presupuesto de capital como componente estratégico del presupuesto y las políticas de gasto público de los gobiernos entre las décadas de 1920 y 1930 con una perspectiva de largo plazo. En materia de políticas de gasto público, el presidente Lázaro Cárdenas instrumentó a partir de 1934 una planeación a largo plazo de desarrollo nacional que sirviera de guía para los presupuestos públicos anuales como instrumentos de gestión de corto plazo. La finalidad fue crear un sistema para la planeación de recursos públicos y el desarrollo basado en prioridades nacionales (Ortega González, 2025). En 1935, La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación entró en vigor convirtiendo a la gestión y políticas presupuestarias como instrumentos de desarrollo desde entonces (Meyer, 1976).

La segunda etapa que describe Premchand (2001) se refiere al impacto de la Segunda Guerra Mundial a finales de la década de 1930, y la de 1940 que obligó a los Estados Unidos, y a varios países incluyendo a México, desarrollar sus políticas económicas para enfrentar los procesos de industrialización y fortalecer la gestión y políticas presupuestarias. La realidad de la época exigió a los gobiernos no sólo coordinar las actividades económicas propias del sector público, sino también regular y organizar varias actividades del sector privado asociadas a factores de producción claves de la economía, tales como los precios de las materias primas, el empleo y al propio proceso de industrialización que había sido monopolizado, durante la etapa bélica, por el Estado. Éste representaba el principal comprador de varios insumos esenciales, inversionista, empleador, productor y regulador en varios mercados. En materia presupuestaria, el gobierno tuvo que desarrollar y fortalecer los procesos administrativos

para planear, programar y contratar de manera más estricta y rigurosa el gasto de capital y los programas de apoyo a los procesos de industrialización.

México no fue ajeno a la escala de intervención de los Estados en las economías durante este periodo. Crearon instituciones claves para el desarrollo, tales como Petróleos Mexicanos (1938), la compañía ferroviaria estatal de México ahora Ferrocarriles Nacionales de México (1938), Comisión Federal de Electricidad (1937), Instituto Mexicano de Seguridad Social (1943), el Banco del Pequeño Comercio ahora el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) (1937), el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP) ahora Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) (1933), entre otros. En este periodo, el uso de planes nacionales de desarrollo adquirieron un papel importante para determinar las grandes obras, prioridades y metas de desarrollo y las asignaciones de gasto para alcanzarlas. Sin embargo, el Estado buscaba simultáneamente incentivar la generación de una nueva clase de empresariado más preparado y robusto para satisfacer las necesidades de crecimiento nacional y enfrentar el clima internacional de la época.

En 1941, el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez Aránzolo, afirmó que “El Estado no quiere desempeñar el papel de empresario, sino, más bien, ayudar a la empresa privada para que se encargue de la transformación (de la economía) del país” (citado en Mosk, 2022, p. 61). Eduardo Suárez fungió como Secretario de Hacienda durante los periodos presidenciales de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho y fue el artífice de la política de desarrollo con mayor influencia en la transformación económica del país en ese periodo. La política económica de esta etapa fue la de realizar fuertes inversiones en obras de infraestructura, dándole continuidad a las políticas de regímenes anteriores, como la administración de Cárdenas, para reorientar las actividades de las instituciones y empresas estatales y, posteriormente, crear otras nuevas a disposición de los inversionistas en mercados claves de insumos esenciales a bajo costo y servicios estratégicos (Torres Ramírez, 1979). En ocasiones, estas políticas implicaron el inicio o el estímulo de algunas ramas industriales nuevas como telefonía, aviación, transportación marítima, entre otras.

Un ejemplo de esta transición en la política económica fue la creación de varios organismos oficiales como la Comisión Federal de Fomento Industrial en 1944, el Fondo de Fomento a la Industria y de Garantía de Valores Mobiliarios que sería sustituido en 1944 por la Comisión Federal de Fomento Industrial. En septiembre de 1941, la Confederación de Cámaras Nacionales

de Comercio e Industria (CONCANACOMIN), en una asamblea general, decidió separarse en dos ramas: Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) y Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), a fin de colaborar con el gobierno en la nueva política de desarrollo (Torres Ramírez, 1979, p. 277). La principal función de estos organismos fue la de suplir la iniciativa privada por el Estado sólo temporalmente, y después estimular las inversiones de los particulares para la creación de industrias indispensables en el desarrollo. El planteamiento fue el carácter temporal de las actividades estatales directas en la producción y la creación de una clase empresarial, la cual relevaría al estado paulatinamente como ente clave del desarrollo nacional y regional (Torres Ramírez, 1979).

El objetivo de los presupuestos y políticas de gasto en esta etapa fue facilitar y administrar no sólo los recursos públicos a través de planes y proyectos de desarrollo económico y social según los preceptos de la revolución, sino también de orquestar diversas políticas económicas de desarrollo de nuevos empresarios nacionales en el marco de un contexto global y nacional en las etapas de la guerra y la posguerra. La burocracia destinada a la gestión presupuestaria y al diseño e implementación de las políticas de gasto público fue profesionalizándose cada vez más. La Secretaría de Hacienda inició procesos de profesionalización y especialización a fin de mejorar las tareas propias de la gestión y políticas presupuestarias, tales como: la Comisión de Presupuesto, la Oficina de Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Departamento de Bibliotecas y Archivos Económicos, la Comisión de Aranceles, la Comisión Reguladora del Mercado de Cambio Exterior, entre otros.

La tercera etapa descrita por Premchand (2001) representa la planeación económica y presupuestaria que se desarrolló desde la década de 1950 hasta la de 1970 en los Estados Unidos. Durante este periodo, varias prácticas y políticas presupuestarias de entonces sirvieron para construir las bases de la planeación económica y la gestión moderna. En la década de 1950, la idea de una planeación del desarrollo con base en objetivos y metas nacionales y regionales fue ampliamente utilizada para apoyar el proceso de reconstrucción de varios países durante el periodo de la posguerra. La planeación del desarrollo vinculado a los presupuestos públicos provocó un análisis del ambiente macroeconómico, una gestión y una supervisión más puntual sobre el ejercicio del gasto público en correspondencia con proyectos y programas alineados a los objetivos y metas de desarrollo (Ortega González, 2025). Éste es el inicio

de sistemas más ejecutivos de gestión presupuestaria e implementación de políticas de gasto en el marco de una economía planificada.

En esta etapa, la profesionalización del personal y la solidez de los sistemas de información tanto para los escenarios macroeconómicos como de la información presupuestaria y financiera del gobierno fueron claves. Varios gobiernos mejoraron sus sistemas de información hasta alcanzar niveles de control presupuestario más robustos. El plan de desarrollo ofrecía tanto un diagnóstico y planeación del marco macroeconómico como las acciones concretas en los presupuestos públicos para alcanzar las objetivos y metas propuestos (Ortega González, 2025). Este enfoque permitió construir escenarios macroeconómicos a fin de replantear los aspectos de la administración presupuestaria a nivel de unidades y subunidades de gobierno. Por una parte, la responsabilidad de la formulación de los planes y políticas de gasto estaba localizada en los gabinetes o cuerpos consultivos del gobierno en materia económica y financiera, mientras que la gestión de los presupuestos estaba subordinada a burocracias en niveles inferiores. Las asignaciones de recursos y gasto público estaban determinadas en un plan maestro y eran ejercidas gradualmente basadas en la consecución de las metas y las trayectorias de los indicadores. En caso de incumplimiento, los objetivos y las metas eran revisados y ajustados. Este sistema detonó la necesidad de elaborar una maquinaria de monitoreo y evaluación con un manejo y uso intensivo de información macroeconómica, presupuestaria y financiera.

Estas prácticas presupuestarias variaron entre países pero en general todas las experiencias compartían controles sobre los aspectos macroeconómicos y presupuestarios (Premchand, 2001). Según Premchand (2001, p. 1028), las técnicas presupuestarias más utilizadas en este periodo fueron presupuesto por programas y actividades, selección de criterios de inversión, análisis costo-beneficio, entre otros. El lema entonces fue que el principal vehículo del crecimiento económico era un presupuesto de desarrollo. Las principales críticas a estas prácticas de planeación y sus consecuencias eran el divorcio entre la planeación donde participaban actores externos al gobierno y la gestión propia de los funcionarios públicos, la rigidez burocrática, la complejidad de un sistema de objetivos-metas-indicadores-recursos, y la dificultad de determinar el impacto de los recursos y acciones en el cumplimiento de las metas.

Para el caso mexicano, la integración de los sistemas de planeación económico con nuevos sistemas y técnicas de gestión presupuestario también fueron

adoptados con avances y limitaciones. En general, el trabajo del gabinete económico, y en particular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, logró desarrollar sistemas de información económicos y presupuestarios cada vez más sofisticados, pero al mismo tiempo enfrentando diversos retos. Las prácticas, como los modelos de presupuesto por objetivos o presupuesto por programas y actividades (PPA), fueron también adoptadas desde 1959 en la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Universidad Nacional Autónoma de México con muchos retos legales, organizacionales y tecnológicos. Este conjunto de nuevas técnicas fue el precursor del desarrollo de nuevos sistemas de planificación, programación y presupuestación, con la necesidad de especificar una estrategia a más largo plazo, aplicar técnicas cuantitativas e instalar mecanismos de seguimiento.

Fue hasta el año de 1976 que estas prácticas se formalizaron en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en nuestro país, puestas en vigor desde 1977. La naturaleza sobre la gestión presupuestaria y las políticas de gasto consolidó un mayor control de los recursos públicos a través de una racionalización del presupuesto clasificado y dirigido a los objetivos y las metas de cada entidad gubernamental. Estos avances también fueron realizados con base en nuevos mecanismos de gobernanza corporativa para la toma de decisiones de políticas económicas y presupuestarias.

Los programas usados para clasificar eran elaborados por las entidades gubernamentales, tomando en consideración la situación pretendida para el futuro, los recursos necesarios para dicho plan y las acciones particulares a desarrollar conforme a un calendario de actividades y una gobernanza presupuestaria corporativizada. Por ejemplo, un PPA buscaba fusionar la planeación, programación y presupuestación en un proceso único que precisara la estrategia integral, la formulación del programa, la preparación del presupuesto, el control y seguimiento del ejercicio del gasto público, la verificación del avance físico y la medición de los resultados obtenidos (Ortega González, 2025). Según Rosas Arceo (1992), el propósito de este tipo de sistemas fue establecer los objetivos y metas a nivel micro en consonancia con el escenario macroeconómico nacional, investigar los medios para alcanzarlas, seleccionar entre ellos los más adecuados y determinar con certeza sus costos. Las críticas a esta etapa fueron primordialmente de nuevo la rigidez burocrática en un contexto altamente complejo de abundante información técnicamente especializada y difícil de comprender, y la dificultad para asociar o medir los recursos con los resultados obtenidos.

La cuarta etapa de Premchand (2001) se refiere a la aplicación extendida de la planificación económica y su relativo declive como proceso organizado y formal en la práctica gubernamental a partir de los años ochenta. Durante los años sesenta, esta planificación pasó a ser vista como necesaria y, en ciertos sectores, como una panacea. Hasta cierto punto, esto era inevitable en el contexto del aura que llegó a asociarse con la planificación, pues, en general, los planes económicos y los proyectos presupuestarios estaban llenos de muchas cifras y estadísticas del contexto macroeconómico. En esta etapa la planeación económica y presupuestaria fue adoptada al punto que conectó en los escenarios políticos como una herramienta de dialogo, negociación y consenso entre varios actores. Varias herramientas de construcción de consensos políticos fueron utilizadas ampliamente para definir problemas públicos y los programas y proyectos para atenderlos.

Fue hasta finales de la década de 1970 que la planeación económica y presupuestaria dio muestra de varias limitaciones. El mecanismo era demasiado rígido para atender una realidad compleja, cambiante y dinámica que enfrentaban los gobiernos y sociedades de entonces. Premchand (2001, p. 1029) describe a los gobiernos de esta época como llenos de proyectos faraónicos que resultaron fiscalmente ineficientes y dañinos para las finanzas públicas del periodo. En algunos casos, señala Premchand, la elección entre asignar recursos públicos para atender necesidades en ciertos rubros o sectores sociales competían con los recursos asignados al desarrollo.

Las décadas de 1970 y 1990 se caracterizaron por diversos shocks económicos y crisis financieras. Como consecuencia, la planeación económica resultaba poco práctica y efectiva para pronosticar los escenarios macroeconómicos complejos. De ahí que el quehacer de las finanzas públicas se volviera extremadamente impracticable y poco realista. La búsqueda de una conciliación entre ambas esferas, lo económico y lo presupuestario, resultó ser fiscalmente difícil y complejo. Así que los exhaustivos planes económicos y los tediosos ejercicios de programación presupuestaria se redujeron drásticamente, poniéndose más énfasis en proyectos y programas centrales de naturaleza más práctica y de mayor impacto.

Durante esta etapa, muchos gobiernos solicitaron grandes préstamos en el país y en el extranjero para superar las dificultades financieras de esos años. El excesivo endeudamiento del Estado desplazó las necesidades privadas y la inversión empezó a disminuir. Como resultado, el papel del Estado fue revalorado

y comenzó una etapa de adelgazamiento gubernamental con el objetivo de alcanzar estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico a través de una reforma del Estado entre las décadas de 1980 y 1990 (Premchand, 2001, p. 1030). Para ello, los gobiernos implementaron políticas de liberación de la economía, límites en el papel del Estado y la introducción de una administración flexible y estratégica a fin de contener los déficits públicos. Varios cambios sustanciales fueron adoptados en la gestión del gasto público mediante técnicas de toma de decisiones descentralizada, políticas de transparencia y rendición de cuentas (Pawoli Gómez, 2025), incremento de controles internos, adopción de sistemas de gestión del desempeño con baterías de metas e indicadores y técnicas de presupuestos por resultados.

Así que el periodo de planeación económica-financiera-presupuestaria de los gobiernos fue declinando poco a poco. Sólo algunos gobiernos han mantenido estos esquemas en sus procesos de gestión presupuestaria y políticas de gasto público como procesos heredados del pasado para ser utilizados en la toma de decisiones de gabinete o el debate político en el ámbito legislativo. Hoy en día, varios gobiernos alrededor del mundo han comenzado una nueva etapa, con la cual, derivado de los escenarios financieros restrictivos y la escasez de recursos públicos, han buscado la participación de inversionistas del sector privado en esquemas conocidos como Asociaciones Público-Privadas (APP). Las APP han permitido la continuidad del desarrollo económico a nivel nacional, regional y hasta local debido a que se ha resucitado una nueva versión de la planeación económica-presupuestaria pero desde una perspectiva cooperativa entre los sectores público y privado practicado en algunos países asiáticos durante los años sesenta.

En México, las recurrentes crisis económicas y financieras de los años setenta, ochenta y noventa dificultaron en gran medida la adopción de una coordinación adecuada entre la planeación económica y la gestión presupuestaria. Los escenarios cambiantes y dinámicos prácticamente limitaron el quehacer presupuestario en un departamento de bomberos apagando fuegos en cada momento. La crisis económicas de 1976 y 1982 en nuestro país tuvieron tres causas: (1) la caída de los precios del petróleo a nivel internacional; (2) la política de endeudamiento irresponsable, y (3) el desequilibrio presupuestario. Posteriormente, la crisis económica de 1994 fue el resultado de una liberalización apresurada, una política bancaria relajada y la falta de disciplina presupuestaria en el gobierno (Correa, 2010, p. 87). En lo que corresponde al gobierno, la falta

de un presupuesto público equilibrado fue una causa común y relevante en estos años.

Hasta los años noventa, el presupuesto público en nuestro país servía como un documento de “política económica, jurídica y contable, que es aprobado anualmente por el Congreso por iniciativa del Presidente de la República. En este documento se describe cuánto, cómo y de qué tipo son los recursos asignados.” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2013, p. 1). El presupuesto era simplemente reconocido como un documento técnico y político que responde a la pregunta de qué hará el gobierno durante un año fiscal (Rubin, 2000).

A finales de esta década, y como resultado de las crisis económicas de 1982 y 1994, el gobierno mexicano llevó a cabo reformas fiscales y administrativas para la implementación de un presupuesto público más equilibrado y estable en materia económica, pero también orientado a resultados ante una sociedad cada vez más escéptica sobre la capacidad del gobierno para resolver problemas públicos. Estas reformas fueron parte del redimensionamiento de la administración pública, lo cual implicó un cambio de paradigma burocrático hacia un movimiento global conocido como Nueva Gestión Pública (NGP) que incluyó la desincorporación de varias empresas paraestatales y un achicamiento del tamaño del estado. La NGP promovió una orientación hacia los resultados y la evaluación del desempeño gubernamental como lineamientos para una administración pública honesta, eficiente y efectiva que condujera a un mejor gobierno (Ackerman, 2004, 2008; Franciskovic, 2013, p. 29). Posteriormente, el presupuesto público empezó también a ser considerado como una herramienta de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía (Pawoli Gómez, 2025). Las acciones implementadas por el gobierno mexicano para lograr un sistema presupuestario eficiente y eficaz orientado a resultados implicó el desarrollo e implementación de iniciativas como el Presupuesto por Resultados (PBR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Desde 1996, el gobierno mexicano ha iniciado el proceso formal hacia la implementación del sistema PBR-SED para mantener un presupuesto público equilibrado que impulse a la Administración Pública Federal a desarrollar mejores programas y, por tanto, a utilizar eficientemente los recursos bajo la premisa de más recursos para quienes tienen mejor desempeño (Barrón, 2014, p. 1). El sistema PBR-SED tiene sus antecedentes en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) creado por decreto ejecutivo del

expresidente priista Ernesto Zedillo Ponce de León el 28 de mayo de 1996. El PROMAP reconoció la deficiencia en los mecanismos de evaluación del desempeño de la gestión pública, la falta de profesionalización de los servidores públicos y la necesidad de crear auditorías sociales para la ejecución de los programas; para lo cual, se trazaron cuatro líneas de acción: (1) establecer objetivos claros y metas cuantificables; (2) crear indicadores de desempeño; (3) emitir recomendaciones para mejorar el uso de la información producida por las entidades públicas a través de la SHCP y la Secretaría de Control y Desarrollo Administrativo [SECODAM] (éste fue el primer sistema de información integral dedicado a la evaluación del desempeño) (Barrón, 2014, p. 59), y (4) fortalecimiento de las áreas de control interno en el gobierno (Secretaría de Gobernación [SEGOB], 1996).

El PROMAP sentó las bases para los dos elementos principales de la reforma al sistema presupuestario llevada a cabo en 1998 por la SHCP: (1) la creación de la Nueva Estructura Programática [NEP], que clasifica el presupuesto en categorías de acciones realizadas por los responsables en el gobierno de este gasto permitiendo asociar el retorno esperado de los recursos públicos (Reyes Montes y Lira López, 2008, p. 127) y (2) el Sistema de Evaluación del Desempeño [SED], que verificó el logro de las metas del programa a partir de la definición de elementos estratégicos como: visión, misión, objetivos, indicadores, entre otra información crítica de los programas. En 1998, el Congreso estableció la obligación de definir las Reglas de Operación [ROP] para cada programa social. Los ROP exigen a las agencias ejecutoras sintetizar información relevante del programa con respecto a objetivos, indicadores de desempeño, beneficiarios y mecanismos operativos (Barrón, 2014, p. 60). Estos cambios se produjeron en un ambiente político complejo y falta de legitimidad del régimen durante la década de 1990, donde el partido hegemónico, el PRI, había perdido la mayoría en el Congreso (Carmona, 1997).

Siglo XXI

La reforma presupuestaria siguió en desarrollo por varios años. En 2006, se presentó un cambio institucional clave con la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal [LFPRH] en sustitución de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de 1976 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2009, p. 50). La nueva legislación

avanzó la transición de un modelo presupuestario tradicional basado en la visión económica-contable a uno basado en resultados con el que la transparencia, la rendición de cuentas, el seguimiento y la evaluación se convirtieron en componentes clave del ciclo presupuestario mexicano (Pawoli Gómez, 2025). El nuevo marco legal articuló la reforma constitucional de 2008 a través del artículo 134 en materia de gasto y control público, el cual dicta que

los recursos económicos de que disponga la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 2008, Artículo 134).

Posteriormente, el gobierno federal publicó en el 2010 la definición del concepto de Presupuesto basado en Resultados como el proceso que integra sistemáticamente en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y la asignación de los recursos que les son asignados (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2009). Sobre el tema, Abedrop menciona que “el pbr busca alcanzar los objetivos y resultados que se establecieron al inicio de los programas a los que se asignaron los recursos” (2010, p. 55). En este sentido, la SHCP (2009) dice que los objetivos del pbr son triples: (1) mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público; (2) satisfacer las necesidades y prioridades nacionales mediante la asignación responsable y eficiente de recursos, y, finalmente, (3) facilitar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. En paralelo, se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño para proveer información relacionada con el alcance de las metas de los programas sociales. Así, la LFPRH en su artículo 2 inciso 51 define la SED como:

[...] el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [LFPRH], p. 6).

Como se describió anteriormente, ambos sistemas, el pbr y el sed, se complementan entre sí con el propósito de vincular la efectividad y eficiencia de las organizaciones públicas en el logro de sus objetivos, dentro del proceso y asignación presupuestaria. Como resultado, el sistema de ensamblaje, denominado con sus correspondientes siglas pbr-sed, intenta contribuir a una mayor transparencia en la ejecución de los recursos y permitir la mejora continua de la gestión pública (Pawoli Gómez, 2025).

En este sentido, el gobierno mexicano ha impulsado progresivamente las reformas del pbr-sed en la práctica gubernamental desde los años noventa hasta hoy en día. El quehacer presupuestario actual en efecto sigue requiriendo del detalle de los presupuesto de capital y el costeo de proyectos y programas claves de cada administración, pero los procesos exhaustivos de planeación económica y su asociación con la programación presupuestaria siguen todavía muy distantes entre sí. En cambio, ha sido muy relevante e importante para el quehacer gubernamental y presupuestario actual la adopción de técnicas y metodologías orientadas a resultados y a proveer información sobre el desempeño de las organizaciones públicas y el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas y proyectos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer su impacto social.

Lentes teóricos sobre la gestión presupuestaria y políticas de gasto para el desarrollo

Como se mencionó previamente, el presupuesto público sirve como un instrumento crucial para que los gobiernos asignen recursos de manera eficiente y efectiva a fin de lograr los objetivos de desarrollo (Premchand, 2001). Existen diversos lentes teóricos que proporcionan marcos conceptuales para comprender la dinámica de la asignación de recursos, los procesos de toma de decisiones y el impacto de las políticas presupuestarias para el desarrollo (Zaozao, 2025).

Por lo tanto, esta revisión teórica tiene como objetivo sintetizar la literatura científica existente sobre el presupuesto público y sus implicaciones para el desarrollo. Al examinar esta amplia gama de perspectivas y estudios empíricos, el texto busca mejorar nuestra comprensión de la compleja relación entre los procesos presupuestarios y los resultados del desarrollo. Comienza delineando las teorías fundamentales, como la planificación integral racional y los enfoques de

políticas públicas, el legal, el administrativo, el funcional, el económico, el político y de elección pública (Yu *et al.*, 2025; Zaozao, 2025). Estos enfoques teóricos ofrecen información sobre los factores que influyen en las decisiones presupuestarias, incluidos los precedentes históricos, las rutinas burocráticas y la dinámica política. Posteriormente, la revisión explora desarrollos teóricos más recientes, como el presupuesto participativo, el nuevo institucionalismo y la economía conductual, que enfatizan la importancia de la participación ciudadana, los acuerdos institucionales y los sesgos cognitivos en la configuración de los resultados presupuestarios.

Planificación integral racional

La planificación integral racional es considerada como la piedra angular de la teoría del presupuesto público, cuyo objetivo es lograr una asignación eficiente de recursos y resultados óptimos para el desarrollo durante un periodo (i.e. trienio, quinquenio, sexenio, etcétera). Su aplicación fue herencia de modelos de planeación central de la economía aplicados en países del antiguo bloque comunista y ha sido adoptado en varios países con modelos mixtos de mercado, entre ellos México. En nuestro país, la planeación central fue adoptada dentro de los planes quinquenales en el sexenio del presidente Cárdenas desde 1930, los cuales se convirtieron en planes nacionales a partir de la administración de Salinas de Gortari y siguen aplicables hasta el día de hoy debido a la Ley de Planeación (Ortega González, 2025).

La planificación integral racional representa un enfoque paradigmático de la presupuestación pública, que enfatiza el análisis sistemático, la toma de decisiones orientada a objetivos y la asignación óptima de recursos para lograr los objetivos de desarrollo. La revisión comienza rastreando los fundamentos teóricos de la planificación integral racional, arraigados en el trabajo de Herbert Simon y otros pioneros de la administración pública. En este cuerpo de la literatura, se exploran los principios básicos de racionalidad, orientación a objetivos y análisis sistemático que sustentan este enfoque del presupuesto público, basándose en trabajos fundamentales en el campo, como “The Science of Muddling Through” de Charles E. Lindblom (1959) y *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes* de Aaron B. Wildavsky (1975), la revisión destaca las características clave de la planificación integral racional y sus implicaciones para el desarrollo.

En particular, la evolución de la planificación integral racional responde a los contextos sociopolíticos cambiantes y desarrollos teóricos posteriores. Este concepto cambió desde las primeras nociones de racionalidad integral hacia enfoques de racionalidad más limitados e incrementales para la toma de decisiones; y su revisión explora la influencia de factores tales como la globalización, la democratización y los avances tecnológicos en la práctica de la planificación en el presupuesto público, destacando la adaptación de los marcos teóricos a diversos entornos institucionales.

A partir de estudios empíricos realizados en diferentes países y regiones, la literatura evalúa la eficacia de una planificación integral racional para promover resultados de desarrollo (Ho *et al.*, 2019; Petrei, 1997). Se examinaron estudios de casos, análisis cuantitativos y evaluaciones comparativas para evaluar el impacto de las prácticas presupuestarias racionales en el desempeño de varias áreas como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la prestación de servicios públicos. Además, la revisión considera el papel de los factores contextuales, como las instituciones políticas, la capacidad burocrática y la participación de la sociedad civil, en la mediación de la relación entre la planificación integral racional y los resultados del desarrollo.

Enfoque legal

Los marcos legales en torno a la gestión presupuestaria y políticas del gasto público reflejan diferentes tradiciones jurídicas, especialmente en la redacción de los principios constitucionales y legales relacionados con el gasto público y sus procesos político-administrativos. Uno de los propósitos fundamentales de los principios constitucionales, leyes y normas en materia de gasto público es proveer un sistema claro de reglas para instrumentar un proceso de planeación, preparación, adopción, ejecución, monitoreo y auditoría (Lienert y Jung, 2004, p. 61). Otra finalidad de cualquier cuerpo legal sobre el gasto público es la de especificar y distribuir roles y responsabilidades de los diferentes actores a lo largo de este proceso (Schick, 2003).

Ian Lienert y Moo-Kyung Jung (2004) realizaron un estudio comparativo de los marcos legales de los sistemas presupuestarios entre los países miembros de la OCDE. En este estudio identifican que los marcos constitucionales y legales tienen diferentes fines que buscan regular la acción pública y gubernamental en el uso del gasto público, tales como:

- Establecer principios presupuestales más a niveles constitucionales y legales que en arreglos normativos formales de menor nivel jurídico.
- Elaborar reglas y requerimientos claros y congruentes a nivel constitucional que soporten los sistemas y procesos de gestión del gasto público.
- Establecer más reglas de carácter permanente que temporal.
- Usar el marco legal para limitar el abuso del poder por parte de las autoridades legislativas y ejecutivas.
- Establecer reglas, en contextos democráticos, para privilegiar el principio de supremacía de la legislatura en asuntos propios de las finanzas públicas, tales como aspectos financieros del sector público, estabilidad macroeconómica y transparencia presupuestaria.
- Establecer reglas que busquen introducir reformas presupuestarias y administrativas.
- Proveer reglas claras para todos los responsables que participen en el proceso presupuestal y de gestión del gasto público.
- Garantizar que las reglas sobre la gestión del gasto público otorguen la autoridad suficiente a los responsables de cada una de las etapas del proceso, tanto en el legislativo como en el ejecutivo.
- Establecer reglas para hacer más accesible y transparente el marco jurídico y normativo del sistema presupuestario.
- Establecer un marco legal y normativo para la transparencia presupuestaria y financiera al servicio de los ciudadanos.
- Establecer reglas que permitan contribuir en la estabilidad macroeconómica.

Esta lista de propósitos ha sido ampliamente analizada y comparada entre diferentes países y se ha identificado que el diseño de los marcos constitucionales y legales responsables de las finanzas públicas, y en particular del gasto público y los presupuestos, ha sido claves para entender en buena medida el desempeño gubernamental y fiscal (Lienert y Jung, 2004; Joumard *et al.*, 2004; Kennedy y Robbins, 2001).

Enfoque administrativo

El enfoque administrativo analiza la importancia de estrategias efectivas de movilización de ingresos en la financiación de proyectos de desarrollo. El gasto público se plasma en varios instrumentos administrativos y organizacionales,

como el presupuesto, la planeación, los proyectos, programas y los reportes de desempeño que incluyen presupuestos, objetivos y metas, reportes de costos e informes financieros (Soto Rangel, 2007). Es decir, las dependencias elaboran sus presupuestos e informes administrativos de manera cíclica, muchos de éstos presentan un conjunto de necesidades que impactan el gasto público.

Por ejemplo, el mecanismo de planeación gubernamental fue establecido desde 1934 en la administración del presidente Lázaro Cárdenas, el cual fue reconceptualizado en 1983 mediante la Ley de Planeación y la institucionalización del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) (Ortega González, 2025). El SNPD establece al Plan Nacional de Desarrollo (PND) como el plan integral en donde se desprenden metas, objetivos y programas que vinculan las políticas e instrumentos de desarrollo económico y social de una administración federal durante un periodo de seis años. El paquete presupuestal anual debe establecer los montos asignados a cada uno de las metas, objetivos y programas establecidos en el PND (Soto Rangel, 2007).

Otro ejemplo es que toda dependencia o entidad del gobierno como organización del sector público debe desempeñarse como un instrumento para el cumplimiento de los objetivos y fines para la que fue creada, mismos que se asumen necesarios para mejorar el bienestar general (Chávez Presa, 2012). Desde la perspectiva de la administración y su ámbito organizacional, todas las acciones y toma de decisiones de gasto público deben orientarse al cumplimiento de los objetivos de dicha dependencia o entidad y a sus necesidades organizacionales (Pacheco Coello, 2013; Thompson, 1994). Las políticas de gasto público y los presupuestos deben considerar los ámbitos administrativos y organizacionales del ente de gobierno con la posibilidad latente de tomar las decisiones más congruentes a su realidad.

De ahí que una de las políticas de gasto público sea la adopción de una orientación estratégica bien definida (Forrester y Adams, 1997; Poister y Streib, 1999). La visión estratégica y de planeación del gasto público permite conjuntar las diversas prioridades y metas de cada una de las áreas que conforman a la organización, como su relación con el entorno (Nice, 2002; Premchand, 2001). Esta visión estratégica en la organización pública permite considerar un seguimiento continuo y preventivo, delineando cada una de las acciones pertinentes tanto de la gestión en general, como de la gestión del gasto público. Sin embargo, la experiencia en otros países representa un reto para el actual modelo de gestión gubernamental distraído por un complejo andamiaje legal y normativo y su

orientación persecutoria en las tareas de control, auditoría y fiscalización (Van Dooren *et al.*, 2015). De ahí que el planteamiento del diseño administrativo y organizacional deba ser compatible con la visión estratégica del gasto público a través de los presupuestos y su gestión (Poister y Streib, 1999). En México, el SNPD en la década de los ochenta y el pBR-SED recientemente buscan establecer esa visión estratégica que guíe al gasto público con las implicaciones administrativas y organizacionales, pero esto no se ha consolidado a la fecha (Puron-Cid, 2011, 2014; Ramírez de la Cruz y Puron-Cid, 2019).

Los sistemas contables, auditoría y control también pueden jugar un papel relevante en la administración y dar cuenta no sólo de informes y reportes financieros, sino también aportar información útil para la discusión estratégica (Andrews, 2004). Los sistemas de información contable-financiera, auditoría y control acompañados de una capacitación adecuada en estas áreas al personal pueden utilizarse como políticas de gasto público y como instrumento de información y análisis basados en evidencia para el proceso de toma de decisiones del gasto público. Otras fuentes de información producidas por los centros de responsabilidad, costos, servicios, atención a la ciudadanía, entre otros, pueden generar información sobre otros aspectos complementarios en la toma de decisiones del gasto público.

Para que el gasto público y sus respectivos presupuestos sirvan a los fines establecidos por el gobierno, es importante revisar los siguientes aspectos administrativos y organizacionales con orientación estratégica del gasto público (Arellano Gault, 2004a; Pacheco Coello, 2013):

- Saber a dónde quiere llevar a su organización y estar convencidos y comprometidos con el plan para lograrlo.
- Monitorear el entorno de la organización, tanto interno como externo para que, de forma oportuna, se diseñen las estrategias correspondientes.
- Diseñar e integrar una estructura organizacional acorde con el plan estratégico, sus metas, tácticas y objetivos estratégicos.
- Ubicar los planes dentro de segmentos de tiempo, pensando siempre en la permanencia exitosa de la organización dentro del largo plazo.
- Desarrollar manuales de organización y administración del gasto público que incluyan un sistema de contabilidad por áreas de responsabilidad.

- Desarrollar capacitación en materia de gestión del gasto público en todos los niveles, que permita el buen manejo de los recursos de la organización y el cumplimiento de sus objetivos.
- Dar un seguimiento constante del gasto público y el logro de los planes.

Al final, la principal preocupación de quienes son responsables de los sistemas y procesos administrativos es que puedan controlar la gestión del gasto público, a pesar de la incertidumbre política y económica y de la complejidad legal en torno al gasto público (Nice, 2002, p. 6).

Enfoque funcional

El enfoque funcional es una visión que representa la estructura del presupuesto público en tres componentes: ingreso, gasto y proceso. En particular, este tipo de marcos exploran el impacto de diferentes políticas tributarias, incentivos fiscales y mecanismos de recaudación de ingresos en el crecimiento económico y el desarrollo social. Por ejemplo, los estudios de movilización de ingresos de Mirrlees (2011), Bird (2013) y Besley y Persson (2014a, 2014b) profundizan en la importancia de una movilización eficaz de ingresos para el desarrollo. Al examinar las políticas tributarias y los mecanismos de recaudación de ingresos, estos trabajos contribuyeron a comprender cómo se generan los recursos financieros para apoyar las iniciativas de desarrollo a nivel nacional, regional y local.

Otro ejemplo de este tipo de investigación son los que han explorado el papel de las políticas fiscales contracíclicas en la mitigación de las crisis económicas y la promoción del desarrollo sostenible. Las investigaciones de Alesina y Perotti (1995) y Ramey y Shapiro (1998) examinan el papel de las políticas fiscales contracíclicas en la promoción de la estabilidad económica y el fomento del desarrollo a largo plazo. La literatura evalúa la efectividad de las medidas de estímulo fiscal, las inversiones públicas y la gestión de la deuda para estabilizar las economías y fomentar el crecimiento a largo plazo.

En este tipo de literatura, la asignación del gasto público es un tema central; el enfoque funcional principalmente estudia la asignación de los recursos como un factor crítico para determinar los resultados de desarrollo. Por lo tanto, los académicos investigan el impacto de la asignaciones presupuestarias en sectores claves como educación, atención médica, infraestructura, bienestar social y otros indicadores de desarrollo humano y progreso social.

Los trabajos de Sen (2000) se caracterizan por centrarse en sectores como la educación y la salud, mientras que los informes del Banco Mundial (Banco Mundial, 2020) también brindan información sobre las tendencias globales y las mejores prácticas en las asignaciones presupuestarias para lograr un desarrollo sostenible.

El impacto de la deuda pública y la sostenibilidad fiscal en el desarrollo también ha representado una línea de estudio en la literatura con enfoque funcional. El trabajo fundamental de Reinhart y Rogoff (2009) sobre el impacto de la deuda pública en el crecimiento económico proporciona una comprensión fundamental de los desafíos asociados con la gestión de la deuda en el contexto del desarrollo sostenible. Estos estudios abordan la relación entre los niveles de deuda pública, la sostenibilidad fiscal y la capacidad de financiar iniciativas críticas de desarrollo sin comprometer la estabilidad macroeconómica.

El lente funcional también se enfoca en los procesos claves del gasto público: proceso presupuestario y de participación. El presupuestario en sí, incluida la participación ciudadana y el compromiso de las partes interesadas, ha sido temas de creciente interés. Los estudios examinan cómo la elaboración de presupuestos participativos y los procesos transparentes de toma de decisiones pueden contribuir a mejores resultados de desarrollo y una mayor rendición de cuentas. Como muestra de este cuerpo de literatura están los trabajos de Fung y Wright (2003) y Shah (2007) que investigan la importancia de estos procesos para mejorar el impacto de la presupuestación pública en los resultados de desarrollo.

Enfoque económico

El gasto público ha sido utilizado por varios países como un instrumento de política económica para compensar desigualdades, impulsar el crecimiento de ciertos sectores o regiones y coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, así como sus correspondientes proyectos y programas gubernamentales (Castillo Flores, 2021; Chávez Presa, 2012, p. 75; Fonseca López, 2021).

Para Lee *et al.* (2004), el propósito del presupuesto de los gobiernos es asignar recursos escasos entre diversas demandas públicas en competencia, con la finalidad de alcanzar metas y objetivos sociales. El presupuesto público representa no sólo un documento, sino un acuerdo que reúne todas las fuerzas

políticas de la sociedad para asignar el gasto público entre diferentes prioridades (Petrei, 1997). Diversas asignaciones de gasto público cubren estas necesidades colectivas, por lo que, en cada asignación, se discute y negocia para optimizar objetivos generales, tales como el bienestar de la sociedad, el funcionamiento del Estado y la viabilidad de un sistema económico.

En teoría, el presupuesto debe asignar el gasto público en función de satisfacer diferentes necesidades colectivas, tales como: educación, salud pública, combate a la pobreza, justicia, seguridad pública, entre otras. Estas prioridades colectivas incrementan el bienestar general, permitiendo que el funcionamiento del gobierno cumpla con sus misiones. El valor que agregan estas actividades permite a su vez crear un ambiente viable para el desarrollo económico. El gasto público entonces juega un papel fundamental para alcanzar los fines de política económica de cualquier gobierno (Ayala Espino, 1996).

Al buscar mejores niveles de bienestar general, los gobiernos producen y ofrecen un conjunto de bienes y servicios públicos, regulan los mercados para evitar monopolios y conductas no deseables, generan condiciones para beneficiarse de externalidades positivas, subsanan o reducen los efectos de las externalidades negativas, proyectan y representan a la nación en foros internacionales, entre otras funciones (Ayala Espino, 1996; Petrei, 1997). La lista de estas actividades del Estado es extensa, pero hoy podemos reconocer que existe un amplio consenso sobre estas prioridades y sus correspondientes asignaciones de gasto en los presupuestos. Adicionalmente, existen también rubros de gasto destinados a mantener el funcionamiento del gobierno, que, aunque son secundarios, son necesarios para la continuidad del Estado (Petrei, 1997, p. 14).

Sin ser exhaustivos, existe un consenso respecto a los fines del gasto público en materia de política económica que vale la pena repasar con base en los argumentos de varios autores: eficiencia en la asignación de los recursos públicos, estabilidad económica, redistribución del ingreso, pleno empleo, equilibrio en las cuentas exteriores, crecimiento económico y bienestar social.

La eficiencia en la asignación de los recursos públicos es un lema trillado en las políticas de gasto público (Ayala Espino, 1996; Chávez Presa, 2012; Nice, 2002; Petrei, 1997). El problema radica en definir qué se entiende por eficiencia en la asignación del gasto público en la atención de servicios de educación, salud o seguridad pública, produciéndose generalmente dilemas o refinamientos (Currístine *et al.*, 2007). Por ejemplo, un análisis sobre los

criterios de eficiencia para asignar recursos en programas para el combate a la pobreza, en lugar de educación o seguridad pública. No sólo implica el análisis de conseguir la mayor satisfacción con el mismo nivel de recursos, sino considerar cuáles proyectos y programas se están dejando de apoyar por financiar a otros. También es importante evaluar la eficiencia en el uso de las fuentes de ingresos públicos como impuestos, cuotas, tarifas e ingresos por la venta de bienes y servicios públicos para financiar el gasto público en ciertos rubros (Mikesell y Mullins, 2011).

Las políticas que promueven estabilidad económica se refieren a que los gobiernos deben asignar el gasto público para fortalecer su capacidad reguladora en actividades económicas donde existen fallas de mercado y las fuerzas de la demanda y la oferta no encuentran equilibrio de manera natural, con posibles riesgos al bienestar general, tales como (Matheson, 2002; Petrei, 1997) movimientos o crisis económicas que produzcan desempleo, inflación, alzas en las tasas de interés u otros desequilibrios internos y externos. En este sentido, el Estado debe crear las condiciones favorables a través de instituciones y regulaciones necesarias para favorecer el libre intercambio y se reduzcan los obstáculos y riesgos de estas fallas (Hou, 2006; Premchand, 2001). También existen políticas de gasto que permiten apoyar a ciertos sectores que frecuentemente se encuentran vulnerables a aspectos macroeconómicos desfavorables (Akroyd y Smith, 2007; Easterly y Servén, 2003; Gupta, 1967), tales como: infraestructura, agricultura, ganadería, industrial, empresas micro, pequeñas o medianas, promover el ahorro y la inversión, entre otros.

Las políticas de gasto público que buscan la redistribución del ingreso representan el conjunto de bienes y servicios públicos que ofrece el gobierno, lo cual implica necesariamente un impacto en la redistribución de los ingresos entre los contribuyentes y los beneficiarios (Stiglitz y Rosengard, 2015). El Estado sirve como un moderador de esta redistribución de la riqueza y bienestar, lo que los ha llevado a periodos de expansión del gasto público (Lindbeck, 1895); su participación es clave para la promoción justa y equitativa de la distribución del ingreso, a través de un efecto multiplicador de los programas y políticas públicas que aplicados eficientemente pueden promover la justicia social a los grupos más desfavorecidos (Conrad, 1955). Las diferentes crisis económicas han exhibido las limitaciones del mercado para generar una distribución justa del bienestar, por lo que los gobiernos deben jugar un papel más proactivo de una redistribución que no sólo premie la eficiencia y la estabilidad

de los mercados, sino también promueva la justicia social (Esim, 2000; Fournier y Johansson, 2016).

Las políticas de gasto público que promueven el pleno empleo (Ayala Espino, 1996; Petrei, 1997) se enfocan en proteger uno de los factores de producción clave para el desarrollo económico de cualquier nación. Los gobiernos han aprendido, con base en una larga historia de dificultades económicas, que el problema central para mantener una estabilidad económica es garantizar fuentes de empleo dignas, justas y bien remuneradas (Golembiewski y Rabin, 1997). De ahí que los gobiernos cuentan con asignaciones de gasto público tanto para crear o incentivar fuentes de empleo como para regular los aspectos más importantes del mercado laboral (Ehrenberg, 1979).

Distintas políticas buscan crear condiciones para mantener un equilibrio en las cuentas exteriores (Premchand, 2001). El gasto público en los presupuestos debe incluir programas, medidas y regulaciones que permitan reducir el impacto de marcadas fluctuaciones de capital, tipos de cambio, precios energéticos y otras materias primas estratégicas para la producción y el desarrollo económico del país.

Uno de los propósitos de las políticas del gasto público es el crecimiento económico (Ayala Espino, 1996; Chávez Presa, 2012; Musgrave y Musgrave, 1992). Éstas deben cumplir con dos fines principales; por un lado, ser congruente con el ritmo del crecimiento económico nacional a fin de alcanzar un desarrollo sostenible (Karras, 1994; Mercan, 2014). De esta manera, el crecimiento económico permitirá mayor empleo, producción, inversión, entre otros factores, que a su vez incidirán positivamente en la calidad de vida de todos los habitantes (Gupta, 1967; Easterly y Servén, 2003). Por otro lado, el gasto público debe realizarse equitativamente entre las diversas regiones del país a manera de promover un crecimiento económico en igualdad de condiciones económicas para todos los ciudadanos (Wilensky, 1974).

Por lo tanto, estas políticas se centran en alcanzar el bienestar social (Ayala Espino, 1996; Chávez Presa, 2012; Esim, 2000; Wilensky, 1975), para mejorar las condiciones de vida de los habitantes en múltiples dimensiones (Fournier y Johansson, 2016): educación, salud, pobreza, medio ambiente, hambre, entre otros. Muchas de estas prioridades o dimensiones fueron recogidas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que nacieron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro en 2012. Se busca producir un conjunto de objetivos universales que respondan a los

desafíos ambientales, políticos y económicos urgentes que enfrenta nuestro mundo (Naciones Unidas, 2018). Los ODS reemplazan a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que iniciaron un esfuerzo global en 2000 para enfrentar la pobreza, y muchos gobiernos se han comprometido a cumplirlos, incluido el mexicano; por lo tanto, deben considerarse en el gasto público.

Cumplir con estos fines económicos implica que en las políticas existan conflictos o sacrificios en detrimento de otros objetivos (Petrei, 1997). Las decisiones de gasto público siempre presentan este dilema por sacrificar otras alternativas. Por lo que una decisión presupuestaria eficiente puede impactar negativamente la distribución del ingreso o del pleno empleo, así como en el crecimiento económico y la calidad de vida de algunos. Por lo tanto, el cumplimiento de estos fines económicos de las políticas de gasto público debe realizarse con cuidado calculando los efectos de los posibles desequilibrios.

El cálculo de las posibles alternativas no siempre es económico, pues también participan factores políticos y sociales. Al final, la decisión no debe presumir precisión en el cálculo de sus costos y beneficios, sino de la justificación de que el resultado será más beneficioso para el bienestar general. Al respecto, Humberto Petrei señala:

Desde el punto de vista de la preparación de un presupuesto, será de particular valor para quienes deben tomar una decisión conocer en forma cuantitativa cómo una medida va a afectar las posibilidades de logro de cada uno de los fines de política económica identificados anteriormente. Pero si no es posible conocer en forma detallada y acabada sus efectos, será útil contar con una evaluación cualitativa (1997, p. 16).

El presupuesto es un punto focal de diversos objetivos y fines, como los de la política económica, que pueden entrar en conflicto entre sí y con los políticos y sociales. Lo importante es reconocer la armonización con otros instrumentos y la estabilidad macroeconómica que se desea alcanzar.

Enfoque de políticas públicas

Una política pública se define como el proceso de definición de los problemas y soluciones públicos (Aguilar Villanueva, 2007; 2010); éste implica varias etapas en la que se busca definir el problema público, obtener información,

construir alternativas de solución, determinar los criterios de selección de esas alternativas, proyectar los resultados y confrontar los posibles costos y beneficios de las posibles decisiones (Bardach, 1998).

La secuencia de estos pasos no es lineal y varía conforme a la naturaleza del problema público y las instancias gubernamentales responsables de resolverlo (Parsons, 2007). Sin embargo, el inicio de las políticas públicas siempre comienza con la definición del problema y termina con la argumentación de la propuesta al final junto con un adecuado presupuesto y estructura jurídico-administrativa (Castillo Flores, 2021; Fonseca López, 2021). Lasswell (1951) señala que la naturaleza de las políticas públicas implica un proceso reiterativo orientado a la definición de los problemas públicos, sus soluciones y evaluación de resultados que busca la integración del conocimiento combinando variedad disciplinaria y metodológica.

En esencia, esta perspectiva sugiere que las políticas del gasto público y su gestión siguen los pasos del proceso de política pública. Wildavsky (1961; 1975) y Wildavsky y Caiden (1997) fueron precursores del estudio del gasto público como un proceso de política pública; a lo largo de su gestión, se busca definir los problemas públicos y establecer un conjunto de programas y proyectos públicos como soluciones. Cuando el ejecutivo federal presenta el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) cada 8 de septiembre a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, de conformidad con la fracción IV del artículo 74 Constitucional, inicia tanto el ciclo de gestión del gasto público como el de políticas de gasto en diferentes áreas: economía, educación, salud, infraestructura, entre otras.

Lindblom (1959; 1979) señala que una política pública no se queda fija cuando se hace, sino que se rehace sin cesar a través de una combinación de métodos racionales y empíricos. De la misma manera, los presupuestos del gobierno se hacen y rehacen en cada ejercicio fiscal sometiendo cambios en los programas, proyectos y rubros de gasto público, buscando atender diferentes necesidades y refinar las soluciones a los problemas públicos.

De acuerdo con este autor, existen dos enfoques de políticas públicas que pueden extenderse al ámbito del estudio del gasto público (descritos en Parsons, 2007, p. 32): 1) Análisis del proceso de las políticas públicas, este ámbito implica estudiar cómo se definen los problemas y agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas públicas; y 2) Análisis en y para el proceso de políticas públicas,

comprendiendo el uso de técnicas de investigación y defensa de posturas e ideas en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación.

Desde la perspectiva de la gestión y la hechura de las políticas del gasto público, ambos ámbitos aplican tanto en la práctica como en el estudio y análisis del gasto público. Esto permite estudiar cómo los problemas y agendas se establecen e incorporan en el ciclo de gestión del gasto público. En particular, dicho estudio se enfoca en analizar cómo la definición de los problemas públicos impactan los programas y la asignación del gasto público, cómo el legislativo, la burocracia y otros actores interactúan en los procesos de toma de decisiones, cómo se realizan la evaluación e implementación de las políticas de gasto, o cómo éstas influyen en otras políticas públicas. Esto abarca el uso de diferentes herramientas metodológicas y analíticas del gasto público a lo largo del ciclo de su gestión tanto para definir los problemas, como para tomar decisiones, evaluar e implementar los presupuestos, programas y proyectos públicos. Estos dos ámbitos contribuyen al análisis de la políticas públicas y deben formar parte del instrumental analítico de cualquier funcionario, analista, asesor, consultor y administrador.

Enfoque político

Irene Rubin (1997) describe al gasto público, sus presupuestos y gestión, como un mecanismo para que los gobiernos comuniquen sus prioridades y sus decisiones entre diferentes actores políticos. Rubin señala que el gasto público no sólo vincula las tareas a realizar de manera neutral con la cantidad de recursos y asignaciones necesarias para llevarlas a cabo, sino que en sí mismo es un instrumento de negociación política.

Los presupuestos no representan asignaciones y políticas de gasto neutrales, sino que conllevan cargas ideológicas y negociaciones políticas (Puente Martínez, 2017; Thurmaier y Willoughby, 2014); no son sólo documentos que requieren la participación de técnicos contables y financieros. Al respecto, Rubin (1997) aclara que la discusión y negociación de estos asuntos es intrínseca e irreductiblemente política; para esto, varios autores han establecido una lista de fines políticos (Rubin, 1997, pp. 1-2), por ejemplo, elecciones públicas, debate macroeconómico del gasto público, prioridades políticas del gobierno, clientelismo, transparencia y rendición de cuentas, y modelos de carga fiscal.

Los presupuestos funcionan como integradores de las diferentes elecciones públicas sobre lo que hará y no hará el gobierno (Rubin, 1997; Thurmaier y Willoughby, 2014). Es decir, el gasto público aprobado en los presupuestos refleja las elecciones públicas que manifiestan el consenso en general sobre qué tipos de servicios y bienes debe proporcionar el gobierno, y a qué ciudadanos deben beneficiarse. Tanto en estas decisiones como en su gestión, surgen cuestionamientos sobre el papel del gobierno en la solución de los problemas públicos y privados. Es decir, existe una discusión no acabada sobre la intervención del estado en diversos asuntos que podrían considerarse privados, tales como agua, electricidad, transporte y vivienda.

Los presupuestos públicos y la gestión del gasto público motivan diversos debates de la macroeconomía (Ayala Espino, 1996; Lee *et al.*, 2004; Petrei, 1997), referentes a las expectativas de crecimiento económico, paridad con otras monedas, precio internacional del petróleo, tasas de interés, entre otros aspectos de las políticas monetaria y fiscal que afectan los presupuestos, y viceversa. Éstos inciden en cómo ciertos sectores de la economía van a desarrollarse: construcción, manufactura, empleo general, financiero, entre otros. Muchas de estas negociaciones son de naturaleza política repleta de errores y sesgos en las estimaciones y proyecciones macroeconómicas, más que basados en evidencia y cálculos técnicos (Brogan, 2012; Williams y Calabrese, 2016). Sin embargo, el debate político de las expectativas macroeconómicas representa un escenario de deliberación y de pesos y contrapesos entre diversas fuerzas y voces en torno al gasto público.

El gasto público refleja también las prioridades del gobierno políticamente hablando (Nice, 2002; Rubin, 1997), por ejemplo, invertir el gasto público entre seguridad pública o combate a la pobreza, o en diferentes regiones (norte, centro o sur). El proceso del presupuesto sirve como intermediario entre varios grupos e individuos que reciben diferentes canastas de programas y beneficios que el gobierno provee, y determina quién los obtiene (Puente Martínez, 2017; Thurmaier y Willoughby, 2014); esto implica ser definido por una política de gasto público, por ejemplo, si un grupo recibe apoyos para guarderías infantiles o si otro grupo recibe becas para que los jóvenes adquieran experiencia laboral (Puente Martínez, 2017).

Los presupuestos públicos reflejan además una lógica clientelar (Puente Martínez, 2017; Rubin, 1997; Ugalde, 2018), por ejemplo, los presupuestos y su gestión muestran cómo el gasto público es asignado para satisfacer a ciertos

grupos parlamentarios o simplemente sirve a los intereses de ciertos grupos políticamente organizados (campesinos, maestros o empresarios). Los presupuestos reflejan el poder relativo de individuos, grupos y organizaciones para influir en los resultados (Lewis y Hildreth, 2013). La toma de decisiones presupuestarias da una imagen de poder entre los actores y el gobierno, así como del peso político de los ciudadanos en general y de los grupos de interés específicos. Uno de los fenómenos más recientes en materia de la política de gasto público de los últimos gobiernos federales ha sido la asignación de gasto público a apoyos, programas y proyectos que benefician a ciertos gobernadores y grupos parlamentarios a cambio de su respaldo a iniciativas y reformas del ejecutivo federal (Ugalde, 2018).

Los presupuestos públicos proporcionan una herramienta poderosa de transparencia y rendición de cuentas para los ciudadanos que desean saber si el gobierno ha seguido sus preferencias y cómo se ha gastado el dinero (Guerrero Amparán y Hofbauer Balmori, 2004; Guerrero Amparán y Madrid Sánchez de la Vega, 2004; Merino Huerta *et al.*, 2010; Pawoli Gómez, 2025). También vinculan las preferencias de los ciudadanos con los resultados gubernamentales (Rubin, 1997) y reflejan las preferencias de los ciudadanos sobre los modelos de carga fiscal (Bergman, 2004).

Igualmente, refleja cómo el gobierno redistribuye la riqueza a través del sistema tributario y varios actores políticos lo aprovechan para proyectar su propia carrera política (Rubin, 1997). No es sorpresa que los ciclos electorales tengan un efecto en las políticas fiscales y de gasto público (Doležalová, 2013; Kneebone y McKenzie, 2001; Gaspar *et al.*, 2018).

El presupuesto incorpora manifestaciones políticas que confluyen de diferentes escenarios políticos hacia los sistemas y procesos que discuten, aprueban, gestionan y evalúan el gasto público (Lewis y Hildreth, 2011; Puente Martínez, 2017). Aquellos responsables del análisis de políticas de gasto público o de la gestión del gasto público deberán considerar los balances de poder e intereses apostados en los sistemas y procesos presupuestarios en cada una de las esferas de influencia política.

Enfoque de elección pública

La teoría de la elección pública nos ofrece marcos para analizar los procesos de toma de decisiones que subyacen al presupuesto público, la cual enfatiza el

papel e incentivos de las instituciones políticas y los tomadores de decisiones en la configuración de los presupuestos públicos. Los investigadores han explorado cómo las interacciones entre diversos actores, como políticos, burócratas y grupos de interés, impactan las decisiones y resultados de desarrollo. Académicos como Buchanan y Tullock (1965) sostienen que saber las motivaciones de actores claves en los procesos de toma de decisiones presupuestarios, como políticos y grupos de interés, es crucial para comprender el impacto del presupuesto público en el desarrollo.

Otro marco teórico es el lente institucional que se centra en las estructuras formales e informales que guían los procesos presupuestarios. Este tipo de estudios examinan cómo los acuerdos institucionales, como las reglas presupuestarias, los mecanismos de transparencia y los marcos de rendición de cuentas, contribuyen u obstaculizan los esfuerzos de asignación y ejercicio del gasto público para alcanzar mejores resultados en las políticas públicas destinadas al desarrollo, tales como educación, salud, pobreza, ciencia y tecnología, seguridad, entre otros. Trabajos como March y Olsen (1984) destacan la importancia de las estructuras formales e informales en la configuración y resultados de los procesos presupuestarios. De la misma forma, la investigación de Andrews *et al.* (2014) explora el impacto de los acuerdos institucionales en los resultados de desarrollo a través de mecanismos presupuestarios.

Conclusiones

Como resumen de esta sección podemos concluir que diversos componentes de la evolución histórica y de los enfoques teóricos concurren para revisar los aspectos más importantes sobre la gestión presupuestaria y las políticas de gasto público en nuestro país. En esta revisión histórica de los últimos siglos fue claro que la construcción del Estado mexicano implicó el uso de diversas herramientas; la Gráfica 2 muestra los componentes claves de la evolución de la gestión presupuestaria y las políticas de gasto para el desarrollo desde esta perspectiva evolutiva.

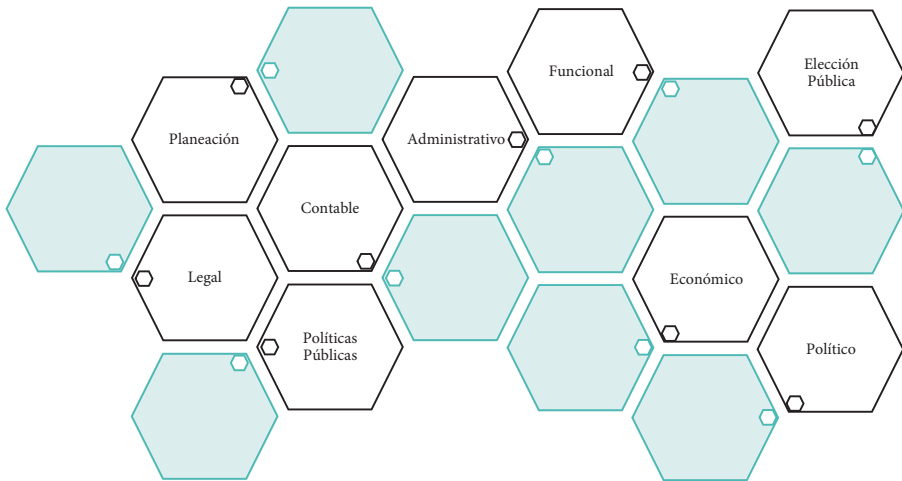
Gráfica 2. Componentes evolutivos de la gestión presupuestaria y las políticas de gasto para el desarrollo.



Fuente: Elaboración propia.

En materia de enfoques o lentes teóricos observamos varias disciplinas como derecho, planeación, administración, economía, administración pública, políticas públicas, ciencias políticas, entre otras. La perspectiva sobre el abordamiento en el estudio de la gestión presupuestaria y las políticas de gasto público es diversa y nos permite adelantar su naturaleza multifacética y multi-dimensional (ver Gráfica 3).

Gráfica 3. Lentes teóricos sobre la gestión presupuestaria y las políticas de gasto para el desarrollo.



Fuente: Elaboración propia.

La estructura del libro cubre en el contexto actual varios de los componentes evolutivos y teóricos de la gestión presupuestaria y las políticas de gasto. En concreto, el texto lo revisa como un conjunto de herramientas que ponen en la práctica:

- El marco constitucional y legal del gasto público.
- La base organizacional y la estructura de la información para la gestión presupuestaria.
- El ciclo de gestión del gasto público.

En materia de políticas de gasto público, el texto también cubre las políticas actuales de transparencia y gestión financieras, el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PBR-SED), políticas de gasto federalizado, políticas de austeridad y ahorro del gasto público, y participación ciudadana en las decisiones del gasto público.

Los lentes y enfoques teóricos son diversos y variados por lo que las posibilidades de utilizarlos para diagnosticar, analizar, planear o evaluar el impacto de la gestión presupuestaria o de las políticas de gasto en el desarrollo pueden representar líneas de investigación variadas y fructíferas. A continuación, dentro de la lógica del pilar de nociones básicas, el Capítulo 2 realizará un recuento sobre el origen del gasto público y su relación con el presupuesto y una revisión de definiciones.

Capítulo 2.

Origen y definiciones del gasto público

En lenguaje ciudadano, el gasto público representa los gastos e inversiones realizados por el gobierno para garantizar los diversos bienes y servicios públicos que provee, tales como la defensa, proyectos de desarrollo, educación, salud, infraestructuras, mantenimiento del orden, justicia, entre otras prioridades sociales. En teoría, este paquete de beneficios, ayudas, infraestructura, apoyos y servicios es reconocido como las intervenciones del Estado para el desarrollo.

Sin embargo, el gasto público como tal no se mueve solo ni se asigna por sí mismo, sino que debe someterse a diversos marcos, reglas, principios y finalidades que lo determinan. De aquí que sea necesario entonces revisar primero su origen y algunas de las definiciones y finalidades del gasto público y su gestión; es importante hacerlo desde una perspectiva donde el gasto público sirva como medio necesario para llevar a cabo diferentes

políticas públicas orientadas al desarrollo (Castillo Flores, 2021; Fonseca López, 2021).

Para lograr lo anterior, el presente capítulo se agrupa en dos secciones. La primera sección describe el origen del gasto público y la relación que guarda con conceptos claves como el Estado, gobierno y presupuesto público. La segunda sección detalla las diferentes definiciones ofrecidas desde algunos enfoques disciplinarios tales como la economía, la contabilidad y la administración pública.

Origen y relación del presupuesto y gasto público

Gasto público proviene del mismo origen que Estado y su papel como ente promotor del desarrollo de la sociedad. El Estado evoca a una figura jurídica que comparte población, organización política, forma de gobierno y territorio, aspectos que en conjunto lo hacen soberano e independiente (Serra Rojas, 1998, p. 231).

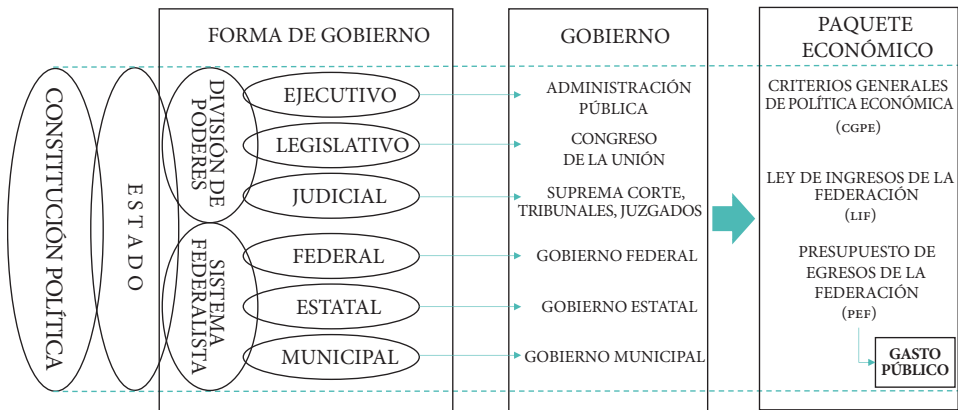
El teórico del derecho de origen checoslovaco Hans Kelsen (1998, pp. 215-216) señaló que el “El *Estado* es el ámbito de aplicación del derecho.” En estricto sentido, representa una ficción de una persona moral y jurídica creada por una comunidad para cumplir con ciertos mandatos y regular las relaciones entre los miembros de la misma comunidad (Schmill Ordoñez, 2003, p. 157).

Desde el punto de vista jurídico, para que el Estado exista, debe establecerse una jerarquía jurídica que dicha comunidad o pueblo construya a partir de un documento rector: la Constitución. A partir de los principios y nociones constitucionales se derivan una serie de leyes, reglamentos y disposiciones normativas que determinan las competencias, funciones y relaciones de esta figura estatal con la comunidad. Al respecto, De Silva Gutiérrez (2019, p. 147) señala que la Constitución representa la norma jurídica en la que se constituye el Estado y, por lo tanto, se identifican. Es decir, el Estado es pues la propia Constitución (ver Gráfica 4).

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece cuatro características fundamentales sobre la naturaleza del Estado mexicano. La primera establece que la soberanía nacional radica en el pueblo quien decide su forma de gobierno (CPEUM, 1917, Artículo 39). La segunda característica constituye como forma de gobierno una república re-

presentativa, democrática, laica y federal, compuesta por un grupo de estados libres y soberanos en su régimen interior, unidos en una federación (CPEUM, 1917, Artículo 40). La tercera instituye la división de poderes bajo un pacto federal como rasgo fundacional de la forma de gobierno (CPEUM, 1917, Artículo 41). Finalmente, la cuarta característica señala que la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas (CPEUM, 1917, Artículo 41). El Estado mexicano entonces se manifiesta como una expresión política de la voluntad del pueblo a través de una forma de gobierno fundamentada en estas cuatro características.

Gráfica 4. Origen del Estado, Gobierno, presupuesto y gasto público.



Fuente: Elaboración propia.

Como modelo constitucional y democrático, el Estado se divide en tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) para distribuir responsabilidades y competencias y crear pesos y contrapesos en el ejercicio del poder del Estado (Villanueva Gómez, 2014). El concepto de división de poderes en nuestro país ha sido representado a través de diferentes diseños constitucionales a lo largo de nuestra historia. Aunque el objetivo del presente texto no es realizar esta revisión completa, simplemente señalamos que la fuente más representativa del origen del concepto constitucional sobre la división de poderes que hoy gozamos data de la Constitución de 1824, cuando México alcanzó su independencia y soberanía como nación (Villanueva Gómez, 2014, pp. 162-164).

Otro concepto clave de nuestro diseño constitucional es el modelo federalista que instrumenta la organización política de México en ámbitos de aplicación espacial de manera anidada: federal, estatal y municipal. Esta organización política establecida en nuestra Constitución representa un orden complejo en el que coexisten competencias, estructuras y normas entre estos tres órdenes de gobierno. Algunos de estos arreglos son centralizados y otros descentralizados conforme a un sistema de distribución de competencias *sui generis* construido a lo largo de nuestra historia (Serra Rojas, 1998; Schmill Ordoñez, 2003). En teoría, cada nivel de gobierno especifica el establecimiento de marcos jurídicos y normativos, junto con sus respectivas competencias, facultades, funciones y ámbitos de aplicación con límites geográficos definidos, pero que coexisten con los otros niveles de gobierno. Sin embargo, con frecuencia, estos criterios de distribución de competencias cambian según las prioridades políticas de cada gobierno en turno, pero con predominancia de la esfera federal sobre las subnacionales.

A partir de esta forma de gobierno caracterizada por la división de poderes y el modelo federalista, la Constitución establece un conjunto de rasgos de los que emanan el resto de las normas jurídicas que conforman el derecho u ordenamiento jurídico que de manera jerárquica se decantan desde la Constitución hasta las diferentes leyes y normas (De Silva Gutiérrez, 2019, p. 147).

El Gobierno en nuestro país, entonces, representa la dirección política y administrativa para ejercer el poder de la federación en un contexto de una división de poderes y bajo un sistema federal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 1998, p. 191). Adicional a este andamiaje constitucional y jurídico que establece la figura del Estado y su forma de gobierno, también es necesario establecer el conjunto de instituciones encargadas de personificarlos en la práctica estatal cotidiana (De Silva Gutiérrez, 2019, p. 152). Para el caso de México, el Gobierno es la estructura de instituciones donde recae la organización política-administrativa, se realizan diferentes funciones y encargos con base en estos principios constitucionales y normativos generales.

Cada poder y nivel de gobierno dentro del pacto federal cuenta con una estructura de instituciones con competencias, funciones y responsabilidades específicas (ver Gráfica 5). Para el poder ejecutivo federal, el artículo 80 constitucional establece que en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión, es decir, de la administración pública federal. El artículo 90 constitucional señala que

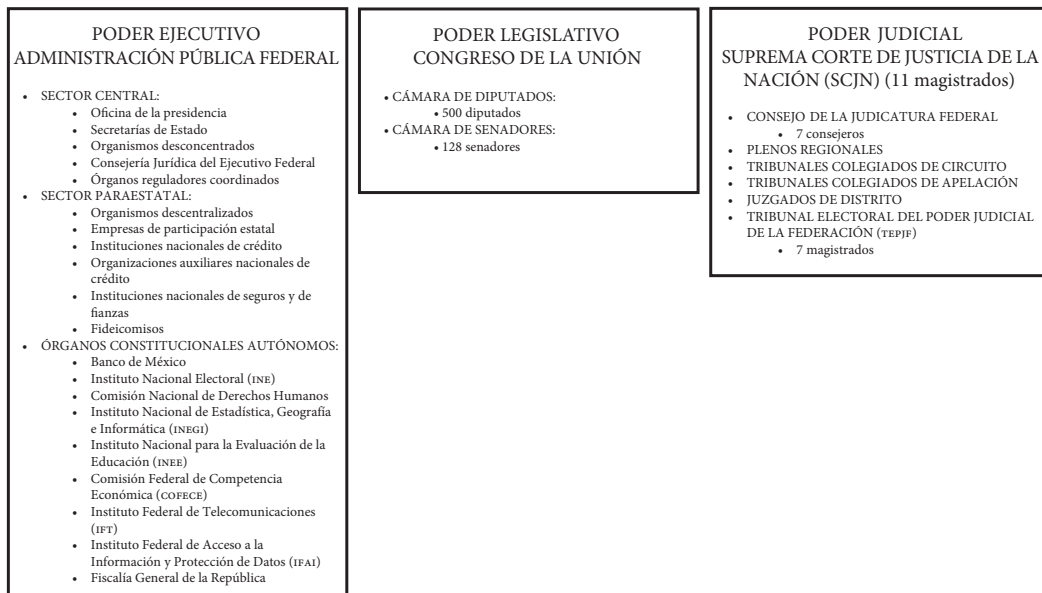
La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica [...], que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación (CPEUM, 1917, Artículo 90).

Es así como el gobierno del poder ejecutivo, una vez elegido bajo voluntad popular a través de elecciones libres, dirige a la administración pública que se desempeña como su brazo ejecutor.

Para el poder judicial federal, el artículo 94 constitucional instituye que el ejercicio del poder judicial de la federación reside en “una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito” (CPEUM, 1917, Artículo 94). Adicionalmente, la administración, vigilancia y disciplina del poder judicial está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Para el poder legislativo federal, el artículo 50 constitucional determina que “El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un *Congreso* general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores” (CPEUM, 1917, Artículo 50). De la misma manera, el poder legislativo tiene como forma de gobierno un modelo bicameral que también es elegido a través de elecciones libres y tiene como propósito resolver los procesos legislativos de manera parlamentaria y republicana.

Gráfica 5. Administración pública.



Fuente: Elaboración propia.

En conjunto, las estructuras institucionales de los tres poderes constituyen al gobierno o sector público a nivel federal. Gustavo De Silva Gutiérrez señala que el ámbito material de validez jurídica de la norma constitucional se realiza con base en “el establecimiento del gobierno como elemento del Estado” (2019, p. 154). Al otorgar validez, pertenencia y unidad a todas las normas del sistema jurídico, la Constitución guía la actuación del gobierno en todos sus niveles y ámbitos de aplicación, cada uno constituye un brazo ejecutor del Estado (De Silva Gutiérrez, 2019, p. 153). Es decir, el gobierno es la base para situar la acción de la Administración Pública, la cual es la acción del gobierno en la sociedad o, como bien señaló Woodrow Wilson en 1887, es el gobierno en acción.

Para que un gobierno cumpla con sus funciones y materialmente lleve a la acción sus responsabilidades y cometidos constitucionales y jurídicos, es preciso obtener los ingresos y financiamiento necesarios a fin de adquirir los bienes y servicios que se requieren para cumplir con su misión. Para ello, el marco constitucional define y establece al paquete económico, que en varios

países denominan presupuesto público, como herramienta jurídico-administrativa de las acciones del gobierno.

A nivel de gobierno federal, el paquete económico se integra por tres documentos que dirigen las finanzas públicas durante un ejercicio anual: (1) Criterios Generales de Política Económica (CGPE), (2) Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y (3) Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). De acuerdo con la fracción IV del artículo 74 constitucional, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) hace llegar al Congreso de la Unión a más tardar el día 8 del mes de septiembre del año previo los CGPE junto con la iniciativa de LIF y el proyecto de PEF del próximo año. Los artículos 16 y 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aplicables en el año 2022 establecen los criterios de equilibrio presupuestario, los principios de responsabilidad hacendaria y los mecanismos de aprobación, comunicación y coordinación de estos tres documentos directrices.

Los CGPE detallan los aspectos relevantes sobre el marco macroeconómico y los objetivos de finanzas públicas para el cierre del ejercicio anual en curso y del año próximo. Este documento explica también las medidas de política fiscal que se implementarán y el posible impacto de otras políticas en la economía. La iniciativa de la LIF establece los diferentes rubros de ingresos que se esperan recaudar durante el próximo año fiscal, así como las reformas fiscales que servirán para financiar el gasto público del gobierno federal proyectado para dicho periodo. El PEF representa una estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos, erogaciones o gasto del sector público, necesarios para cumplir con las metas de los programas establecidos (SHCP, 1998, p. 273). El PEF constituye el instrumento operativo básico que expresa las erogaciones y asignaciones del gasto público, las decisiones en materia de política económica y de planeación. Estos documentos, los CGPE, la LIF y el PEF, constituyen los instrumentos jurídicos y operativos básicos que expresan las decisiones de ingreso y gasto del gobierno federal tomando en consideración la política económica y los elementos de planeación (Ortega González, 2025). Cada uno de estos instrumentos requiere de un espacio considerable para explicar los detalles de su gestión y operación en la práctica gubernamental. Incluso cada nivel de gobierno implica un abordaje específico que escapa del enfoque del presente texto.

Atendiendo a los objetivos de esta obra, a continuación se abordará principalmente el PEF y el gasto público federal. El primero representa el instrumento

jurídico y administrativo para planear, programar, presupuestar, ejercer, controlar, dar seguimiento, evaluar y rendir cuentas en materia de gasto público federal durante un ejercicio anual. Mientras que el segundo es el conjunto de erogaciones por varias partidas o conceptos de gasto asignados entre diferentes dominios de política pública a nivel federal, por ejemplo, seguridad nacional y social, educación, salud, desarrollo económico, gobierno interno, infraestructura en comunicaciones y transportes, ciencia y tecnología, impartición de justicia, entre otros. El gobierno debe de garantizar que el gasto público sea asignado en el PEF con calidad, es decir, que realmente resuelva las demandas y necesidades sociales y económicas de la sociedad.

El gasto público representa el conjunto de erogaciones que realiza el gobierno en el ejercicio de sus funciones durante un ejercicio anual (SHCP, 1998, p. 187). El gasto público federal, entonces, abarca el

Conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, realizan el Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos; la Procuraduría General de la República; organismos públicos autónomos los organismos descentralizados; las empresas de control presupuestario directo e indirecto; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal; así como la intermediación financiera (SCHP, 1998, p. 187).

En otras palabras, representa una herramienta de gestión del Gobierno federal para alcanzar los objetivos de desarrollo social y económico del país. En general, el gasto público cumple con múltiples propósitos debido al papel que desempeña el Estado ante la sociedad. De ahí que existan diversas definiciones y fines del gasto público que discutiremos en la siguiente sección.

En suma, el Estado representa la persona moral y jurídica, mientras que la forma de gobierno proyecta los criterios de actuación y decisión de esta figura estatal, es decir, el Gobierno implica la dirección política y administrativa del Estado. Ambos son sólo figuras jurídicas y político-administrativas que no realizan las acciones. La administración pública federal es la que finalmente ejecuta la acción del poder ejecutivo federal a través de un conjunto de instituciones y organizaciones encargadas de funciones específicas. Es decir, una vez que la sociedad ha decidido y definido en el marco constitucional el Estado

que quiere y para qué lo quiere, junto con el tipo de gobierno y la administración pública que servirá de operador gubernamental, entonces será más claro vislumbrar en la práctica estas aspiraciones y el costo asociado a ellas mediante un ejercicio de estimación denominado presupuesto público que conlleva un conjunto de erogaciones etiquetadas como gasto público.

Definiciones del gasto público

Desde la economía

La concepción del gasto público tiene su raíz en la medición de la actividad del gobierno en la economía. A nivel internacional, el Sistema de Cuentas Nacionales (Sistema de Cuentas Nacionales [SCN], 2008)³ ofrece un conjunto completo, coherente y flexible de estadísticas y cuentas macroeconómicas generalmente aceptadas entre los países para el análisis, la investigación y la formulación de políticas. El SCN ha sido avalado por cinco organismos internacionales: la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), las Naciones Unidas y el Banco Mundial. En particular, el SCN implica un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas acordados internacionalmente para las estadísticas de las finanzas públicas de los gobiernos. De acuerdo con el SCN, “la definición del concepto de gasto [público] incluye todos los usos en los que incurre un gobierno según lo consignado en las cuentas corrientes del SCN y las transferencias de capital a pagar consignadas en la cuenta de capital” (2008, p. 525). Los gastos públicos pueden determinarse incluyendo los siguientes rubros: gastos de producción (remuneración de asalariados, consumo intermedio y consumo del capital fijo), intereses por pagar más donaciones y más prestaciones sociales, más otros gastos corrientes y transferencias de capital por pagar (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2014; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2005).

Desde esta perspectiva económica, el gasto público apunta a promover la eficiencia corrigiendo varias fallas del mercado y creando condiciones equitativas

3 Para mayor información sobre el marco estadístico estandarizado del Sistema de Cuentas Nacionales establecido por varios organizaciones internacionales, consultar <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>

en la distribución del bienestar económico (Van de Walle y Nead, 1995). En otras palabras, es un instrumento clave de la política económica y de desarrollo económico de cualquier país, en que el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, entre otros (Ibarra Mares, 2009). Así, el gasto público es considerado como la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, principalmente por medio de un sistema tributario (Dalton, 2003; Musgrave y Musgrave, 1992; Pigou, 1932). Para Skidmore y Deller (2008), el gasto público sirve para que el gobierno produzca bienes y servicios de consumo intermedio e inmediato que pueden interpretarse como insumos para la actividad productiva de otros actores y entes económicos del sector privado, tales como los sistemas de educación y salud públicos, la infraestructura pública o el sistema de justicia.

Bajo una visión económica, Ayala Espino (1996, p. 470) señala que el gasto público es el valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo para promover el desarrollo. Estos gastos pueden ser catalogados como gasto de consumo o corriente y gasto de inversión. Chávez Presa (2012) apunta que este gasto representa un instrumento clave de la política económica del Estado. En muchos gobiernos, es utilizado como un medio de compensación de desigualdades, un impulsor del crecimiento económico y un instrumento para alcanzar ciertos objetivos del Estado (Chávez Presa, 2012, p. 75).

Bajo una tradición económica, existen dos principios básicos en torno al gasto público: 1) principio del gasto mínimo: “el Estado debe gastar lo menos posible sin dejar de prestar aquellos servicios reclamados como indispensables por la comunidad” (Tirado de Ruiz, 1959, pp. 73-74) (también conocido como el costo mínimo de administración); 2) principio del máximo beneficio: “el Estado debe gastar en aquello que produzca la mayor utilidad marginal social” (Tirado de Ruiz, 1959, p. 74). Con base en estos principios, el presupuesto público mejor proyectado es aquel que, a través de una serie de ajustes, logre ese objetivo social.

Alineadas a esta visión económica, existen definiciones del gasto público utilizadas en comunidades dedicadas al análisis económico del impacto y papel del gobierno en la economía. Un ejemplo es el sitio en línea de *Economics*

*Online*⁴, el cual identifica al gasto público desde una clasificación económica basada en dos tipos de gasto: corriente y capital. El primero se refiere a los gastos en salarios y materias primas de corto plazo, son operativos y deben renovarse cada año. El segundo implica activos físicos como carreteras, puentes, edificios de hospitales y equipos; su naturaleza es de largo plazo, ya que no tiene que renovarse cada año, sólo mantenerse, también se denomina gasto en capital social.

En suma, el enfoque económico del gasto público representa una perspectiva sobre la medición de la actividad económica gubernamental y su impacto en la utilidad social.

Desde la contabilidad financiera y administrativa

Desde una perspectiva de contabilidad y estadísticas de las finanzas públicas, el gasto público es “una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción” (FMI, 2014, p. 127). El Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) del FMI, un instrumento también adoptado y aplicado por varios países, señala que las transacciones de gasto público tienen asientos de contrapartida que disminuyen los activos o incrementan los pasivos y, por ende, reducen el patrimonio neto del gobierno. Esta noción radica en la contabilidad financiera y administrativa del sector público.

En congruencia con el enfoque económico, las versiones de esta perspectiva también integraron las funciones económicas en la contabilidad de las transacciones del gasto público tanto financiera como administrativa. En particular, el MEFP establece que “el sector gobierno general tiene dos funciones económicas generales: i) asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad, principalmente sobre una base no de mercado; y ii) redistribuir el ingreso y la riqueza mediante transferencias” (FMI, 2014, p. 127). Estas funciones del gobierno se llevan a cabo a través de procesos productivos que implican transacciones de gasto de conformidad con diversas clasificaciones contables, tales como administrativa económica, funcional, entre otras.

En nuestro país, la SHCP, en su glosario, define al gasto público como el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal, estatal y municipal

4 Esta fuente confiable sobre términos y definiciones en finanzas públicas está disponible en el sitio en línea *Economics Online*: https://www.economicsonline.co.uk/Global_economics/Fiscal_policy_government_spending.html

incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles de gobierno, con el propósito de ejercer sus respectivas funciones.

Esta definición coincide con la primera función económica del gasto público que refiere el MEFP y otros conceptos del argot financiero del sector público, como los referidos en el glosario de términos en finanzas públicas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Esta fuente define los egresos brutos como “Los recursos que erogan los gobiernos para sufragar los gastos que se originan en el cumplimiento de sus funciones y programas, según los términos establecidos en su respectivo Presupuesto de Egresos y demás leyes sobre la materia” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2009). El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) del Congreso de la Unión define al gasto público federal como el “Conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, [...]” (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2006, p. 22) realizado por el ejecutivo federal y sus secretarías de estado, los poderes de la unión, la Fiscalía General de la República, los organismos públicos autónomos y el sector paraestatal.

Las nociones gasto público como una función económica del gobierno y como un conjunto de transacciones contables-financieras del gobierno se complementan entre sí y determinan cómo lo conceptualizamos en nuestro país. Desde hace décadas, ha estado bajo estos dos enfoques tanto en la práctica como en la academia. La Tabla 1 muestra algunos ejemplos de definiciones del gasto público que han sido comunes a lo largo del tiempo. Están las que lo consideran como el financiamiento necesario para que el estado cumpla sus funciones y provea los servicios públicos; y las que hacen hincapié no sólo en los recursos financieros, sino también humanos y materiales que deben registrarse para dar cuenta contablemente del Estado y desempeño de una entidad.

En resumen, la definición del gasto público desde la perspectiva contable radica en la necesidad por clasificar y vigilar los recursos asignados a las diferentes prioridades de gasto distribuidos en una variedad de estructuras, programas, proyectos e intervenciones gubernamentales. Esta perspectiva busca implementar sistemas y herramientas de control y registro del gasto público para su análisis y toma de decisiones.

Tabla 1. Definiciones del gasto público.

El gasto público es el financiamiento necesario para el mantenimiento de los servicios públicos que provee el Estado para satisfacer las necesidades de la colectividad (Tirado de Ruiz, 1959).

El gasto público representa la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público emplea para cumplir sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos que necesita la sociedad (Ibarra Mares, 2010).

El gasto público permite a los gobiernos producir y comprar bienes y servicios para cumplir con sus funciones, que son la provisión de bienes públicos o la redistribución de recursos públicos en varios programas (Ortiz-Ospina y Roser, 2019).

Fuente: Elaboración propia a partir de definiciones de varios autores.

Desde la administración pública

Desde la perspectiva jurídico-administrativa, el gasto público es el conjunto de erogaciones de los recursos patrimoniales del Estado, dentro de un marco jurídico con un aparato administrativo para gestionar los procedimientos establecidos, con el propósito de cumplir los fines económicos y sociales previamente determinados (Soto Rangel, 2007). El gasto público es el objeto por el cual se establecen sistemas y procesos presupuestarios con el fin de planearlo, programarlo, presupuestarlo, ejercerlo, controlarlo y evaluarlo (Lee *et al.*, 2004, pp. 1-2), con los fines y los medios necesarios para alcanzarlos.

Para Irene Rubin (1997, pp. 186-188), la esencia de estos sistemas y procesos es la asignación de recursos escasos y en competencia, por lo que implica necesariamente un proceso de elección política-administrativa entre potenciales objetos y destinos de gasto público. Los mecanismos presupuestarios implican un conjunto de valoraciones en un proceso de toma de decisiones entre la burocracia y las instituciones de un sistema de democracia representativa (Rubin, 1997).

A nivel de oficina o área gubernamental, los administradores públicos utilizan diferentes recursos humanos y materiales adquiridos a través del gasto público, con el propósito de cumplir con su misión y alcanzar los objetivos trazados en ciertos programas y políticas públicas (Chávez Presa, 2012). La forma de planear, programar, presupuestar y ejercer el gasto público define la velocidad y eficiencia en la que muchos de estos programas y políticas son realizados.

De ahí que la gestión del gasto público represente el conjunto de procesos y medios necesarios para el uso y distribución de los recursos que utilizan las organizaciones del sector público para alcanzar sus objetivos y cumplir con sus misiones (Swain y Reed, 2010). Es la manera en que los recursos serán erogados a través de contratos para proveer servicios y fondos para otros individuos, organizaciones o gobiernos subnacionales, o para adquirir insumos, bienes y factores necesarios, tales como, mano de obra, obra pública, suministros, equipo, entre otros. El uso del gasto público es diverso y puede asociarse a diferentes fines, funciones y propósitos, como educación, salud, defensa, cultura, procuración e impartición de justicia, etc.

La gestión entonces es el proceso de definición del gasto público, la cual no es meramente administrativo, por el contrario, representa un aspecto indisoluble del vínculo entre lo económico, político y social de las finanzas públicas (Soto Rangel, 2007). Es decir, el enfoque de la hacienda pública no debe quedarse restringido exclusivamente en las esferas económicas y administrativa de la consecución de los ingresos y financiamiento públicos, ni en la erogación del gasto público, sino en una visión más completa, integral y comprensiva. El impacto y calidad del gasto público también deben formar parte de su gestión y política para resolver problemáticas identificadas en la sociedad y velar por las soluciones y fórmulas de gasto público más equitativas, eficientes y de mayor impacto.

Estas definiciones económicas nos permiten dimensionar el contexto macroeconómico de los recursos del Estado con relación a la economía en general, y sus prioridades desarrollo; gracias a las contables entendemos las diferentes clasificaciones que integran sus dimensiones financieras a lo largo del tiempo, o durante un ejercicio fiscal. Las definiciones aquí revisadas nos ayudan a entender los procesos y entramados necesarios para la gestión del gasto público de los entes gubernamentales. En otras palabras, las perspectivas económica, contable y administrativa del gasto público representan su contexto, registro y operación.

Conclusiones

Este capítulo revisó diversos aspectos sobre el origen del gasto público, algunas definiciones básicas y diversos aspectos de su naturaleza y gestión desde diferentes disciplinas académicas. La primera sección revisó diferentes definiciones desde algunos enfoques disciplinarios de la economía, la contabilidad y la administración pública. Estas definiciones básicas nos permiten comprender que los conceptos del gasto público más recurrentes están asociados a aspectos técnicos sobre su gestión e implementación de políticas tradicionales de control de los recursos públicos.

En la segunda sección, tuvimos la oportunidad de examinar los distintos fines implícitos o explícitos que las diferentes políticas públicas aplican en la operación del gasto público, tales como legales, económicos, administrativos, organizacionales y políticos. La revisión de los fines legales de las políticas de gasto público se enfocó en identificar los aspectos clave de la construcción de un diseño de los marcos constitucionales y legales sobre las finanzas públicas, y en particular del gasto público y los presupuestos, que sean compatibles y congruentes tanto en la tradición legal y el modelo democrático del país, como en la creación de condiciones para crear un buen desempeño fiscal y gubernamental.

La exploración de los fines económicos de las políticas de gasto público nos permitió reconocer que el propósito de este gasto no sólo es el crecimiento económico, sino el bienestar social y la calidad de vida. Su eficiencia tiene muchas connotaciones económicas, pero al final cuáles son las implicaciones en la calidad de vida de las personas. Las consideraciones estudiadas en la sección de fines administrativos y organizacionales nos advirtieron de la necesidad de atender diversos factores clave para el funcionamiento de los sistemas y procesos administrativos y de las estructuras organizacionales que permitan el control de la gestión del gasto público, a pesar de la incertidumbre política y económica y de la complejidad legal en torno al gasto público. Muchas de las definiciones del gasto público y su gestión tienen precisamente esta lógica de control necesaria para su operación.

Finalmente, la revisión de los fines políticos en torno al gasto público nos habla del mundo de los intereses, conflictos y negociaciones que deben realizarse entre diversos actores para construir consensos sobre los presupuestos, su fuente y sus destinos. Incorporan diversas manifestaciones políticas con intereses, necesidades y debates muchas veces contrarios entre sí, pero que

deben discutirse, aprobarse, gestionarse y evaluarse en diferentes escenarios y balances de poder. Al final, este capítulo nos ofrece una gama de fines y definiciones del gasto público que obedece a las intenciones del Estado por controlar sus recursos, y de los intereses de diversos de los actores, por ampliar el alcance de control hacia ciertos objetivos y principios consensados sobre el desarrollo y bienestar de la sociedad.

Capítulo 3.

Marco constitucional y legal del gasto público

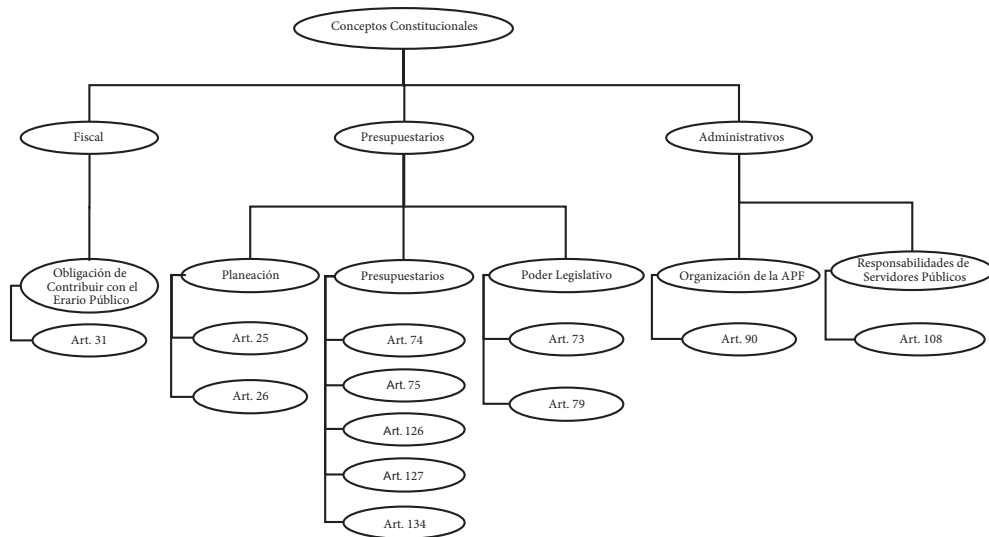
En el capítulo anterior discutimos que el origen del presupuesto y del gasto público es la constitución misma y los ordenamientos jurídicos que se deriven de ella (Khan, 2024). En ese mismo capítulo describimos los fines legales de cualquier sistema presupuestario y las políticas de gasto público. En este sentido, los principales propósitos de los marcos constitucionales, y de las leyes y normas que emanan de ella en materia de presupuesto y gasto público, son proveer un sistema claro de reglas para instrumentar un proceso político-administrativo del gasto público (Khan, 2024; Lienert y Jung, 2004, p. 61), especificar los roles y responsabilidades entre los diferentes actores del Estado como los poderes y los diferentes niveles de gobierno a lo largo de este proceso de asignación presupuestaria y erogación del gasto público (Watts, 2003), y regular la acción pública y gubernamental (Lienert y Jung, 2004).

Con base en este enfoque constitucional y legal, este capítulo está estructurado en dos apartados. El primero revisa los principales principios constitucionales relacionados con la gestión y políticas del gasto público; y el segundo describe los principales cuerpos e instrumentos legales de la operación del gasto público.

Marco constitucional del gasto público

La gestión del gasto público en nuestro país se fundamenta en un marco basado en diversos conceptos y principios establecidos en la Constitución (Khan, 2024). A partir de estos fundamentos constitucionales, se desarrollaron diversas leyes, normas y sistemas en torno a cada una de las etapas del ciclo de gestión del gasto público: planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación (De la Garza, 2006; Méndez Galeana, 2013; Ortega González, 2007, 2025). La CPEUM establece varios conceptos básicos relacionados con la gestión y políticas públicas del gasto público (ver Gráfica 6); de todos ellos, destacamos tres grupos de principios constitucionales: fiscal, presupuestarios y administrativos. Esta forma de agrupamiento no proviene del marco constitucional ni de un marco teórico del derecho en particular, sino que fue realizado como herramienta conceptual en el presente texto para apoyar la discusión sobre los diferentes principios identificados en la carta magna relacionados con la materia que nos atañe.

Gráfica 6. Mapa de principios constitucionales relacionados con el gasto público.



Fuente: Elaboración propia.

Principio constitucional fiscal

El principio constitucional fiscal queda claramente reflejado en el artículo 31, fracción IV de la Constitución, el cual establece que es obligación de los mexicanos “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” (CPEUM, 1917, Artículo 31). Las contribuciones de los ciudadanos constituyen la base del financiamiento de las actividades no sólo del Gobierno federal, sino también de los gastos del estatal y municipal donde residan. Aunque varios autores han señalado que nuestro sistema de coordinación fiscal actual distorsiona la proporcionalidad y equidad de las contribuciones ciudadanas, éstas deben cubrir en teoría todas las necesidades establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (Flores Tamayo y Hernández Trillo, 2004; Hernández Trillo, 1997; Hernández Trillo y Jarillo Rabling, 2007; Timmons y Broid, 2013).

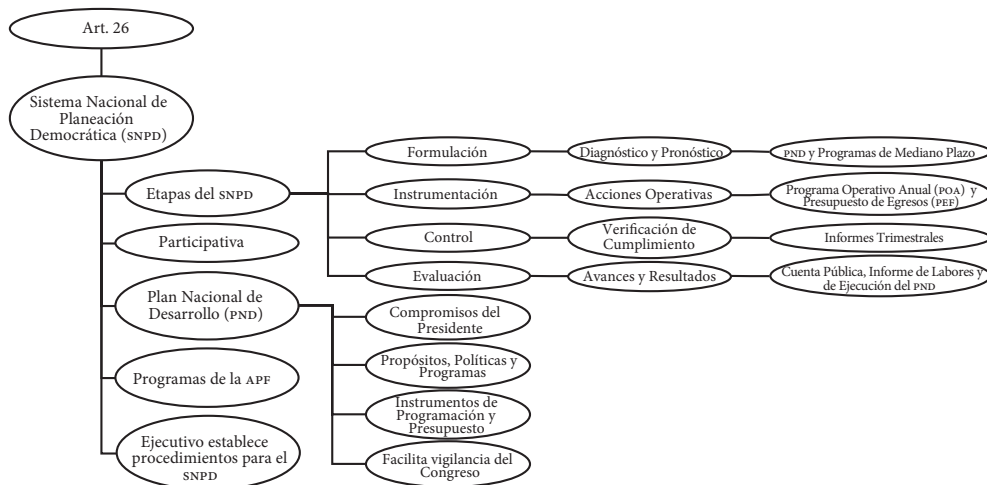
Principios constitucionales presupuestarios

Los principios constitucionales presupuestarios se refieren a las reglas que operan tanto para las etapas de planeación y presupuesto, como para delimitar las facultades entre los poderes en este proceso, en especial el poder legislativo. Éstos se clasifican en tres subgrupos: planeación, presupuestarios y facultades.

Principios y conceptos constitucionales de la planeación del gasto público

El PEF es uno de los instrumentos jurídicos más importantes de la gestión del gasto público y se aborda durante la discusión en el Congreso, pero inicia con la etapa de planeación (Flores Zavala, 2004; Ortega González, 2007; 2025). Un componente clave del PEF es su ordenamiento con base en la orientación del desarrollo nacional establecido en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). En este sistema de planeación, el Estado (gobierno) debe alinear los rubros de gasto público en correspondencia con las necesidades y prioridades del gobierno que deben cubrirse con las contribuciones de los ciudadanos, según lo establece el artículo 26 de la Constitución (Ortega González, 2025). Este artículo contempla a su vez varios conceptos constitucionales clave resumidos en la Gráfica 7.

Gráfica 7. Conceptos constitucionales de la planeación del gasto público.



Fuente: Elaboración propia.

El Artículo 26 apartado A de la CPEUM establece que el Estado debe organizar el SNPD de manera democrática y deliberativa mediante mecanismos de participación y consulta popular que permitan recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas en un plan y programas de desarrollo. Este sistema integra la estructura básica de la gestión del gasto público a través de etapas del SNPD.

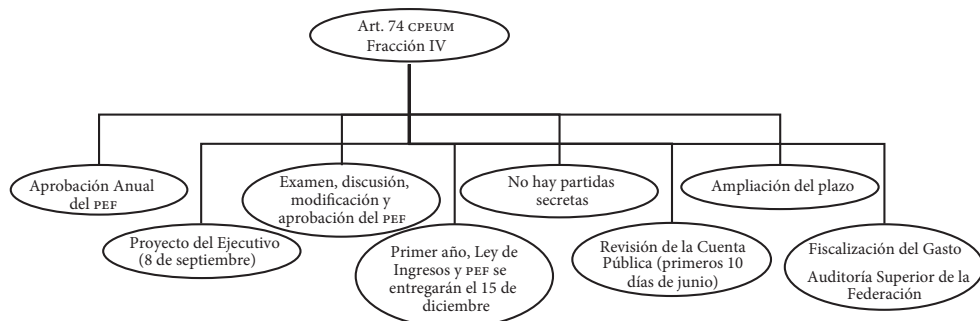
El SNPD contempla diferentes instrumentos de formulación, instrumentación, control y evaluación. Una herramienta de formulación es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que debe integrarse y enviarse al Congreso de la Unión para su examen y opinión. El PND representa también una herramienta de diagnóstico sobre los avances alcanzados y del desempeño del país previo del inicio de una administración, destacando problemas, rezagos e insuficiencias. En este sentido, el diagnóstico refleja los principales retos y la formulación de las estrategias generales de acción. Las herramientas de instrumentación son los Programas Operativos Anuales (POA) y el PEF. Las herramientas para control y evaluación son los informes trimestrales, informes de labores y cuenta pública que se comentarán más adelante. El SNPD representa el ciclo formal de la gestión del gasto público que va desde su planeación e instrumentación hasta el control y evaluación (Alonso González, Casanellas Chuecos y Tovillas Morán, 2013).

El SNPD orienta las finanzas públicas con base en este sistema de planeación que establece las prioridades de gasto público con relación a aspiraciones democráticas y deliberativas (Flores Zavala, 2004; Ortega González, 2007, 2025). De ahí que el artículo 25 de la CPEUM señale que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. Éste es el principio de estabilidad, el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observarlo. Adicionalmente, es importante comentar que el artículo 35 fracción VIII numeral 3o. señala que los ingresos y gastos del Estado no podrán ser objeto de consulta popular que llevaría a los vaivenes políticos. En este sentido, cualquier consulta ciudadana sobre el gasto público pueda ser catalogada como inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a menos que se desarrolle bajo el contexto del SNPD.

Principios y conceptos constitucionales presupuestarios

Dentro del grupo de principios y conceptos constitucionales presupuestarios se encuentran los artículos 74, 75, 126, 127 y 134. El primer concepto establece el procedimiento de examen, discusión, modificación y aprobación del PEF como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, según el artículo 74, fracción IV de la CPEUM (ver Gráfica 8). Este procedimiento representa el corazón del control parlamentario del presupuesto, seguido de varios actos de seguimiento por parte del Congreso al ejercicio del gasto público a través de informes trimestrales y la cuenta pública (Sulub Caamal, 2025). Mediante un ejercicio de pesos y contrapesos, el Ejecutivo Federal envía un proyecto de PEF a la Cámara de Diputados, junto con una iniciativa de Ley de Ingresos a más tardar el 8 de septiembre.

Gráfica 8. Conceptos constitucionales del proceso de aprobación anual del presupuesto.



Fuente: Elaboración propia.

La Cámara de Diputados aprueba el PEF a más tardar el día 15 del mes de noviembre.⁵ La Cámara de Diputados entonces cuenta con 69 días para procesar el análisis, modificación y aprobación legislativa. Aunque la CPEUM no precisa la facultad específica de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de PEF, Ortega González (2007, p. 6; 2025) advierte la sentencia de la SCJN sobre la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados, que señala la dificultad de operar la doctrina tradicionalista con facultades absolutas a la Cámara de Diputados para aprobar e incluso modificar el PEF. Ortega González (2007, p. 7; 2025) apela en este sentido por un principio de equilibrio adecuado que permita la operación del gasto público de los poderes.

El artículo 74, fracción IV, ha generado confusión acerca de la naturaleza jurídica del Decreto del PEF, la cual ha sido calificada por varios autores y juristas como *sui generis* (Tena Ramírez, 1968). Ortega González (2007; 2025) señala que la generación del Decreto del PEF es en estricto sentido un proceso legislativo que inicia con la presentación del proyecto por parte del Ejecutivo, la Cámara de Diputados lo analiza, discute, modifica y aprueba, y finalmente es promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, su naturaleza jurídica está compuesta entre disposiciones generales

5 El artículo 74, fracción IV establece otras fechas cuando el Ejecutivo Federal inicia su encargo: el envío de la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de PEF debe ser a más tardar el 15 de noviembre. Sólo con previa justificación del Ejecutivo podrá solicitarse a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente ampliar el plazo de presentación de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

características de una ley, pero complementada por un conjunto de reglas de orden administrativo. Un aspecto especial del proceso legislativo del PEF establecido en el 74 Constitucional es su naturaleza unicameral.

El PEF es una ley que no recorre la misma ruta de aprobación legislativa establecida en la sección II “De la Iniciativa y Formación de las Leyes”, pues el artículo 72 señala que ambas cámaras, de Diputados y de Senadores, deben participar en el proceso legislativo de recepción de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación y vigencia. En el caso del PEF, sólo la Cámara de Diputados participa en este proceso. Mientras que el Senado de la República sólo participa en el proceso legislativo de la Ley de Ingresos de la Federación, pero no cuenta con facultades para las decisiones relacionadas con el PEF.

El Senado sólo puede participar en la aprobación de erogaciones del presupuesto posteriores a su aprobación de conformidad con el artículo 126 Constitucional. Adicionalmente, este artículo define el principio presupuestario de universalidad que establece: “No podrá hacerse pago alguno que no esté contenido en el Presupuesto o determinado en ley posterior” (CPEUM, 1917, Artículo 126). Sin embargo, Ortega González (2007, pp. 7-9; 2025) revisa varias experiencias internacionales e identifica que, en la mayoría de los casos, la Cámara de Senadores participa en el proceso legislativo del PEF. Además, relata diferentes versiones constitucionales entre 1857 y 1917 que activaron y desactivaron el bicameralismo del PEF (Ortega González, 2007, p. 9; 2025).

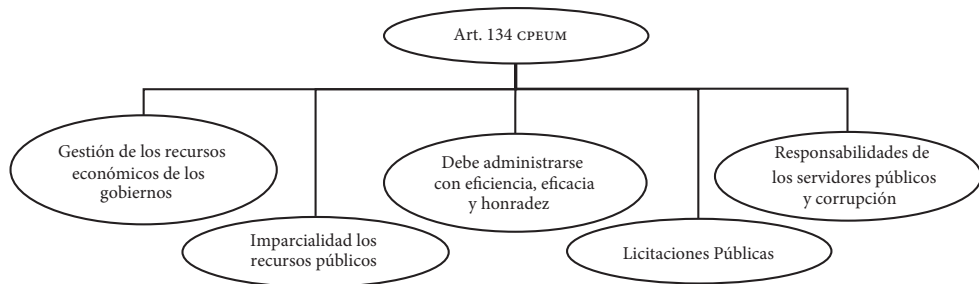
Este mismo autor refiere a una omisión sobre la inclusión del Senado en la aprobación del PEF a través de la promulgación de la Ley del 25 de septiembre de 1874, la cual elevó a rango constitucional las Leyes de Reforma. Ésta serie de adiciones y reformas a la Constitución de 1857 se mantuvieron hasta la de 1917, pero se ignoran las razones históricas específicas de este diseño.

El artículo 74, fracción VI, también señala lo referente a la revisión de la cuenta pública del año anterior, la cual es otro instrumento jurídico del SNPD orientado a la evaluación del gasto público y su fiscalización, así como la misión y acciones de la Auditoría Superior de la Federación. Estas tareas tienen por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera del gobierno federal. El artículo 75 Constitucional establece que la Cámara de Diputados, al aprobar el PEF, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo de la APF, si fuera omitido, se entenderá por el fijado en presupuestos anteriores.

El artículo 127 constitucional señala que los servidores públicos de cualquier nivel de gobierno (federal, estatal o municipal) “recibirán una remuneración

adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades” (CPEUM, 1927, Artículo 127). Adicionalmente, este artículo establece que la remuneración será determinada anual y equitativamente en el PEF, sus tabuladores deberán ser públicos y específicos, detallando la naturaleza de la percepción como sueldo o salario, dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y otras. Igualmente, establece que “Ningún servidor público podrá recibir remuneración [...], mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuestocorrespondiente” (CPEUM, 1917, Artículo 127). Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos autónomos que ejerzan recursos del PEF, también deben incluir las remuneraciones y tabuladores desglosados dentro de sus proyectos de presupuestos. El artículo 134 de la CPEUM establece una serie de ordenamientos entorno al gasto público de aplicación a los gobiernos federal, estatales, municipales con la finalidad de que “Los recursos económicos [...], se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (CPEUM, 1917, Artículo 134). La Gráfica 9 resume algunos de los conceptos constitucionales de este artículo, tales como la administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos públicos, la responsabilidad de los servidores públicos con relación al gasto, licitaciones públicas e imparcialidad de las asignaciones de gasto.

Gráfica 9. Conceptos constitucionales sobre la gestión del gasto público.



Fuente: Elaboración propia.

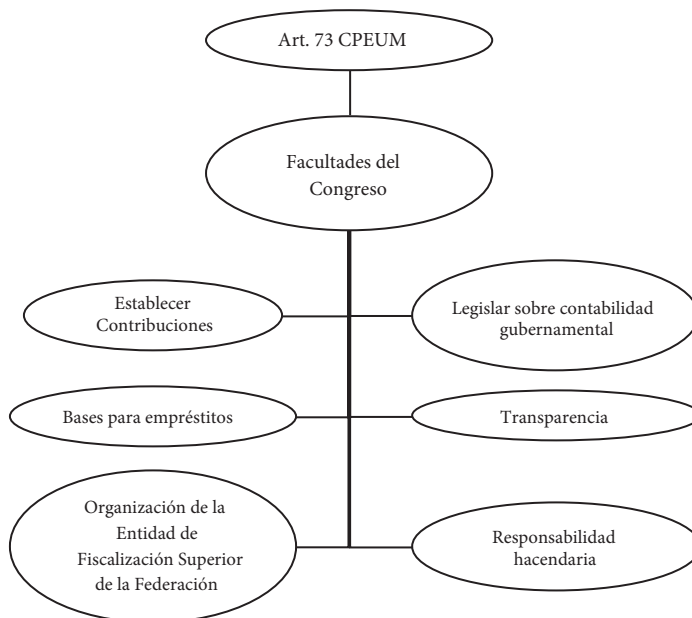
Principios y conceptos constitucionales del poder legislativo

Dentro del grupo de principios y conceptos constitucionales del Poder Legislativo se encuentran los artículos 73 y 79. El primer concepto presupuestario dentro de este grupo enumera las facultades del Poder Legislativo, es relevante discutir las facultades del Congreso establecidas en el artículo 73 de la Constitución; la Gráfica 10 las muestra de manera resumida.

El artículo 73, fracción VII, señala que el Congreso tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias del presupuesto. Incluso en la fracción XXIX instituye la facultad para establecer contribuciones al comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, servicios públicos concesionados y otros impuestos especiales. La fracción VIII del mismo artículo establece varias facultades del Congreso en materia de deuda pública: dar bases al Ejecutivo para celebrar empréstitos y otorgar garantías, aprobar anualmente los montos de endeudamiento público en la Ley de Ingresos, establecer leyes en materia de deuda pública para los gobiernos estatales y municipales y constituir una comisión legislativa bicameral para el fortalecimiento de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales. La fracción XI señala la facultad de crear y suprimir empleos públicos a nivel federal. La XXVIII indica que el Congreso tiene la facultad para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental y la armonización de la información financiera, de ingresos y gastos, y patrimonial tanto para la federación como para los gobiernos subnacionales. La fracción XXIX-S complementa la fracción anterior con aspectos

de transparencia gubernamental y la XXIX-W señala las competencias para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la federación y los gobiernos subnacionales.

Gráfica 10. Conceptos constitucionales sobre facultades del Congreso en el gasto público.

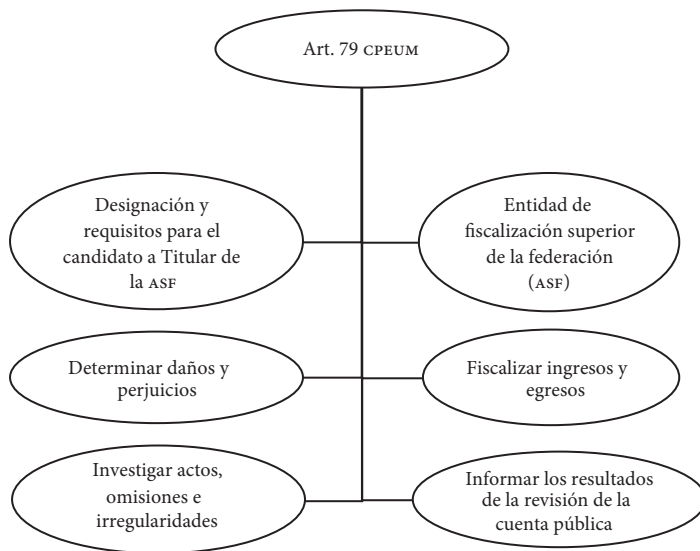


Fuente: Elaboración propia.

En la sección V sobre la Fiscalización Superior de la Federación se establece una gama de facultades del Congreso de la Unión de gran peso para la gestión y políticas de gasto público como parte de un ejercicio del control parlamentario del gasto público (Sulub Caamal, 2025). En particular, el artículo 79 de la CPEUM ubica orgánicamente a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión; entre sus potestades están establecer la misión de la ASF, designar a su titular y los requisitos de su selección, los procesos de fiscalización de los ingresos y gastos públicos, determinar daños y perjuicios al erario, solicitar la investigación de

actos, omisiones e irregularidades, y el informe sobre los resultados de las auditorías (ver Gráfica 11).

Gráfica 11. Conceptos constitucionales sobre facultades del Congreso en fiscalización.

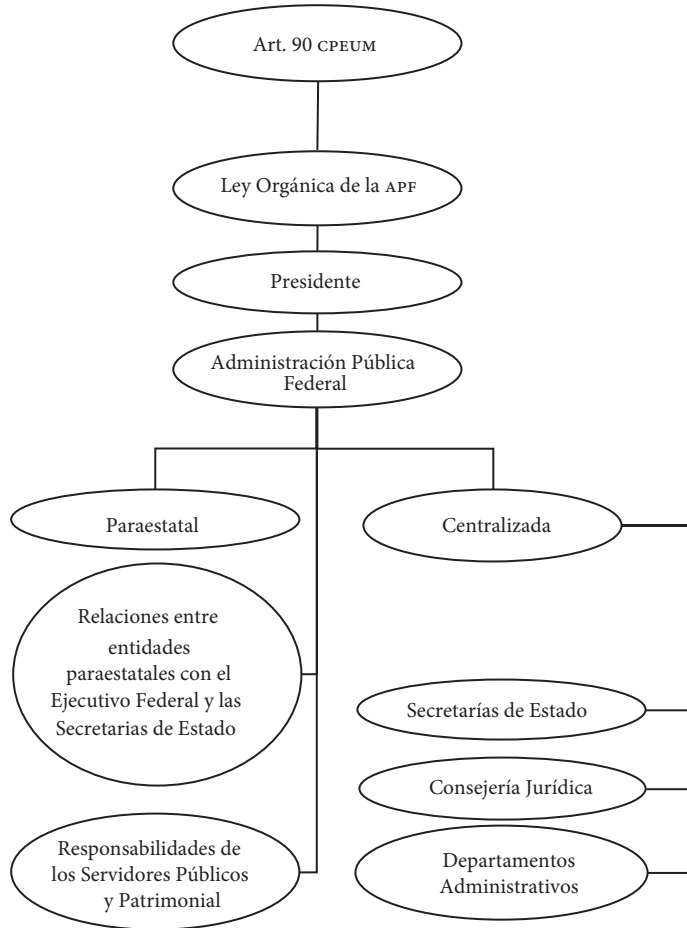


Fuente: Elaboración propia.

Principios constitucionales administrativos

En lo que corresponde a la dimensión administrativa de los conceptos constitucionales, los artículos 90 y 108 se refieren respectivamente tanto a la estructura organizativa del gobierno federal como a las responsabilidades de los servidores públicos con relación al uso de los recursos públicos, entre ellos el presupuesto. El artículo 90 de la CPEUM establece que la Administración Pública Federal (APF) será centralizada y paraestatal conforme a una Ley Orgánica (ver Gráfica 12). En este artículo se determina el orden administrativo de los negocios del gobierno federal encabezados por el Ejecutivo Federal (presidente de la república), recorriendo a las secretarías de Estado, consejería jurídica y demás departamentos administrativos.

Gráfica 12. Conceptos constitucionales sobre la estructura orgánica del gobierno.



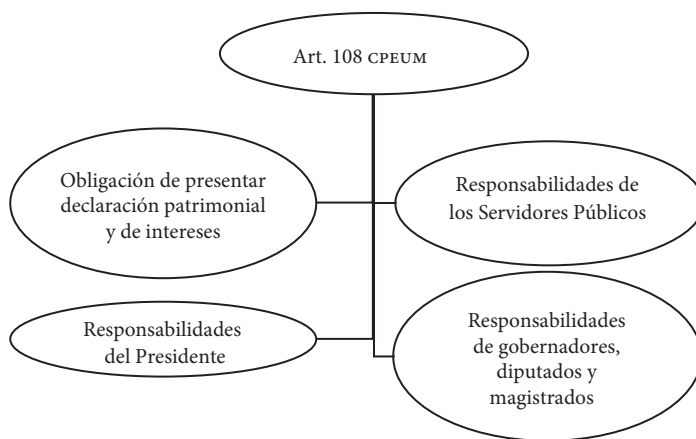
Fuente: Elaboración propia.

El artículo 108 de la CPEUM establece las bases del financiamiento de las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves y hechos de corrupción y patrimonial (ver Gráfica 13), como representantes de elección popular, así como a los miembros del Poder Judicial, funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe

un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, y a organismos autónomos.

En este artículo se establece el alcance de las responsabilidades del presidente de la república y de figuras de poder, tales como gobernadores, diputados y magistrados. De acuerdo con el artículo 108, los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, entre ellas las relacionadas con la gestión del gasto público. También se señala la obligación de presentar declaración patrimonial y de intereses por parte de los servidores públicos, entre otras obligaciones.

Gráfica 13. Conceptos constitucionales de las responsabilidades de los servidores públicos.



Fuente: Elaboración propia.

Impacto de las leyes generales en el gasto público

A pesar de que la CPEUM provee estos conceptos básicos con relación al gasto público, sólo hasta 1976 el Gobierno federal empezó a regular su gestión a través de un conjunto de leyes, reglamentos y otros instrumentos normativos como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGP) y su Reglamento, los cuales fueron el marco legal más importante en este rubro. La LPCGP entró en vigor en 1976, pero fue complementada hasta 1982 con su reglamento (Ortega González, 2007, pp. 1-2; 2025). En 1983, la Ley de Planeación fue

aprobada y publicada para instrumentar el SNPD con implicaciones a la gestión del gasto público. El 1° de abril de 2006, la LPCGP es reemplazada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual representa una plataforma jurídica más completa para la gestión del gasto público. Desde entonces, la LFPRH representa la columna vertebral de este marco legal. A pesar de estos avances jurídicos, existen otros importantes por revisar. La Tabla 2 da cuenta de otras leyes y reglamentos relevantes.

Tabla 2. Implicaciones al gasto público de leyes generales.

Leyes y Reglamentos con impacto al Gasto Público
Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y Reglamento.
Ley de Deuda Pública (LDP) y Reglamento.
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) y Reglamento.
Ley de Servicio Exterior Mexicano (LSEM) y Reglamento.
Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPC) y Reglamento.
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y Reglamento.
Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y Reglamento.
Ley General de Educación (LGE) y Reglamento.
Ley General de Salud (LGS) y Reglamento.
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y Reglamento.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (publicada en el DOF el 09/05/16 y su reforma del 27/01/17) y Reglamento.
Ley de General Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y Reglamento.
Ley General de Bienes Nacionales y Reglamento.
Ley General de Contabilidad Gubernamental y Reglamento.
Ley Federal de Archivos y Reglamento

Fuente: Elaboración propia.

Este conjunto de leyes impone reglas y restricciones a la gestión del gasto público y su revisión excede el espacio y enfoque de este texto. Un ejemplo es la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la cual tiene por objeto la coordinación del sistema fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, estableciendo las bases de la participación que corresponda a sus haciendas públicas de los ingresos federales. Ésta impone una restricción de gasto público anualmente que se refleja en los ramos 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” y 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”. Para el ejercicio fiscal 2024, el gasto aprobado para

estos ramos ascendió a \$811.9 y \$688.3 mil millones de pesos respectivamente, lo que representa 28.6 por ciento del total del gasto público para este año.

La Ley de Deuda Pública (LDP) es otro ejemplo de un marco normativo que integra diversas disposiciones legales con las bases para concertar o autorizar empréstitos sobre el crédito de la Nación y pagar la deuda pública de la Federación. La programación financiera que resulta de este cuerpo legal se refleja en el ramo 24 que asciende a la cantidad total de \$1,023.01 mil millones de pesos (mmp), lo que representa un incremento del 16.1% en términos reales con respecto a lo aprobado en el 2023. Es decir, el 13.8% del gasto público presupuestado para el ejercicio fiscal 2024. Del monto total de recursos solicitados para este ramo, se estima que el 85% se destinará al servicio de la deuda interna del Gobierno federal y el 15% restante al pago de los intereses, comisiones y gastos de la deuda externa.

Los empleados públicos se rigen bajo un modelo contractual y de servicio civil que también impone restricciones legales y financieras al gasto público. Para el ejercicio fiscal 2024, el rubro de servicios personales del análisis administrativo-económico del gasto programable alcanzó la cifra de \$1,743.3 mil millones de pesos, es decir, el 26.8% del total del gasto programable. Una parte del servicio público está regulado por varias leyes como la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la Ley de Servicio Exterior Mexicano, la Ley General del Servicio Profesional Docente, entre otras, pero también existen diversas modalidades por honorarios y servicios profesionales regidos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. La realidad es que una gran porción de este rubro de gasto está restringida por modelos contractuales de los empleados del sector público.

Todas las compras y servicios que realiza el gobierno se rigen por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). Esta Ley tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 constitucional en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza al gobierno. Para el ejercicio fiscal 2024, casi el 33.0 por ciento del total del gasto público programable estaba clasificado como gasto corriente diferente a servicios personales, el cual está regulado por esta Ley.

Adicionalmente al ramo 20 Desarrollo Social, existen diferentes programas y proyectos que operan bajo la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). El artículo 18 de la LGDS establece que los programas, fondos y recursos destinados

al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el PEF. El artículo 20 indica que el presupuesto destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Incluso, el gasto en este rubro debe incrementarse cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica. Cabe destacar que los recursos en gasto social están etiquetados, es decir, no podrán destinarse a fines distintos (artículo 22 de la LDGS). Por su parte, el artículo 30 establece zonas de atención prioritaria que son establecidas por estimaciones de pobreza realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados deben observarlas para los efectos de asignaciones del PEF. De acuerdo con el PEF aprobado para el ejercicio fiscal 2024, el gasto en desarrollo social ascendió a un total de \$4,396.4 mil millones de pesos, es decir, el 67.7% del gasto público programable distribuido en programas de protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, recreación, cultura, educación, protección social y otros.

Una situación similar ocurre con la Ley General de Educación (LGE) que en su artículo 25 garantiza el financiamiento de los diferentes niveles educación, este sector es complejo. Una parte está integrada por el ramo 11 Educación Pública y los ramos 25 y 33 que abarcan varios programas, proyectos y fondos destinados a educación y es intransferible a otros rubros diferentes. Incluso algunas entidades paraestatales son universidades e instituciones educativas públicas. Otro aspecto importante es su concurrencia con los gobiernos estatales, por lo que la corresponsabilidad también impacta en gran medida al gasto público. El gasto en educación se integra en el de Desarrollo Social representando la cantidad de \$676.6 mil millones de pesos, el 12.9 por ciento del total del gasto público.

El artículo 77 bis 11 de la Ley General de Salud (LGS) señala que

La protección a la salud a que se refiere este Título será garantizada por las entidades federativas y, en su caso, de manera recurrente con la Federación a través del Sistema de Salud para el Bienestar bajo los principios de universalidad e igualdad, deberá generar las condiciones que permitan brindar el acceso

gratuito, progresivo, efectivo, oportuno, de calidad y sin discriminación alguna a todas las personas (Ley General de Salud, 1984, Artículo 77).

El Gobierno federal debe transferir a los gobiernos estatales los recursos para financiar el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), con una cuota social anual, por persona afiliada al sistema, equivalente a 3.92% de un salario mínimo general vigente diario para el Distrito Federal; cantidad susceptible de ser actualizada según el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). El total de la aportación solidaria del gobierno federal se realiza mediante el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) a través de una fórmula establecida en las disposiciones reglamentarias de esta Ley y la Ley de Coordinación Fiscal. Dicha aportación deberá representar al menos una y media veces el monto de la cuota social que se fija en el artículo anterior. La fórmula incorporará criterios compensatorios con base en las necesidades, la aportación económica estatal y el desempeño de los servicios estatales de salud. El gasto en este sector alcanzó en el PEF 2024 la cifra de \$962.4 mil millones de pesos, el 15.3 por ciento del gasto público programable.

Existen otros rubros de gasto establecidos en el Decreto del PEF que también comprometen el gasto público para ser distribuido entre los gobiernos estatales y municipales. Los ramos 23 Provisiones Salariales y Económicas y 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos también aplican recursos para los gobiernos estatales y municipales representando el 2.7% del total del gasto público. En el 2024, el ramo 23 incluyó varios subsidios para los sectores social y privado o entidades federativas y municipios a través de varios fondos por un gasto total de \$176.9 mil millones de pesos, es decir, el 2.7%. Entre estos fondos tenemos los siguientes ejemplos: fondo regional, programas regionales, fondo de apoyo a migrantes, fondo metropolitano, fondo para fronteras, fondo de capitalidad, fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos, provisión para la armonización contable, proyectos de desarrollo regional, fondo para el fortalecimiento financiero, entre otros.

Impacto de instrumentos normativos en el gasto público

Los responsables de la administración del gasto público también utilizan día con día un conjunto de instrumentos normativos tales como criterios, códigos, decretos de creación, manuales administrativos de aplicación general, manual de organización general, manual de procedimientos, manual de servicios, manuales administrativos, de integración u organizacionales, políticas, reglamentos y reglas de operación.

Existen otros documentos normativos clave para la operación del gasto público, tales como: condiciones, oficios circulares, normas, lineamientos, acuerdos, convenios, estatutos, reglas, oficios, procedimientos, instructivos y otros. Adicionalmente, se ofrecen instructivos, catálogos y sistemas de información, entre otros, que también son necesarios para la gestión del gasto público. La Tabla 3 muestra una parte del acervo normativo entorno a la gestión del gasto público en cada una de sus etapas del ciclo de gestión.

El marco legal y normativo en torno a la gestión del gasto público es compleja y vasta reflejando nuestro sistema basado en el cumplimiento de reglas. Este sistema representa en gran medida la gran dificultad para gestionar los recursos y erogaciones con oportunidad y la suficiente flexibilidad de gestión para alcanzar los resultados esperados.

Tabla 3. Marco normativo del gasto público.

Etapa	Normatividad aplicable
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos para la consulta popular o ciudadana. • Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. • Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo. • Guía para la Gestión para Resultados (GpR). • Lineamientos de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP.
Programación	<ul style="list-style-type: none"> • Oficio Lineamientos para la Programación y Presupuestación. • Guía de Programación. • Oficio Comunicado del Manual de Programación y Presupuesto. • Manual de Programación y Presupuesto. • Anexos del Manual de Programación y Presupuesto. • Guía de Operación del Módulo de Presupuestación para la Integración del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. • Clave presupuestaria. • Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto. • Catálogo de unidades responsables. • Catálogo de ramos. • Acuerdo por el que se emite el clasificador por objeto del gasto. • Clasificador por Fuentes de Financiamiento. • Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). • Criterios metodológicos de la clasificación económica por destino del gasto.
Presupuestación	<ul style="list-style-type: none"> • Guía PPEF. • Matriz de perfiles del Módulo de Programación y Presupuestación. • Instructivo para el Formato Solicitud de Movimientos a Usuarios MASN. • Oficio Lineamientos para la Integración del PEF y sus Calendarios. • Manual del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). • Consideraciones para el Proceso Presupuestario emitidos por la CONEVAL. • Catálogo de Programas sujetos a Reglas de Operación. • Módulo de Programas y Proyectos de Inversión.
Aprobación	<ul style="list-style-type: none"> • Oficio sobre la asignación presupuestaria aprobada y su respectiva calendarización del gasto público de la SHCP dirigido a la dependencia o entidad.
Ejercicio	<ul style="list-style-type: none"> • Guías operativas para el ejercicio del presupuesto de las unidades responsables del sector central. • Lineamientos de Racionalidad y Austeridad Presupuestaria. • Oficios de rectificación para el ejercicio del presupuesto. • Dictamen de ingresos excedentes. • Dictamen de reserva y compromiso de recursos. • Dictamen de autorización para contratar con recursos de ejercicios subsecuentes. • Disposiciones generales del ejercicio del presupuesto. • Reglas para erogaciones de productos alimenticios para el personal. • Reglas o disposiciones generales para erogaciones de viáticos y pasajes. • Reglas o disposiciones generales para el ejercicio de recursos que requieren autorización del titular de la dependencia o entidad (como asesorías, consultorías, estudios o investigaciones, donativos, aportaciones a fideicomisos y mandatos públicos, entre otros). • Trámites de adecuaciones presupuestarias. • Trámites de gasto de inversión y movimientos en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de la dependencia o entidad. • Reglas o disposiciones para realizar ministraciones de recursos a órganos administrativos desconcentrados o entidades apoyadas presupuestalmente en el sector. • Trámite de reserva presupuestaria. • Emisión de cuentas por liquidar certificadas (CLC). • Reglas o disposiciones para garantizar la comprobación del ejercicio del gasto público. • Medidas, reglas o disposiciones para la administración del fondo rotatorio, su comprobación y reembolso • Reglas o disposiciones sobre el subejercicio presupuestario.

Etapa	Normatividad aplicable
Ejercicio	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. • Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas. • Reglas para la determinación, acreditación y verificación del contenido nacional de los bienes que se ofertan y entregan en los procedimientos de contratación, así como para la aplicación del requisito de contenido nacional en la contratación de obras públicas, que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. • Reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales bajo la cobertura de tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos. • Reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto del precio de los bienes de importación, en los procedimientos de contratación de carácter internacional abierto que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. • Manual del Sistema de Consultas y Orientación Sobre las Reservas de Compras (SICORC). • Manual de Políticas y Normas Presupuestarias para las Representaciones de México en el Exterior.
Control	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos y guías para informar trimestralmente el ejercicio del gasto público, su destino y saldo, cumplimiento de metas a través del Módulo del Ejercicio del Gasto del PIPP del Sistema de Control y Transparencia del Portal Aplicativo de la SHCP, a efecto de consolidar los informes trimestrales que se enviarán a la H. Cámara de Diputados. • Lineamientos y guías para informar trimestralmente los fideicomisos, mandatos y análogos en el Módulo de Fideicomisos, Mandatos y Análogos del PIPP del Sistema de Control y Transparencia del Portal Aplicativo de la SHCP: los recursos públicos otorgados, incluyendo los rendimientos financieros, egresos, destino y saldo o disponibilidad; el cumplimiento de la misión y fines, así como la fecha y monto de la aportación inicial, a efecto de consolidar los informes trimestrales que se enviarán a la H. Cámara de Diputados. • Lineamientos de control de contabilidad gubernamental: <ul style="list-style-type: none"> · Lineamientos para el Registro Auxiliar Sujeto a Inventario de Bienes Arqueológicos, Artísticos e Históricos Bajo Custodia de los Entes Públicos. · Lineamientos Mínimos relativos al Diseño e Integración del Registro en los Libros Diario, Mayor e Inventarios y Balances (Registro Electrónico). · Lineamientos para la elaboración del Catálogo de Bienes que permita la interrelación automática con el Clasificador por Objeto del Gasto y la Lista de Cuentas. · Lineamientos dirigidos a asegurar que el Sistema de Contabilidad Gubernamental facilite el Registro y Control de los Inventarios de los Bienes Muebles e Inmuebles de los Entes Públicos. · Lineamientos para la Elaboración del Catálogo de Bienes Inmuebles que Permita la Interrelación Automática con el Clasificador por Objeto del Gasto y la Lista de Cuentas. · Acuerdo por el que se determina la norma para establecer la estructura del formato de la relación de bienes que componen el patrimonio del ente público.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos y oficios emitidos por la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública: <ul style="list-style-type: none"> · Sistema de Evaluación del Desempeño (SED): <ul style="list-style-type: none"> - Oficio 307-A-0580 Oficiales Mayores. - Guía para la construcción de Matrices de Indicadores para Resultados. - Criterios para revisión y actualización de MTR 2011. - Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos. - Dúptico: Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados 2010. - Nueva metodología Evaluaciones SED. - Informes de autoevaluaciones de las dependencias y entidades: criterios y formatos SED. - Revisión por parte de los Órganos Internos de Control: calendario de actividades, instituciones y programas. · Programa Anual de Evaluación (PAE): <ul style="list-style-type: none"> - Mecanismo de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora (ASM). · Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G): <ul style="list-style-type: none"> - Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. - Manual de operación del SIIPP-G.

Etapa	Normatividad aplicable
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos y oficios emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): <ul style="list-style-type: none"> · Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados. · Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño. · Modelo de Términos de Referencia de la Evaluación de Procesos del Programa. · Modelo de Términos de Referencia de Evaluaciones Específicas de Desempeño de los Programas Sociales Federales. • Portal "Transparencia Presupuestaria". • Marco conceptual de contabilidad gubernamental. • Postulados básicos de contabilidad gubernamental. • Clasificación administrativa. • Clasificación funcional del gasto. • Clasificación programática. • Clasificación por tipo de gasto. • Clasificación por objeto del gasto. • Clasificador por fuentes de financiamiento. • Plan de cuentas (Capítulo III del Manual de Contabilidad Gubernamental – NOR_01_03_001). • Instructivos de Cuentas (Capítulo IV del Manual de Contabilidad Gubernamental – NOR_01_04_001). • Guías Contabilizadoras (Capítulo V del Manual de Contabilidad Gubernamental – NOR_01_05_001). • Modelo de Asientos para el Registro Contable (Capítulo VI del Manual de Contabilidad Gubernamental – NOR_01_06_001). • Estados financieros contables (ver Capítulo VII del Manual de Contabilidad Gubernamental de los Estados e Informes Contables, Presupuestarios, Programáticos y de los Indicadores de Postura Fiscal – NOR_01_07_001): <ul style="list-style-type: none"> · Estado de situación financiera. · Estado de actividades. · Estado de variación en la hacienda pública. · Estado analítico del activo. · Estado analítico de la deuda y otros pasivos. · Estado de cambios en la situación financiera. · Estado de flujos de efectivo. · Notas a los estados financieros. • Estados presupuestarios: <ul style="list-style-type: none"> · Estado analítico de ingresos. · Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos. • Estados e informes programáticos. • Indicadores de postura fiscal. • Acuerdo por el que se armoniza la estructura de las cuentas públicas. • Norma en materia de consolidación de Estados Financieros y demás información contable. • Reglas de Operación de los Consejos de Armonización Contable de las Entidades Federativas. • Lineamientos a que se sujetará la guarda, custodia y plazo de conservación del Archivo Contable Gubernamental. • Reglas Específicas del Registro y Valoración del Patrimonio. • Principales Reglas de Registro y Valoración del Patrimonio (Elementos Generales). • Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos. • Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos. • Lineamientos que deberán observar los entes públicos para registrar en las cuentas de activo los fideicomisos sin estructura orgánica y contratos análogos, incluyendo mandatos. • Parámetros de Estimación de Vida Útil. • Acuerdo por el que se emite el formato de conciliación entre los ingresos presupuestarios y contables, así como entre los egresos presupuestarios y los gastos contables. • Lineamientos para el registro presupuestario y contable de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. • Lineamientos para el registro de los Recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples para las operaciones derivadas del Programa de Mejoramiento de la Infraestructura Física Educativa (Programa Escuelas al CIEN).

Etapa	Normatividad aplicable
Otros	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia: <ul style="list-style-type: none"> · Norma para armonizar la presentación de la información adicional a la iniciativa de la Ley de Ingresos. · Norma para armonizar la presentación de la información adicional del Proyecto del Presupuesto de Egresos. · Norma para la difusión a la ciudadanía de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. · Norma para establecer la estructura del Calendario del Presupuesto de Egresos base mensual. · Norma para establecer la estructura de información de montos pagados por ayudas y subsidios. · Normas para establecer la estructura de información del formato del ejercicio y destino de gasto federalizado y reintegros. · Norma para establecer la estructura de los formatos de información de obligaciones pagadas o garantizadas con fondos federales. · Norma para establecer la estructura de información del formato de programas con recursos federales por orden de gobierno. • Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño: <ul style="list-style-type: none"> · Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales. · Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico. • Otros: <ul style="list-style-type: none"> · Metodología que permita hacer comparables las cifras presupuestales de los últimos seis ejercicios fiscales del ámbito federal. · Marco metodológico sobre la forma y términos en que deberá orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las finanzas públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración en la Cuenta Pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales del Gobierno federal.

Conclusiones

Este capítulo revisó los principales principios constitucionales y aspectos legales y normativos relacionados con la gestión y políticas del gasto público, así como una descripción de los principales cuerpos e instrumentos legales de la operación del gasto público. Entre los principios constitucionales se revisaron los andamiajes en materia fiscal, administrativa y presupuestaria en las áreas de planeación, presupuesto y los pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En la segunda parte del capítulo se describieron las leyes generales y diversos instrumentos normativos que regulan el gasto público y su impacto sobre éste.

Como conclusiones, es claro que la tradición jurídica del derecho romano se encuentra en nuestro diseño constitucional y legal e influye en cómo el Estado y los diferentes entes de gobierno operan y gestionan el gasto público. Nuestro marco constitucional está basado en principios y conceptos con un espíritu muy general y amplio que tiende a crear vacíos, un ejemplo claro es el artículo constitucional que refiere a un grupo de principios del gasto público dejando abierta una interpretación muy amplia de los mismos en las leyes, a saber: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas,

los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (CPEUM, 1917, Artículo 134). Estos postulados son tan generales y amplios que han sido adoptados de maneras distintas en diferentes leyes y normas. Un gobierno o funcionario puede interpretar y adoptar estos principios de maneras distintas en la práctica a fin de alcanzar diversos objetivos de las administraciones públicas. Así que pueden ser tan específicos como abstractos en la práctica gubernamental.

Por ejemplo, considerando el principio de eficiencia del gasto público, Deborah Stone (2001, p. 81) aclara que es un principio que en lo público enfrenta varios retos para definirse claramente o para tomarse como criterio para medir el impacto del gasto público en el bienestar de las personas o de la sociedad. Para algunos, la eficiencia puede implicar sólo un aspecto de los insumos implicados en la producción de bienes y servicios públicos; para otros, la eficiencia tiene que ver con los resultados que se logran en la comunidad. Stone (2001) simplemente apunta que no es una tarea trivial definir eficiencia o cualquiera de estos principios constitucionales.

Está pendiente comprender estos vacíos, en sus orígenes políticos y económicos y en la práctica administrativa, pero también estudiar sus efectos en la gestión y políticas del gasto público. Estos vacíos tienden a ponerse en práctica en formas distintas a través de un marco legal y normativo complejo por parte de la burocracia responsable de ejecutar y operar estos principios y lineamientos constitucionales en la operación gubernamental. El resultado es un conjunto de interpretaciones jurídicas contradictorias entre diferentes puntos a lo largo de nuestra historia. Hemos sido testigos cómo algunas administraciones con afán centralizador y controlador adaptan estos principios y nociones constitucionales conforme a sus ideales en algunos momentos de la historia; o, por el contrario, gobiernos más abiertos y participativos interpretan estos principios y nociones en diferente sentido de acuerdo con los ideales de ese momento. Una contribución necesaria sería una discusión a profundidad de las interpretaciones de estos principios y nociones en la práctica gubernamental.

Para el lector, es importante construir una conciencia de que una comprensión sobre el marco constitucional y legal del presupuesto y gasto público, y su papel para su gestión y hechura de políticas, puede servir como elemento estratégico tanto para el desarrollo nacional y regional de nuestro país, como para la calidad de vida de muchos ciudadanos. Además, es importante el entendimiento

del impacto de los marcos vigentes en la acción gubernamental y la actitud de quienes las implementan en la práctica gubernamental considerando el espíritu de nuestra CPEUM y las leyes que de ella emanen. Estos marcos pueden servir de apoyo a las estrategias y hechuras de las políticas públicas o, por el contrario, inhibir sus impactos u obstaculizar la acción gubernamental con entramados de sobrerregulación. No sólo es cumplir con un principio o noción normativa sino reflexionar sobre sus implicaciones en la práctica, y aún más importante en el desarrollo y calidad de vida de las personas. Las reglas y normas deben servir al desarrollo del ser humano y la sociedad, no en el sentido contrario.



Capítulo 4.

Base organizacional y estructural para la gestión del gasto público

Los presupuestos y las estructuras aprobadas para realizar las erogaciones del gasto público no se generan en el vacío. Para ello, el Estado establece una base organizacional conformada por un conjunto de instituciones gubernamentales (Pot y Sustersic, 2024), que a través de una estructura de la información se coordinan para gestionar el presupuesto y el gasto público (Gupta, Keen, Shah y Verdier, 2017).

Los presupuestos y las erogaciones de gasto público forman parte de un ciclo de gestión que articula diferentes mecanismos de operación gubernamentales en diferentes etapas, tales como planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación (Khan, 2024; Soto Rangel, 2007). A través de este ciclo, las diferentes unidades de gobierno gestionan sus acciones y toman decisiones en materia de gasto público y de los recursos a su cargo para el cumplimiento de sus funciones y objetivos (Pacheco Coello, 2013; Thompson, 1994). Las políticas al respecto

permiten que los gobiernos tomen las decisiones más congruentes a su realidad operativa y organizacional, y cumplir con sus mandatos constitucionales y legales. Para dicho fin, el Estado construye una base con información para la toma de decisiones y gestión de los recursos públicos de manera que se cumpla con los mandatos constitucionales y legales.

La base organizacional y la estructura de la información presupuestaria representan la columna vertebral de la gestión y políticas del gasto público. Por esto, este capítulo revisa a los principales gestores del gasto público, cuya organización, colaboración y coordinación es vital para el buen desarrollo gubernamental. Las primeras dos secciones de este capítulo describen a los participantes y las bases organizacionales de la gestión del gasto público. Las subsecuentes secciones nos ofrecen detalles sobre dos herramientas de la estructura de la información del gasto público. La primera herramienta es el uso de unidad responsable (UR) como un centro de registro administrativo del gasto público; las subsecuentes ofrecen detalles sobre dos herramientas estructurales de información: 1) uso responsable (UR), como un centro de registro administrativo del gasto público y 2) análisis de claves presupuestarias para identificar el destino de las asignaciones a partir de clasificaciones y sistemas a nivel de UR.

Participantes en la gestión del gasto público

Durante el proceso de gestión del gasto público pueden participar varios individuos y organizaciones dentro y fuera del gobierno. Al exterior, sabemos que las presiones de sindicatos, grupos de interés, resoluciones de la corte, interacción con gobiernos estatales y municipales, incluso la cooperación con otros gobiernos extranjeros, pueden incidir en cómo el Gobierno federal asigna recursos, en particular el presupuesto público.

Al interior del gobierno, administradores públicos con diferentes responsabilidades y misiones, funcionarios públicos (electos o designados políticamente), legisladores, entre otros actores, tienen acceso a algún punto de decisión que afecta la gestión del gasto público (Swain y Reed, 2010). Entre éstos, se encuentran los funcionarios de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Función Pública, pero también al interior de cada ente público se encuentran funcionarios en las Oficialías mayores o áreas administrativas análogas que

desempeñan un papel importante. Los funcionarios dentro de las áreas ejecutoras son los responsables de los programas y proyectos públicos de diversas características y naturalezas.

Los ejecutores de gasto son funcionarios u organizaciones del sector público responsables de alguna parte del ciclo de gestión del gasto público. El Glosario de Términos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) define a los ejecutores de gasto como

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con cargo al Presupuesto (CEFP, 2006, p. 16).

En este texto, consideramos a los ejecutores de gasto público como los titulares de las dependencias y entidades, los subsecretarios, oficiales mayores o equivalentes de las dependencias y directores generales o equivalentes de las entidades, encargados de la administración interna, y cualquier servidor público responsable de algunas de las actividades de las etapas del ciclo de gestión del gasto público.

Los administradores públicos en cualquiera de estas áreas juegan un papel clave en la gestión del gasto público, porque son quienes argumentan a favor de ciertas propuestas presupuestarias, cuentan con experiencia en las políticas públicas de su sector o área de trabajo, interactúan con tomadores de decisiones (*policy makers* o hacedores de política pública) dentro y fuera del gobierno y coparticipan en la gestión del gasto público. Los *policy makers* determinan generalmente las prioridades de las políticas aprobadas para el gasto público, pero los administradores públicos específicamente determinan cómo los recursos deben ser asignados y utilizados de conformidad con los marcos legales y normativos y las prioridades de la operación.

Cada uno de estos participantes individuales u organizaciones tienen un papel interno o externo que se refiere a las acciones y responsabilidades esperadas durante el proceso de gestión del gasto público, dependiendo de la etapa y la posición que desempeñen dentro de o con la organización pública (Swain y Reed, 2010).

Los papeles internos son aquellos con responsabilidades o misiones más directos sobre la gestión del gasto público, por ejemplo: *policy maker*, ejecutivo o directivo, administrador, responsable o colaborador, empleado, analista de alguna área de trabajo, tales como presupuesto, programación, recursos humanos, inversión, obra pública, compras (adquisiciones), legal, entre otras. Y otros papeles que se involucran en la planeación, sistemas de información, contabilidad gubernamental, control interno y, por supuesto, las áreas sustantivas a las que se les administra los recursos.

Los papeles externos son desempeñados por participantes o representantes de grupos de interés, legisladores, gobernadores y presidentes municipales, proveedores y beneficiarios de los servicios y programas públicos que ofrece la organización, entre otros. También pueden considerarse roles externos claves a nivel organizacional, las cortes, sindicatos, partidos políticos, organizacionales civiles, gremios sectoriales como campesinos o productores, asociaciones empresariales o de inversionistas, e incluso los medios de comunicación. A nivel individual u organizacional, todos pueden tener un papel en alguna etapa del proceso de gestión del gasto público.

Bases organizacionales de la gestión del gasto público

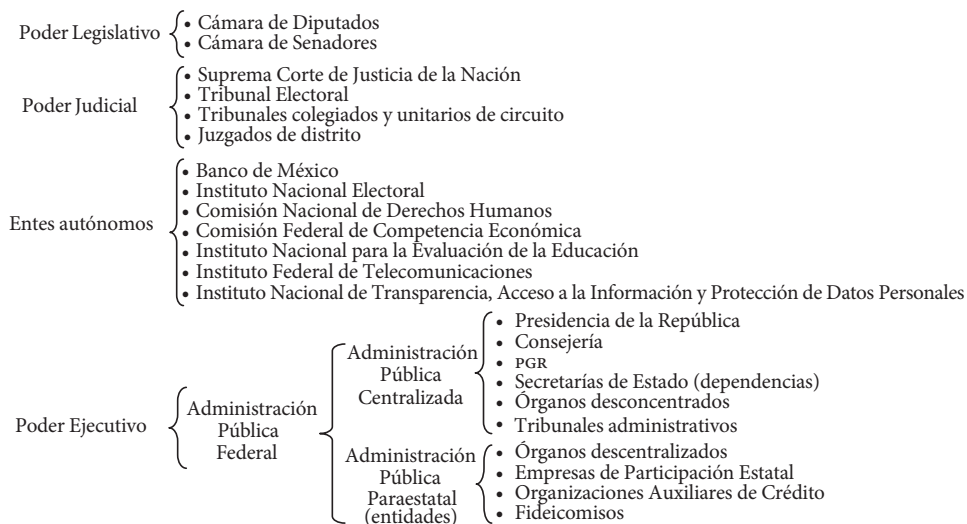
La gestión del gasto público se desarrolla con bases de organización establecidas en la CPEUM y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). El artículo 90 constitucional establece que la APF será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. La LOAPF distribuye los negocios del orden administrativo del gobierno federal a través de secretarías de Estado (dependencias) y entidades paraestatales.

La Administración Pública Centralizada (APC) incluye a las dependencias, la consejería jurídica y los órganos reguladores coordinados en materia energética (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF], 1976, Artículo 2); para un ejercicio más eficaz, pueden contar con órganos administrativos desconcentrados y jerárquicamente subordinados a la dependencia y con facultades específicas (LOAPF, 1976, Artículo 17). Las entidades paraestatales, denominadas Administración Pública Paraestatal (APP), contienen a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones

nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos (LOAPF, 1976, Artículo 3).

El artículo 4 de la LFPRH establece la figura del ejecutor del gasto prácticamente en todo el sector público a nivel federal, compuesta por todos los entes cuyos presupuestos integran las erogaciones establecidas en el PEF tales como: Poder Legislativo, Poder Judicial, entes autónomos, tribunales administrativos, Procuraduría General de la República, Presidencia de la república, las dependencias y las entidades paraestatales (ver Gráfica 14). El Ejecutivo Federal interviene en la operación de las dependencias y entidades, las que integran la APF, a través de la SHCP, en especial en la gestión del gasto público (artículo 31 de la LOAPF y artículo 4 de la LFPRH). Sin embargo, los artículos 48, 49 y 50 de la LOAPF establecen la agrupación de las entidades paraestatales por sectores y la asignación de una dependencia como coordinadora o cabeza de cada sector. A los coordinadores de sector les corresponde la programación y la presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes (artículo 49 de la LOAPF). El artículo 7 de la LFPRH señala que las dependencias coordinadoras se encargarán de la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público de las entidades ubicadas bajo su papel. Sin embargo, la LFPRH también señala que existen entidades no coordinadas, por lo que a la SHCP le corresponden estas actividades en materia de gestión del gasto público. El artículo 50 de la LOAPF indica que la SHCP y la Secretaría de la Función Pública son responsables de establecer el sistema de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto público, financiamiento, control y evaluación.

Gráfica 14. Ejecutores del gasto público.



Fuente: Elaboración propia.

Los ejecutores de gasto están obligados a rendir cuentas de la gestión del gasto público en la Presidencia de la República, los poderes, entes autónomos, tribunales administrativos, Procuraduría General de la República, las dependencias y entidades paraestatales del gobierno federal. Se organizan a través de unidades de administración, encargadas de planear, programar y presupuestar, a través de medidas de administración interna con el fin de controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

Además, el artículo 5 de la LFPRH establece que los ejecutores de gasto son responsables de la gestión, según el nivel de autonomía presupuestaria; aunque no está definida, se puede deducir con base en los casos a los que se refiere este artículo en cuanto a la distribución de responsabilidades sobre la gestión del gasto público (ver Tabla 4). La autonomía presupuestal implica la capacidad de un órgano constitucional para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene constitucionalmente conferidas, gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto y fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios.

Tabla 4. Responsabilidades de los ejecutores del gasto según autonomía presupuestaria.

Caso #1 Poderes Legislativo y Judicial y Entes Autónomos	Caso #2 Entidades Paraestatales	Caso #3 Órganos Administrativos Desconcentrados con autonomía presupuestaria
<p>Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica.</p>	<p>Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal.</p>	<p>Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría, por conducto de la dependencia [coordinadora de sector] a la que se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal.</p>
<p>Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes.</p>	<p>Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sujetándose a las disposiciones generales que correspondan emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes</p>	<p>Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta Ley.</p>
<p>Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley.</p>	<p>Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos</p>	
<p>Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes.</p>	<p>Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes.</p>	<p>Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes.</p>
<p>Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley.</p>	<p>Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley.</p>	

Caso #1 Poderes Legislativo y Judicial y Entes Autónomos	Caso #2 Entidades Paraestatales	Caso #3 Órganos Administrativos Desconcentrados con autonomía presupuestaria
Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública.	Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública.	Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de la LFPRH.

Existen diferentes niveles de autonomía presupuestal que establece el artículo 5 de la LFPRH. Por ejemplo, los poderes y entes autónomos mantienen un mayor nivel de autonomía que las dependencias y entidades del Gobierno federal que se rigen por una centralización de gestión presupuestaria. Los órganos que ostentan un nivel de autonomía presupuestaria mayor sólo deben observar ciertos criterios generales, como los de política económica. Las entidades paraestatales y órganos desconcentrados que se encuentran beneficiados con algún grado moderado de autonomía presupuestaria deben observar, además de los criterios generales de política económica, los techos globales definidos por el ejecutivo federal y sujetarse a disposiciones generales de la SHCP y la Secretaría de la Función Pública. El artículo 6 de la LFPRH establece que la SHCP está a cargo de la programación, presupuestación, evaluación y control presupuestario del gasto público federal de las dependencias y entidades. Mientras que la Secretaría de la Función Pública rige las funciones de control y auditoría de las dependencias y entidades del gobierno federal. Derivado de su correspondiente nivel de autonomía presupuestaria, los poderes y entes autónomos cuentan con sus respectivas unidades de administración, control y auditoría previstos en sus respectivas leyes orgánicas. Los ejecutores de gasto estarán facultados para realizar los trámites presupuestarios mediante dos modalidades de operación: 1) medio impreso con firma autógrafa del servidor público competente o 2) medio digital con firma electrónica a través de equipos y sistemas electrónicos autorizados por la SHCP (artículo 13 de la LFPRH).

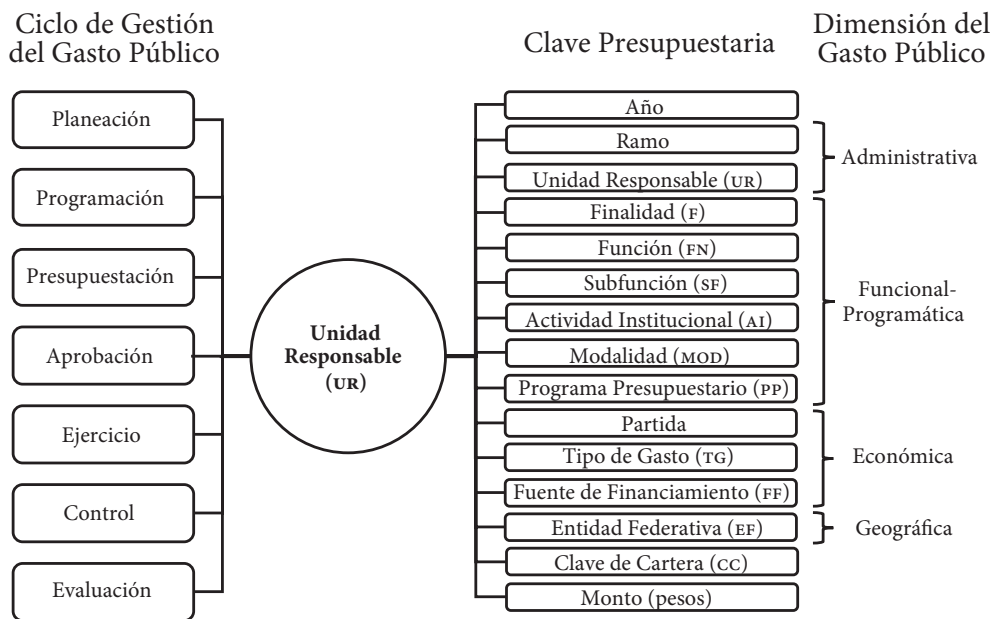
Unidades responsables como centros de registro administrativo del gasto público

Las Unidades Responsables (UR) representan las unidades de registro administrativo a efectos de dar seguimiento al gasto público a través de sus distintas etapas. Cualquier área del gobierno que transforme los recursos públicos en bienes y servicios para alcanzar los objetivos puede registrarse como una unidad responsable. En otras palabras, las UR representa el vínculo entre la célula de registro administrativo básica para la gestión del gasto público y cada una de sus dimensiones informativas que constituyen el análisis de claves presupuestarias (ver Gráfica 15). Cada UR integra y administra una apertura autorizada de un grupo de claves presupuestaria, cada una de las cuales representa una combinación única y estructurada de diferentes dimensiones o clasificaciones para identificar una asignación de gasto (ver Gráfica 16) (Zoravilla Petrikowski, 2025). De acuerdo con el glosario de la SHCP, la clave presupuestaria es un

Instrumento que permite el control, la descripción e identificación del gasto realizado por las dependencias y entidades del Gobierno Federal. Consta de los siguientes elementos representados alfanuméricamente: año, entidad, subprograma, proyecto, unidad responsable, partida, dígito identificador y tipo de pago (SHCP, 1998, p. 90).

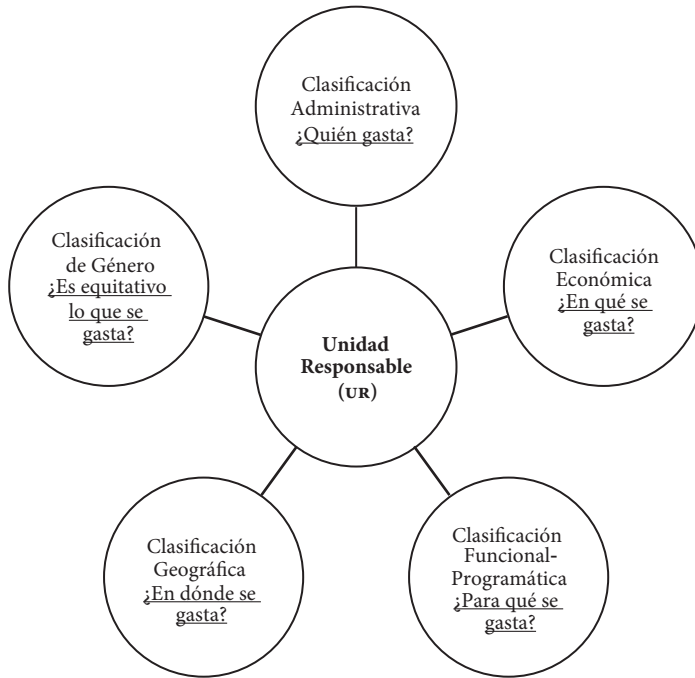
A pesar de que las UR tienen naturaleza jurídica y administrativa diversa, todas son responsables del ejercicio de los recursos públicos asignados, de ahí el término de ejecutoras de gasto.

Gráfica 15. La UR como vínculo entre el ciclo de gestión y las dimensiones del gasto público.



Fuente: Elaboración propia.

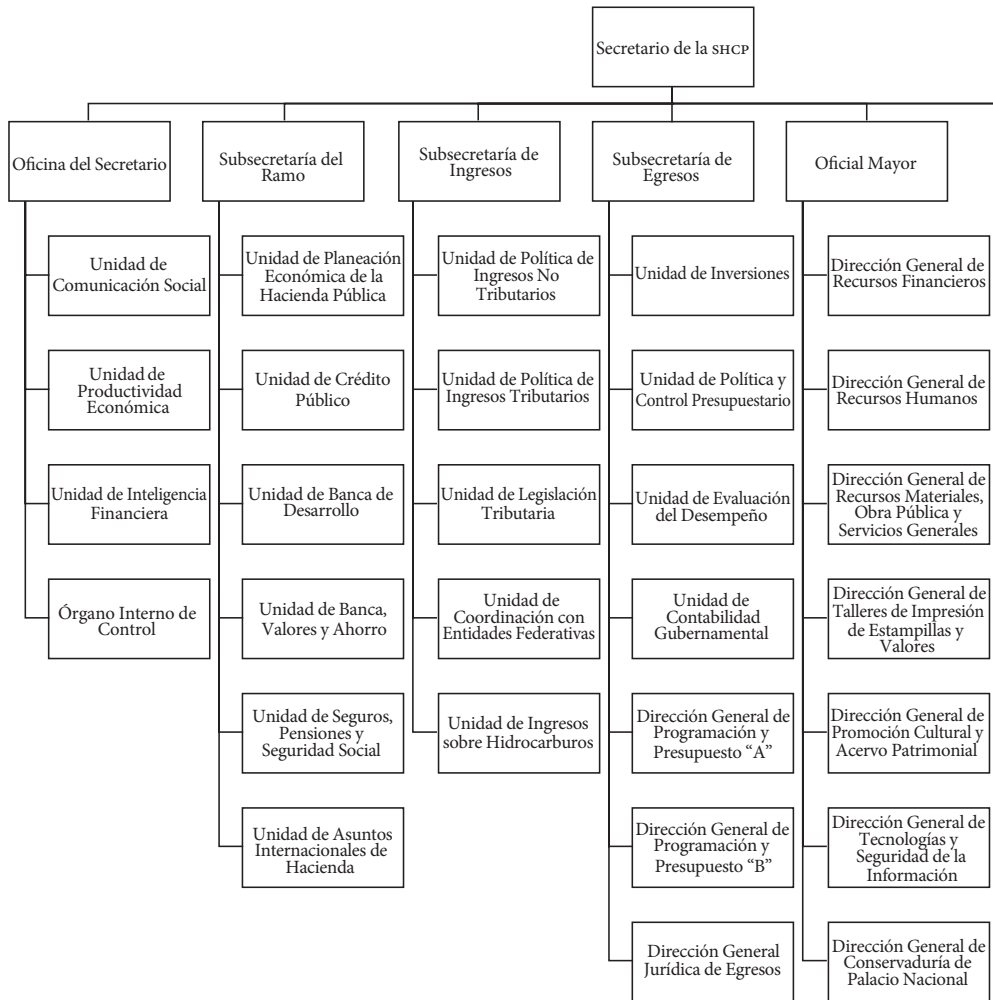
Gráfica 16. Dimensiones o clasificaciones de la información del gasto público.



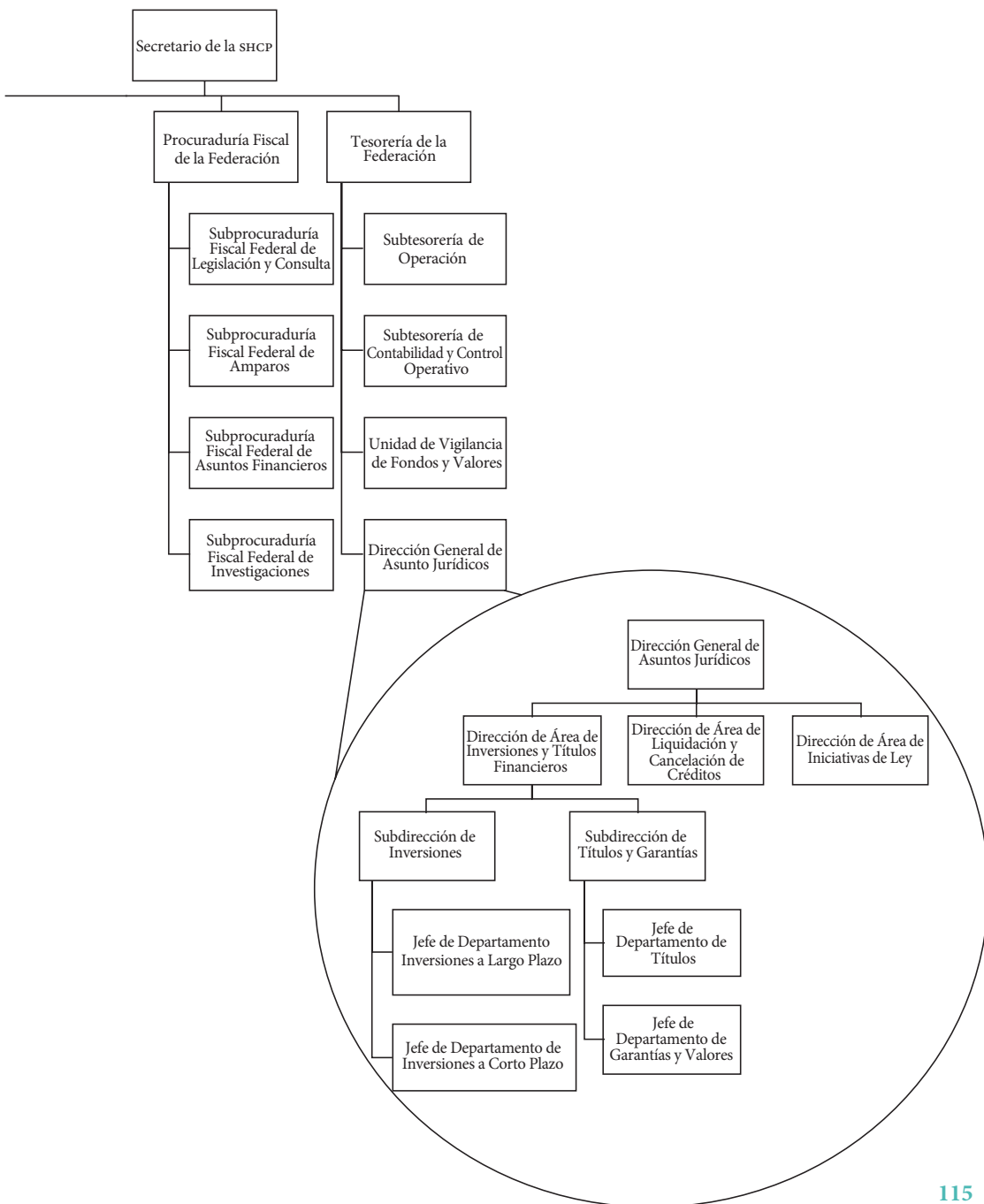
Fuente: Elaboración propia.

Para mayor ilustración, se ofrece el ejemplo del ramo “06” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De acuerdo con el Reglamento Interno y el Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el ramo de la SHCP se integra por dos sectores: central y paraestatal. Cualquier UR dentro del sector central de la administración pública mantiene un orden jerárquico, organizacional y administrativo hasta el nivel de unidad o dirección general (u homólogo). El sector central está integrado por varios niveles jerárquicos (ver Gráfica 17).

Gráfica 17. Estructura Orgánica de la SHCP y sus UR.



Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Los niveles superiores de la secretaría están integrados por las oficinas del secretario, tres subsecretarías, un procurador, un tesorero y un oficial mayor. Éstas son consideradas como UR para efectos de registro administrativo del gasto público. Los homólogos en este caso son las oficinas de las subprocuradurías, subtesorerías y los órganos internos de control, ya que son consideradas jerárquicamente homólogas. Cada una de las secretarías, subsecretarías u homólogos están integradas por el nivel jerárquico inferior: unidades o direcciones generales, las cuales también son consideradas UR. Los niveles organizacionales continúan desdoblándose, pero para efectos del nivel de desagregación de la información presupuestaria sólo se registra hasta el nivel de unidad o dirección general.

En este ejemplo podemos observar que la Jefatura de Departamento de Inversiones de Corto Plazo pertenece a la Subdirección de Área de Inversiones, la cual a su vez está integrada en la Dirección de Área de Inversiones y Títulos Financieros. La información presupuestaria de esta estructura no está detallada en los sistemas de información del gasto público, sólo a nivel de la UR a la cual pertenecen estas áreas (Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Tesorería de la Federación de la SHCP). A manera de ejemplo, la SHCP cuenta con 44 UR, las cuales están enlistadas en la Tabla 5.

Tabla 5. Unidades responsables del sector central del ramo 06 SHCP.

Ramo	Unidad	Descripción
6	100	Secretaría
6	110	Unidad de Inteligencia Financiera
6	111	Unidad de Productividad Económica
6	112	Unidad de Comunicación Social y Vocero
6	113	Órgano Interno de Control
6	200	Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
6	210	Unidad de Crédito Público
6	211	Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública
6	212	Unidad de Banca de Desarrollo
6	213	Unidad de Banca, Valores y Ahorro
6	214	Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social
6	215	Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda
6	300	Subsecretaría de Ingresos
6	310	Unidad de Política de Ingresos Tributarios

Ramo	Unidad	Descripción
6	311	Unidad de Legislación Tributaria
6	312	Unidad de Política de Ingresos No Tributarios
6	313	Unidad de Coordinación con Entidades Federativas
6	314	Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos
6	400	Subsecretaría de Egresos
6	410	Unidad de Inversiones
6	411	Unidad de Política y Control Presupuestario
6	412	Unidad de Contabilidad Gubernamental
6	415	Dirección General de Programación y Presupuesto “B”
6	416	Dirección General de Programación y Presupuesto “A”
6	418	Dirección General Jurídica de Egresos
6	419	Unidad de Evaluación del Desempeño
6	500	Procuraduría Fiscal de la Federación
6	510	Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta
6	511	Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos
6	512	Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros
6	513	Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones
6	600	Tesorería de la Federación
6	610	Subtesorería de Operación
6	611	Subtesorería de Contabilidad y Control Operativo
6	612	Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores
6	613	Dirección General de Asuntos Jurídicos
6	700	Oficialía Mayor
6	710	Dirección General de Recursos Financieros
6	711	Dirección General de Recursos Humanos
6	712	Dirección General de Recursos Materiales, Obra Pública y Servicios Grales
6	713	Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores
6	714	Conservaduría de Palacio Nacional
6	715	Dirección General de Promoción Cultural y Acervo Patrimonial
6	716	Dirección General de Tecnologías y Seguridad de la Información

Fuente: Elaboración propia a partir del Catálogo de Unidades Responsables 2024.

Es importante señalar que cada uno de los órganos desconcentrados y de las entidades paraestatales es considerado como una sola UR en su conjunto para fines del registro de la información del gasto público; es decir, no se desglosan en UR. Considerando de nuevo el ejemplo de la SHCP, las tablas 6 y 7 muestran seis órganos desconcentrados y 21 entidades paraestatales coordinadas por esta secretaría de estado, respectivamente. Estos órganos no

tienen personalidades jurídicas propias y pertenecen a la estructura del sector central, mientras que las organizaciones del sector paraestatal si tienen personalidad jurídica propia y autonomía de gestión, y están integradas por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y Fideicomisos.

Tabla 6. Organismos desconcentrados del ramo 06 SHCP.

Ramo	UR	Descripción
6	A00	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales
6	B00	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
6	C00	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
6	D00	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
6	E00	Servicio de Administración Tributaria
6	G00	Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales
6	H00	Agencia Nacional de Aduanas de México

Fuente: Elaboración propia a partir del Catálogo de Unidades Responsables 2024.

Tabla 7. Entidades paraestatales del ramo 06 SHCP.

Ramo	UR	Descripción
6	GSA	Agroasemex, S.A.
6	GSC	Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
6	G1C	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
6	G0N	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
6	G1H	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
6	G2T	Casa de Moneda de México
6	G3A	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
6	HAN	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
6	HAS	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
6	HAT	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
6	HBW	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
6	HBX	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
6	HCG	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
6	HDA	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
6	HHI	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
6	HHN	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

Ramo	UR	Descripción
6	HIU	Nacional Financiera, S.N.C.
6	HJO	Banco del Bienestar, S.N.C., I.B.D.
6	HJY	Lotería Nacional
6	HKA	Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado
6	HKI	Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

Fuente: Elaboración propia a partir del Catálogo de Unidades Responsables 2024.

Analítico de claves presupuestarias

Para realizar un analítico de claves presupuestarias es necesario conocer cómo se integra. De acuerdo con el glosario de la SHCP, la clave presupuestaria es el “Instrumento que permite el control, la descripción e identificación del gasto realizado por las dependencias y entidades del Gobierno Federal” (SHCP, 1998, p. 90). La clave presupuestaria integra un código único para cada asignación de gasto en diferentes clasificaciones (Zoravilla Petrikowski, 2025). De conformidad con el artículo 28 de la LFPRH, cualquier versión del presupuesto (Anteproyecto, PPEF o PEF) debe elaborarse con base en las siguientes clasificaciones del gasto público:

- **Administrativa:** agrupa las previsiones de gasto público de conformidad con los ejecutores de gasto responsables en términos de ramos y entidades, y sus unidades responsables. Estas clasificaciones se encuentran establecidas en el Catálogo de Ramos⁶ y en el Catálogo de Unidades Responsables (UR) publicados tanto en el Proyecto de PEF presentado ante la Cámara de Diputados como en el Decreto del PEF publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- **Funcional y programática:** agrupa las previsiones de gasto público con base en las actividades que por disposición legal e información de desempeño corresponda a los ejecutores de gasto, en términos de finalidades, funciones, subfunciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas. Las finalidades, funciones y subfunciones se encuentran previstas

6 Los catálogos de la clasificación administrativa están disponibles en la siguiente liga: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/exposicion/EM_Capitulo_1.pdf

en el Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 27 de diciembre de 2010.⁷

- Económica: agrupa a las previsiones de gasto público en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales. Esta clasificación ha sido objeto de constantes modificaciones y cambios a lo largo del tiempo. El Acuerdo por el que se emite el clasificador por objeto del gasto, emitido por la CONAC y publicado en el DOF el día 9 de diciembre de 2009,⁸ establece la estructura de la clasificación económica a través del Clasificador por Objeto del Gasto (COG).
- Geográfica: agrupa a las previsiones de gasto público con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones. En este rubro se utiliza el catálogo de entidades federativas publicado en el Manual de Programación y Presupuesto (MPP).
- Clasificación de género: agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres.

Cada una de estas clasificaciones cuentan con catálogos y acuerdos, la mayoría aprobados por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), para establecer las bases de la organización y estructura de la información que es clave para el ciclo de gestión del gasto público. Estas clasificaciones han sido objeto de cambios y constantes modificaciones que reflejan las prioridades de cada administración en turno (Zoravilla Petrikowski, 2025). Para mayor detalle sobre la evolución de la clave presupuestaria y sus clasificaciones a lo largo de las administraciones favor el revisar el Anexo 1. Historia de la clave presupuestaria.

El reto es mantener un sistema de información del gasto público consistente a lo largo del tiempo y sea útil para la toma de decisiones en materia de quién gasta en el sector público federal. De acuerdo con el Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2025, la clave está compuesta

7 El Acuerdo sobre la clasificación funcional está disponible en la siguiente liga: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172595&fecha=27/12/2010

8 El Acuerdo sobre el COF se encuentra disponible en la siguiente liga: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5123934&fecha=09/12/2009

por los trece campos descritos en la Tabla 8; cada campo varía en longitud y combinación alfanumérica. Aquí un detallado de la integración de la clave presupuestaria descrita en la Tabla 8: año, ramo o sector (R/S), unidad responsable (UR), finalidad (F), función (FN), subfunción (SF), actividad institucional (AI), modalidad de programa presupuestario (MOD), programa presupuestario (PP), objeto de gasto (PARTIDA), tipo de gasto (TG), fuente de financiamiento (FF), entidad federativa (EF) y clave de cartera de proyecto o programa de inversión (CC).

El primer campo describe a la clasificación temporal que identifica al ejercicio fiscal correspondiente al que se lleva el registro del gasto público. Los siguientes dos campos identifican a la clasificación administrativa: ramo y UR. Los subsecuentes cinco campos conforman a la estructura programática-funcional: finalidad, función, subfunción, actividad institucional y programa presupuestario. Los campos de objeto de gasto y tipo de gasto fuente de financiamiento pertenecen a la clasificación económica. Por último, el campo de entidad federativa corresponde a la geográfica.

Tabla 8. Clave presupuestaria 2024.

Clasificación	Campo	Siglas	Espacios
Temporal	Año	CICLO	4
Administrativa	Ramo o sector	RAMO	2
	Unidad responsable	UR	3
Funcional y Programática	Finalidad	F	1
	Función	SF	1
	Subfunción	SF	2
	Actividad institucional	AI	3
	Modalidad	MOD	1
	Programa presupuestario	PP	3
	Objeto de gasto	OG O PARTIDA	5
Económica	Tipo de gasto	TG	1
	Fuente de financiamiento	FF	1
Geográfica	Entidad federativa	EF	2
Identificador de Inversión	Clave de cartera	PPI	11
Total			40

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2025.

Clasificación administrativa del gasto público

De conformidad con el glosario de la SHCP, la clasificación administrativa del gasto público es la forma de registro del presupuesto que tiene por objeto facilitar su manejo y control administrativo conforme a cada una de las dependencias y entidades públicas a las que se les asignó el recurso público. Está integrada por el ramo o sector, y sus respectivas unidades responsables que se desglosan. De conformidad con el glosario MPP y el Decreto del PEF, la estructura de la información del gasto público en su clasificación administrativa se caracteriza por tres tipos de ramos:

- Ramos autónomos: identifica, agrupa e integra la asignación de recursos de gasto programable, de los Poderes Legislativo y Judicial y de los entes públicos autónomos federales, contenidos en el Decreto. De acuerdo con los catálogos para el ejercicio fiscal 2024, los ramos autónomos son:

Ramo	Descripción
01	Poder Legislativo
03	Poder Judicial
22	Instituto Nacional Electoral
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
41	Comisión Federal de Competencia Económica
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones
44	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
49	Fiscalía General de la República

- Ramos administrativos: identifica la asignación de recursos de gasto público programable de las dependencias, sus órganos administrativos descentralizados y entidades apoyadas. De acuerdo con los catálogos para el ejercicio fiscal 2024, los ramos administrativos son:

Ramo	Descripción
02	Oficina de la Presidencia de la República
04	Gobernación
05	Relaciones Exteriores
06	Hacienda y Crédito Público

Ramo	Descripción
07	Defensa Nacional
08	Agricultura y Desarrollo Rural
09	Infraestructura, Comunicaciones y Transportes
10	Economía
11	Educación Pública
12	Salud
13	Marina
14	Trabajo y Previsión Social
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales
18	Energía
20	Bienestar
21	Turismo
27	Función Pública
31	Tribunales Agrarios
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
45	Comisión Reguladora de Energía
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos
47	Entidades no Sectorizadas
48	Cultura

- Ramos generales: identifica, agrupa e integra la asignación de recursos de gasto programable y no programable que se prevean en el Decreto, destinados al cumplimiento de obligaciones del Ejecutivo Federal derivadas de disposiciones legales o mandato de la H. Cámara de Diputados. Las actividades de programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público federal de los ramos generales estarán a cargo de las dependencias, por conducto de las unidades administrativas constituidas como unidades responsables de estos ramos conforme al marco de sus atribuciones. De acuerdo con los catálogos para el ejercicio fiscal 2024, los ramos generales son:

Ramo	Descripción
19	Aportaciones a Seguridad Social
23	Provisiones Salariales y Económicas
24	Deuda Pública

Ramo	Descripción
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca

Clasificación funcional y programática del gasto público

Esta clasificación se compone por dos campos: funcional y programático. El glosario de la SHCP señala que la funcional

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 (SHCP, 1998, p. 87).

Para ello, la clasificación funcional busca agrupar en cuatro grandes grupos, conocidos actualmente como finalidades o propósitos generales del gasto público: 1) Gobierno, 2) Desarrollo social, 3) Desarrollo económico y 4) Otras no clasificadas en funciones anteriores. Estos cuatro grupos han servido para clasificar las funciones del Estado al pasar los sexenios según la naturaleza del destino del gasto público asignado. El siguiente nivel de agregación son las funciones que desempeña el Estado para transformar los recursos en bienes y servicios públicos.

La clasificación funcional también ha sido modificada varias veces conforme a las necesidades de cada administración. Sin embargo, aunque se ha mantenido cierta consistencia entre administraciones en términos de su finalidad general, el siguiente nivel de agregación de funciones ha sufrido varios cambios. La Tabla 9 muestra la evolución de la clasificación funcional en tres momentos: 1989, 1998 y 2024. En 1989, la clasificación funcional del gasto del Gobierno Federal identificaba seis funciones basadas en el esquema de cuentas nacionales. La Nueva Estructura Programática (NEP) implementó, a partir de 1998, veinte funciones. Actualmente, en el ejercicio fiscal 2024, se utilizan veintiocho diferentes funciones. Estos cambios se deben tanto a las necesidades de la información por parte de los tomadores de decisiones y autoridades de la

gestión del gasto público, como la Oficina de Presidencia, la SHCP, la Secretaría de la Función Pública, las coordinadoras sectoriales responsables del control presupuestario de cada sector o ramo del gobierno federal, como de la expansión de las facultades e intervención del Estado en varios asuntos sociales, económicos y políticos.

Mientras la clasificación funcional determina en términos presupuestarios las finalidades estratégicas de los recursos públicos, la clasificación programática está compuesta por un listado de los diferentes tipos de programas y actividades que se llevan a cabo para alcanzarlas. La clasificación programática actual conocida como la Estructura Programática (EP) es la descendiente directa de la clasificación del Presupuesto por Programas y Actividades o PPA de 1976. De acuerdo con el glosario de la SHCP, la clasificación de la PPA

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 (SHCP, 1998, p. 86).

Tabla 9. Evolución de la clasificación funcional, comparativo 1989, 1998 y 2024.

Finalidad	1989	1998	2024
Desarrollo social	Desarrollo social, política y planeación económica y social.	Educación, salud, seguridad social, abasto y asistencia social.	Protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales. Educación, protección social y otros asuntos sociales.
Desarrollo económico	Fomento y regulación, infraestructura y producción.	Laboral, desarrollo regional y urbano, desarrollo agropecuario, medio ambiente y recursos naturales, energía, comunicaciones y transportes, y otros servicios y actividades económicas.	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general, agropecuaria, silvicultura, pesca y caza. Combustible y energía, minería, manufactura y construcción. Transporte, comunicaciones, turismo, ciencia, tecnología e innovación, otras industrias y asuntos económicos.

Gobierno	Administración gubernamental.	Legislación, impartición de justicia, organización de los procesos electorales, procuración de justicia, soberanía del territorio nacional y Gobierno.	Legislación, justicia, coordinación de la política de gobierno, relaciones exteriores, asuntos financieros y hacendarios, seguridad nacional, asuntos de orden público y de seguridad interior, y otros servicios generales.
Otras no clasificadas en funciones anteriores	No aplica.	Deuda pública del gobierno federal, participaciones a entidades federativas y adeudos de ejercicios fiscales anteriores.	Transacciones de la deuda pública / Costo financiero de la deuda, transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno. Saneamiento del sistema financiero y adeudos de ejercicios fiscales anteriores.
Total	5 funciones	20 funciones	28 funciones

Fuente: Elaboración propia a partir de los catálogos de finalidad y funciones de cada ejercicio fiscal.

La EP integra las categorías programáticas de la clasificación funcional que revisamos previamente, más la clasificación programática. La clasificación programática representa el corazón del esfuerzo de los ejecutores de gasto público para producir información del gasto público alineada a un plan estratégico. La apertura programática debe de ser definida por quienes realizan las estimaciones y ejercicios del presupuesto y costeo para clasificar las asignaciones presupuestarias según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación programática es vincular los gastos con los resultados que se espera lograr, expresados en elementos y categorías programáticos.

La fracción XXII de los artículos 2 y 27 de la LFRH establece que la EP es

el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

Aunque la LFPRH no establece como definir el conjunto de elementos y categorías programáticas, el material de capacitación de la SHCP de 2002 describe sus propósitos:

- Identificar y definir las tareas estratégicas de cada UR que corresponden a las políticas y soluciones en torno a los problemas de la sociedad y a las obligaciones del gobierno establecidas en los ordenamientos jurídicos.
- Asignar a las acciones operativas, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de la operación y cumplir con sus objetivos y obligaciones del gobierno, de manera transparente, eficaz y eficiente.
- Establecer los mecanismos para controlar y evaluar los resultados obtenidos.

Elementos programáticos

Los elementos programáticos forman parte de la EP y sirven como información de carácter cualitativo que proviene de un ejercicio de reflexión estratégica capaz de realizar cualquier organización sobre su posicionamiento ante ciertos retos, como oportunidades o amenazas externas, o debilidades o fortalezas internas. La aplicación de técnicas del pensamiento estratégico en el sector público ha evolucionado hasta convertirse en una herramienta ideal para alinear la planeación institucional con los presupuestos, programas, acciones y recursos públicos para lograr un cambio organizacional y una cultura de mejora continua en el quehacer gubernamental (Arellano Gault, 2004b). Aunque los elementos programáticos no forman parte de la clave presupuestaria, su inclusión en ciertos reportes permite hacer una reflexión sobre los resultados y expectativas de lo que se quiere lograr con los recursos asignados en términos de objetivos, metas e indicadores según lo establecido en el artículo 27 de la LFPRH. Todavía es desconocido el impacto que tienen los elementos programáticos en la efectividad de la gestión público o la eficiencia del gasto, pero sin duda desde sus primeras apariciones en el Gobierno federal en 1996, con algunos casos piloto, se ha mantenido como una constante de la deliberación y meditación de los funcionarios públicos sobre el impacto del gasto público en sus programas.

En la práctica, la definición de los elementos programáticos variada, algunas instituciones los han definido mediante ejercicios de pensamiento estratégico concentrados en la participación de ejecutivos de alto rango. Otras instituciones asignan esta tarea a asesores o a funcionarios responsables

de las áreas de programación y presupuesto considerándola como un requisito para la elaboración de sus presupuestos.

Aunque los elementos programáticos son los conceptos estratégicos que en su momento la SHCP recomendaba definir a nivel de cada UR, la LFPRH señala que “las unidades responsables están obligadas a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad” (LFPRH, 2006). La fracción II del artículo 27 establece que “Los anteproyectos [del presupuesto] deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría”. Estos preceptos legales son contradictorios ya que el ejercicio estratégico es obligatorio para las UR, pero sólo las autoridades a nivel secretaría pueden tramitar su autorización ante la SHCP. Por lo que se considera que la responsabilidad de definir los elementos programáticos es a nivel institucional de ramo o sector. Existe una excepción de esta regla, ya que las entidades paraestatales son tratadas presupuestalmente como unidades responsables, pero son organizaciones con autonomía de gestión distintas al sector central. En la práctica, las entidades establecen y definen su propia planeación estratégica y, por lo tanto, sus propios elementos programáticos.

Los elementos programáticos también han evolucionado al paso de los años y administraciones. En la versión original de la NEP de 1998, los elementos programáticos comprendían los siguientes conceptos: visión, misión, objetivos, indicadores de desempeño y metas. La visión permite identificar los escenarios y metas ideales para el final de la administración de la secretaría o entidad. La misión busca definir la razón de ser de la secretaría o entidad. Los objetivos establecen la participación de la secretaría o entidad en la solución de los problemas o necesidades públicos. Los indicadores de desempeño y sus respectivas metas aportan los insumos necesarios para realizar el monitoreo y evaluación del ejercicio de los recursos públicos. Para el ejercicio fiscal 2024, los elementos programáticos comprenden la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable (fracción II del artículo 27 de la LFPRH).

La Tabla 10 muestra las preguntas de reflexión estratégica para definir e integrar cada uno de los elementos programáticos, tales como: visión, misión, objetivo(s), indicadores de desempeño y metas del indicador. Estas reflexiones de los ejecutores de gasto se asientan en algunos reportes que solicita la

SHCP, pero no existe un proceso de revisión o evaluación que permita revisar el nivel de avance de estos elementos o el impacto del gasto público.

Tabla 10. Elementos programáticos y preguntas de reflexión estratégicas.

Elemento programático	Pregunta de reflexión estratégica
Visión	¿Cómo se describe el sector al término del periodo? ¿Cuáles son las metas del Gobierno en el sector?
Misión	¿Qué hace la unidad responsable? ¿Para qué lo hace? ¿A través de qué lo hace? ¿A quién se dirige, atiende o sirve?
Objetivo(s)	¿Qué debe lograr la unidad responsable para: cumplir con su misión, participar o contribuir en el cumplimiento de los compromisos del sector?
Indicador de desempeño	¿Qué variables sirven para medir los objetivos? ¿Cuál es la relación entre las variables?
Meta del indicador	¿Cuál es la expresión numérica o la cantidad de unidades físicas esperadas de la relación entre las variables?

Fuente: Elaboración propia a partir del material de capacitación de la SHCP (2002).

Desafortunadamente, desde 1997 estos ejercicios de reflexión estratégica no se incluyeron en los presupuestos ni se consideraron en la toma de decisión presupuestaria por lo que sólo se recolectaba la información de manera mecánica en los reportes con información funcional-programática. A partir de 2007, se estableció la metodología del Marco Lógico para determinar los objetivos, indicadores y metas, entre otros elementos. Para ello, la SHCP solicita a las dependencias y entidades el detalle de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y de la valoración del desempeño de algunos programas; ambos reportes incluidos en el Modelo Sintáctico de Información de Desempeño (MSD) realizado para cada programa. La MIR representa una herramienta de planeación estratégica que resume los objetivos del programa presupuestario y su alineación a la planeación nacional incluyendo los objetivos, indicadores y metas. Mientras que el MSD es un resumen estratégico del programa que muestra cinco secciones de análisis para reflexionar sobre las asignaciones presupuestarias y su impacto en términos de resultados alcanzados:

- Ejercicio del gasto: ¿Cómo se gasta el recurso asignado en el programa presupuestario?
- Matriz de Indicadores para Resultados: ¿Cómo se mide el desempeño del programa presupuestario?
- Evaluaciones externas del Programa Anual de Evaluación: Muestra las evaluaciones realizadas al programa por expertos externos, ¿cómo ha sido evaluado el programa presupuestario?
- Aspectos susceptibles de mejora derivado de las evaluaciones externas: Son compromisos que asumen los responsables del programa para mejorarlo, ¿los responsables siguen las recomendaciones del programa presupuestario?
- Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G): ¿Mantiene la calidad de información en el padrón del programa presupuestario?

Categorías programáticas

Al contrario de los elementos programáticos, las categorías de este tipo sí forman parte de la clave presupuestaria y se consideran un ejercicio de alineación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas desarrollados en la etapa de planeación y programación. Las categorías programáticas son “elementos de programación presupuestaria a través de los cuales se expresan en forma desagregada y jerarquizada las acciones y metas que el sector público pretende llevar a cabo en el desarrollo de sus funciones” (SHCP, 1998, p. 81). Es decir, le ayudan al sector público a clasificar las acciones necesarias para cumplir objetivos y sus operaciones cotidianas en las políticas, programas y proyectos. De conformidad con la fracción I del artículo 27 de la LFPRH, las categorías programáticas comprenden a la función, la subfunción, la actividad institucional, el programa presupuestario, el proyecto y la entidad federativa. La Tabla 11 muestra el tipo de alineación legal que realiza cada categoría programática, junto con las preguntas que buscan responder como campo de información en la clave presupuestaria.

Tabla 11. Categorías programáticas y preguntas de reflexión de alineación.

Alineación	Categoría programática	Pregunta de reflexión de alineación
Congruencia con el PND se refiere a los ejes, prioridades y objetivos generales de los documentos maestros del Sistema Nacional de Planeación Democrática: PND y programas.	Finalidad	¿Cuáles son las finalidades, ejes u objetivos del PND al que se asocian su misión y objetivos?
	Programas	¿Cuáles son los programas sectoriales, especiales, regionales, institucionales u otros con los que contribuye su institución? ¿Cuál es el programa regional que le corresponde a los recursos asignados? ¿A qué población-objetivo específica se dirigirán los recursos asignados (Programa Especial)? ¿Con qué programa sectorial/subsectorial o temático se asocian los recursos?
Obligaciones establecidas en los ordenamientos jurídicos para el ramo o sector	Función	¿A qué campo de acción del sector público se alinearán los recursos?
	Subfunción	¿En qué nivel de atención se asignarán los recursos públicos? ¿En qué nivel de acciones específicas se alinean los recursos?
Operaciones cotidianas de las políticas, programas y proyectos	Actividad institucional	¿Los recursos asignados a qué conjunto de tareas u operaciones corresponden?
Programa presupuestario asignado	Modalidad de programa o proyecto	¿Cuál es la modalidad del programa o proyecto presupuestario?
	Programa/proyecto presupuestario	¿A qué programa o proyecto presupuestario deben asignarse los recursos públicos?
Cobertura geográfica del gasto público a nivel de entidad federativa (Clasificación geográfica).	Entidad federativa	¿Cuál es la cobertura territorial de los recursos asignados?
Programa o proyecto de inversión asignado	Proyecto o clave de cartera de proyecto o programa de inversión	¿Los recursos asignados corresponden a un programa o proyecto de inversión?

Fuente: Elaboración propia a partir del material de capacitación de la SHCP (2002).

La congruencia con el PND y programas generales se refiere al campo de la clave presupuestaria denominada finalidad. Como se mencionó previamente, existen cuatro tipos de finalidades que corresponden a los ejes o prioridades del PND de la última administración: desarrollo social, desarrollo económico, gobierno y otras no clasificadas en funciones anteriores. La función y subfunción

son categorías programáticas incluidas en la clasificación funcional que ya revisamos; existe un listado de más de 400 actividades institucionales, las cuales varían según el ramo o sector. Por razones de espacio, la Tabla 12 muestra un ejemplo de las actividades institucionales del ramo 07 Defensa. De acuerdo con el glosario de la SHCP, la clasificación de las actividades institucionales corresponde al “conjunto de operaciones que realizan las unidades responsables o ejecutoras de los recursos públicos para cumplir con su ‘misión’. Su ejecución conduce directamente a la producción de un bien o la prestación de un servicio para atender a un usuario o ‘cliente’” (SHCP, 1998, p. 11).

Tabla 12. Listado de actividades institucionales del ramo 07 Defensa.

Actividad Institucional	Descripción
1	Función pública y buen gobierno
2	Servicios de apoyo administrativo
3	Defensa de la integridad, la independencia, la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior
4	Equipo e infraestructura militares de calidad
5	Educación militar
6	Servicios de salud al personal militar
7	Atención médica a los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas, derechohabientes y beneficiarios
8	Prestaciones socioeconómicas en beneficio de los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas, sus derechohabientes y beneficiarios
9	Becas para hijos de militares
10	Aeropuertos eficientes y competitivos
11	Ferrocarriles eficientes y competitivos
12	Servicio de transporte aéreo
13	Servicios de Transporte y Turismo eficientes y competitivos

Fuente: Elaboración propia a partir del catálogo de actividades institucionales del ejercicio 2024.

La siguiente categoría representa el nivel básico de registro presupuestario en la dimensión programática: programa presupuestario. Éste es un instrumento normativo del Sistema Nacional de Planeación Democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del PND, mediante la identificación de objetivos y metas. Éstos pueden ser sectoriales, institucionales, especiales, regionales, de mediano y corto

plazo, entre otros; representando un conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una o varias unidades responsables, incluso de diferentes ramos o sectores (programas concurrentes o intersecretariales). La estructura de la información de los programas presupuestarios registra 22 modalidades que ayudan a clasificar a 880 programas presupuestarios en todo el sector público federal. La Tabla 13 muestra breves descripciones de estas modalidades que buscan describir la naturaleza de los programas y proyectos desde una perspectiva del tipo de intervenciones que financian los presupuestos. A manera de ejemplo, la Tabla 14 muestra el listado de programas presupuestarios asignados al ramo 05 Relaciones Exteriores utilizando la modalidad y un número de registro para su identificación. La categoría de entidad federativa identifica al estado en donde se asignan los recursos públicos y la categoría de proyecto registra una clave única de cartera de inversión.

Los elementos y categorías programáticas de la EP deben mantener un nivel de correspondencia entre sí. La Gráfica 18 representa gráficamente la correspondencia que debe mantenerse entre los elementos y categorías programáticas para garantizar una congruencia presupuestaria, también conocida como funcional-programática, ésta se define como la alineación legal, estratégica, funcional y programática del gasto público. La visión y misión de la institución y el grupo de categorías programáticas aplicables (función, subfunción y actividades institucionales) debe de ser congruente con las atribuciones de la UR establecidas en el marco legal vigente y aplicable. Los programas de corto y mediano plazo que establece el SNPD deben alinearse estratégicamente con los objetivos, indicadores y metas. La consecución de éstos deben establecer las prioridades de gasto para las asignaciones de los programas presupuestarios en sus diferentes modalidades.

Tabla 13. Listado de modalidades de programa presupuestario en el sector público federal.

Modalidad	Descripción
A	Funciones de las Fuerzas Armadas
B	Provisión de Bienes Públicos
C	Participaciones a entidades federativas y municipios
D	Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca
E	Prestación de Servicios Públicos
F	Promoción y fomento

Modalidad	Descripción
G	Regulación y supervisión
H	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)
I	Gasto Federalizado
J	Pensiones y jubilaciones
K	Proyectos de Inversión
L	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional
M	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional
N	Desastres Naturales
O	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas
R	Específicos
S	Sujetos a Reglas de Operación
T	Aportaciones a la seguridad social
U	Otros Subsidios
W	Operaciones ajenas
Y	Aportaciones a fondos de estabilización

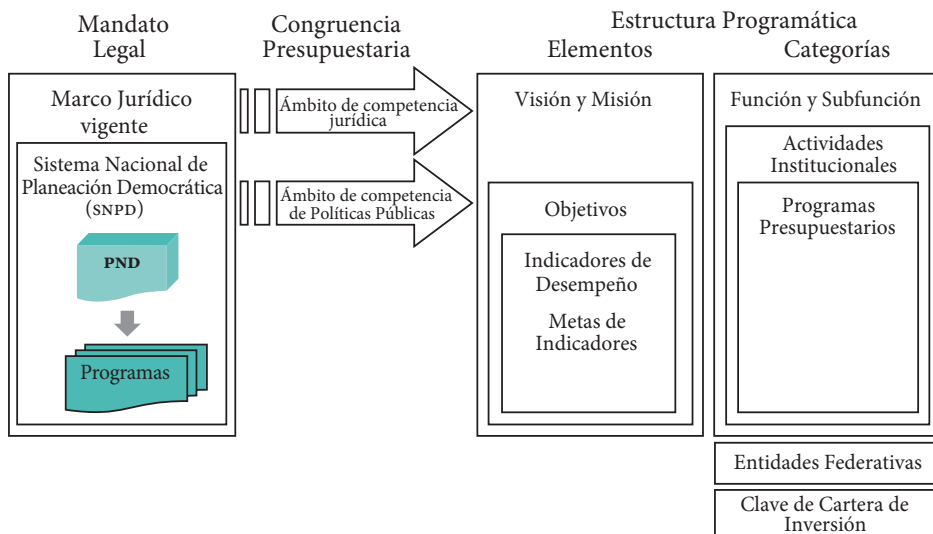
Fuente: Elaboración propia a partir del catálogo de programas presupuestarios del ejercicio 2024.

Tabla 14. Listado de programas presupuestarios del ramo 05 Relaciones Exteriores.

Modalidad	Programa Presupuestario	Descripción
E	2	Atención, protección, servicios y asistencia consulares
E	6	Fortalecimiento de las capacidades del Servicio Exterior Mexicano y de la Cancillería
K	24	Otros proyectos de infraestructura gubernamental
K	25	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)
P	1	Coordinación, promoción y ejecución de la Cooperación internacional para el desarrollo
P	2	Diseño, conducción y ejecución de la política exterior
P	5	Promoción y defensa de los intereses de México en el ámbito multilateral
M	1	Actividades de apoyo administrativo

Fuente: Elaboración propia a partir del catálogo de programas presupuestarios del ejercicio 2024.

Gráfica 18. Congruencia estratégica, funcional y programática del gasto público.



Fuente: Elaboración propia.

Clasificación económica del gasto público

El glosario de la SHCP establece que la clasificación económica, también conocida como el clasificador por objeto de gasto, representa el “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” (SHCP, 1998, p. 88); es decir, 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 para la operación, adquisición de bienes inmuebles, pago de intereses, etc.

La clasificación económica se opera a través del Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal (COG), el cual sirve como instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este

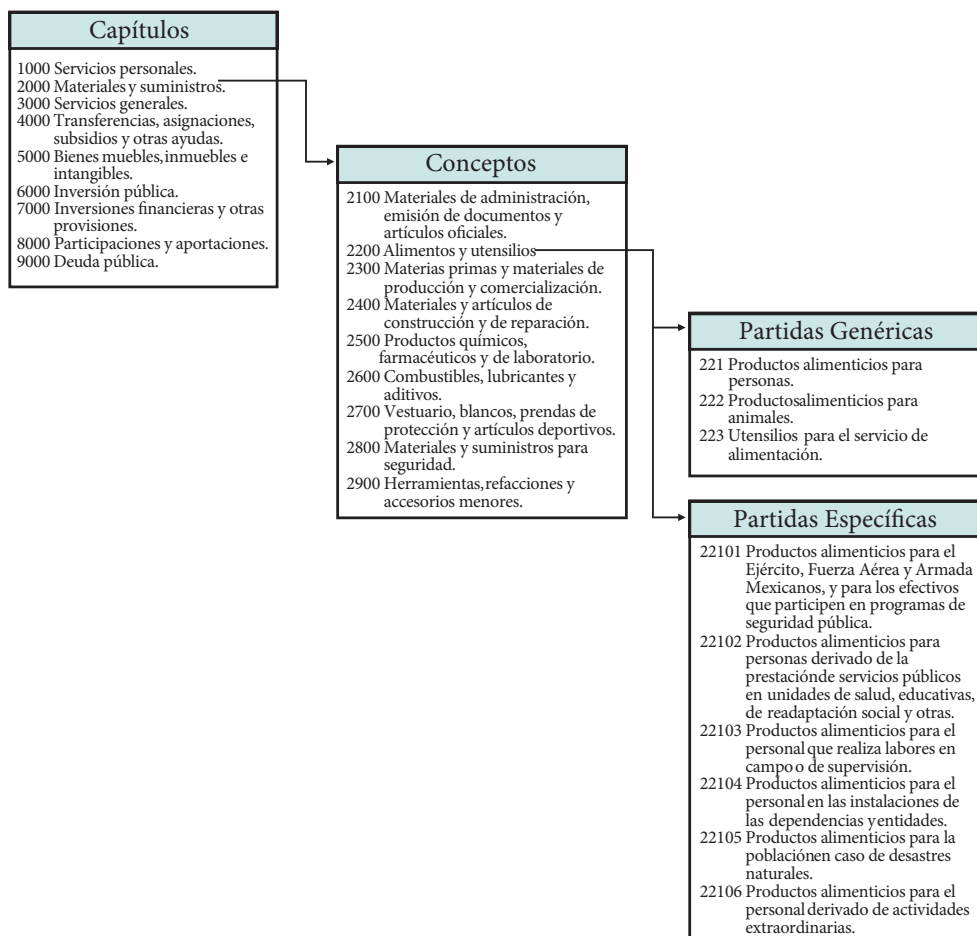
clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio (fracción V del artículo 2 de la LFPRH). De acuerdo con el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y la fracción III del artículo tercero transitorio de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, el COG está integrado por tres niveles de desagregación: 1) capítulo, 2) concepto y 3) partida. El primero representa el mayor nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por los entes públicos para desempeñar sus funciones. El segundo implica los subconjuntos homogéneos y ordenados en forma específica, producto de la desagregación de los bienes y servicios, incluidos en cada capítulo; es el nivel de agregación más específico en el cual se describen las expresiones concretas y detalladas de los bienes y servicios que se adquieren y se compone de partidas genéricas y partidas específicas.

La partida genérica se refiere al tercer dígito, el cual busca una armonización contable con todos los niveles de gobierno. La partida específica corresponde al cuarto y quinto dígitos, el cual ofrece un grado de flexibilidad de registro a los ejecutores de gasto para satisfacer sus necesidades de estructura básica y apertura de cuentas, al mismo tiempo que mantiene una armonización contable en todos los niveles de gobierno. La Gráfica 19 muestra el ejemplo del capítulo 2000 “Materiales y suministros”, el primer dígito de izquierda a derecha representa el nivel de capítulo. De acuerdo con el COG para la administración pública federal, éste agrupa a todas las “asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios y para el desempeño de las actividades administrativas” (Consejo Nacional de Armonización Contable, [CONAC], 2009, p. 18). En el mismo ejemplo, el siguiente nivel de desagregación es el concepto que es representado por el segundo dígito de izquierda a derecha. Cada capítulo está compuesto por varios conceptos, entre ellos el concepto 2200 “Alimentos y utensilios”. De acuerdo con el COG para la administración pública federal, este concepto registra todas las

asignaciones destinadas a la adquisición de productos alimenticios y utensilios necesarios para el servicio de alimentación en apoyo de las actividades de los servidores públicos y los requeridos en la prestación de servicios públicos en unidades de salud, educativas y de readaptación social, entre otras. Excluye los

gastos por alimentación previstos en los conceptos 3700 Servicios de Traslado y Viáticos y 3800 Servicios Oficiales (CONAC, 2009, p. 19).

Gráfica 19. Estructura del Clasificador por Objeto de Gasto por partidas genéricas.



Fuente: Elaboración propia a partir del Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal.

Con el propósito de mantener una armonización contable se utiliza la partida genérica, la cual debe ser registrada de la misma manera entre todos

los entes públicos y niveles de gobierno. Su nivel se ubica en el tercer dígito de izquierda a derecha, en nuestro ejemplo, el concepto 2200 incluye tres partidas genéricas: 221, 222 y 223. Para otorgar flexibilidad de operación y registro a los ejecutores del gasto y responsables de la contabilidad gubernamental en los ramos y UR, se utiliza la partida específica. La partida específica representa una apertura en el cuarto y quinto dígitos de izquierda a derecha para realizar registros más concretos y detallados de los bienes y servicios que adquiere el gobierno. Nuestro ejemplo describe la apertura de la partida genérica 221 “Productos alimenticios para personas”.

El COG es de aplicación general para cualquier ente público o privada que ejerce recursos públicos de acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental. La clasificación por objeto de gasto tiene los siguientes propósitos:

- Ofrecer información valiosa de la demanda de bienes y servicios que realiza el sector público.
- Permitir identificar con claridad y transparencia los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones previstas en el presupuesto.
- Facilitar la programación de las adquisiciones de bienes y servicios, y otras acciones relacionadas con administración de bienes del Estado.
- Obtener clasificaciones agregadas, integradas e interrelacionadas en el marco del sistema de cuentas gubernamentales.
- Facilitar el ejercicio del control interno y externo de las transacciones de los entes públicos.
- Promover el desarrollo y aplicación de los sistemas de programación y gestión del gasto público.
- Permitir el análisis de los efectos del gasto público y la proyección de éste.

El COG también ha experimentado varias modificaciones, adiciones y eliminaciones de partidas a lo largo de su historia. Hacer un recuento rebasa el propósito de este texto, sin embargo, es importante enfatizar que estos cambios corresponden de nueva cuenta a las necesidades de información y operación de cada administración y época. El primer nivel de capítulo y el segundo de concepto se han mantenido sin cambios desde hace un largo periodo. Los niveles de las partidas genéricas y específicas han experimentado varios cambios.

Desde el 2010 hasta el 2025, el Gobierno federal ha realizado varios cambios al COG: 30 partidas adicionadas, 48 partidas modificadas y 166 partidas derogadas. Actualmente, el COG registra un total 9 capítulos, 63 conceptos, 354 partidas genéricas y 462 partidas específicas. Sólo 54 conceptos y 397 partidas específicas fueron utilizadas para asignar gasto público en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2024. La Tabla 15 muestra un resumen del total de conceptos y partidas genéricas y específicas por capítulo de gasto.

Tabla 15. Total de conceptos y partidas disponibles del COG.

Capítulos	Conceptos	Partidas Genéricas	Partidas Específicas
1000 Servicios personales.	7	29	76
2000 Materiales y suministros.	9	55	67
3000 Servicios generales.	9	75	135
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.	9	50	37
5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles	9	49	53
6000 Inversión pública.	3	18	19
7000 Inversiones financieras y otras provisiones	7	40	21
8000 Participaciones y aportaciones.	3	14	24
9000 Deuda pública.	7	24	30
Total disponibles	63	354	516
Total utilizadas	54	n.d.	397

Fuente: Elaboración propia a partir del Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal y al Catálogo de Partidas del Ejercicio Fiscal 2024.

La clasificación económica se complementa con otras dos subclasificaciones: tipo de gasto y fuente de financiamiento. De acuerdo con el Manual de Programación y Presupuesto 2025 emitido por la SHCP (p. 16), el tipo de gasto identifica nueve tipos de asignaciones conforme a su naturaleza económica, en erogaciones corrientes o de capital, pensiones y jubilaciones y participaciones. La Tabla 16 describe los diferentes tipos de gasto, por ejemplo, el tipo de gasto 1 etiqueta los presupuestos asignados a gasto corriente, mientras que el tipo 3 a obra pública. El mismo manual establece que esta clasificación sirve para calcular otra clasificación económica del gasto conocida como corriente/capital que busca estimar la participación del gasto público en la economía, en particular al sistema

nacional de cuentas. La Tabla 17 muestra la integración de este cálculo de gasto corriente/capital utilizando las claves del catálogo del tipo de gasto para este tipo de contabilidad de la economía del sector público.

Tabla 16. Clasificación económica por tipo de gasto.

Tipo de Gasto	Descripción
0	Gasto corriente por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago
1	Gasto corriente
2	Gasto de capital diferente de obra pública
3	Gasto de obra pública
4	Pensiones y jubilaciones
5	Participaciones
7	Gasto corriente por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios
8	Gasto de inversión por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios
9	Gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de Programación y Presupuesto 2025, SHCP, pp. 15-16.

Tabla 17. Clasificación económica corriente/capital.

Denominación	Tipo de Gasto
1 Gasto corriente	0 Gasto corriente por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago
	1 Gasto corriente
	7 Gasto corriente por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios
2 Gasto de capital	2 Gasto de capital diferente de obra pública
	3 Gasto de obra pública
	8 Gasto de inversión por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios
	9 Gasto de inversión por concepto de recursos otorgados a fideicomisos públicos no considerados entidad paraestatal cuyo propósito financiero se limite a la administración y pago

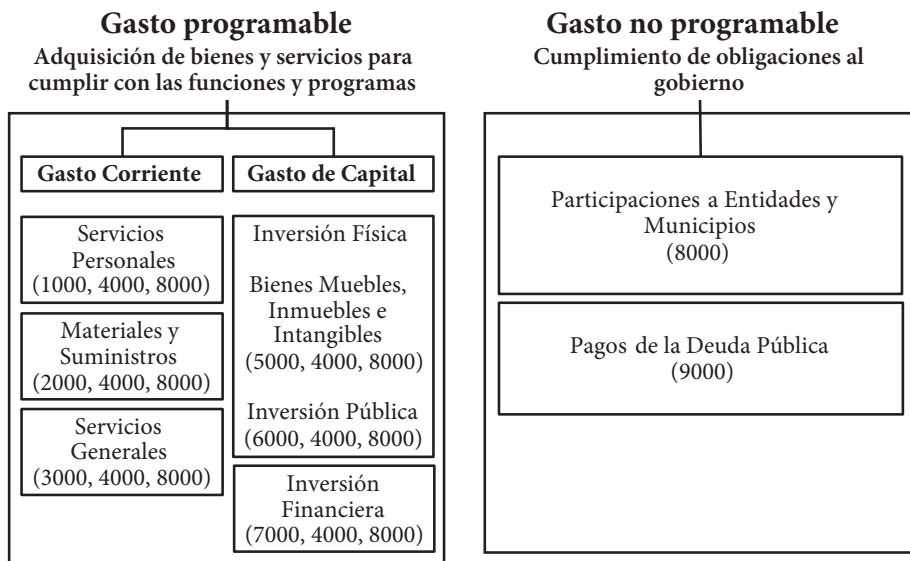
Denominación	Tipo de Gasto
3 Amortización de la deuda y disminución de pasivos	Corresponde al concepto 9100 “Amortización de la deuda pública” del Clasificador por Objeto del Gasto
4 Pensiones y jubilaciones	4 Pensiones y jubilaciones
5 Participaciones	5 Participaciones

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de Programación y Presupuesto 2025, SHCP, p. 16.

Gasto programable y no programable

Con base en la COG también es posible integrar otra clasificación con enfoque económico: gasto programable y no programable. De conformidad con las fracciones XXVII y XXVIII del artículo 2 de la LFPRH, el gasto programable representa a “las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población” (2006); mientras que el gasto no programable incorpora a “las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población” (2006). De conformidad con los Criterios Metodológicos de la Clasificación Económica del Gasto Programable (Anexo 6 del Manual de Programación y Presupuesto 2025), el COG permite estimar el gasto programable y el gasto no programable (ver Gráfica 20).

Gráfica 20. Estimación del Gasto Programable y No Programable.



Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo 6 del Manual de Programación y Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2025.

El gasto público debe clasificarse con base en su naturaleza programable o no programable. El gasto programable representa las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población. Algunos ejemplos son la educación, la salud, la construcción de carreteras y presas, los apoyos a productores agrícolas, las relaciones con otros países y la procuración e impartición de justicia. El gasto no programable indica erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de PEF, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población como las participaciones a los estados, el costo financiero de la deuda y adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS). La suma del gasto programable y el gasto no programable totaliza el gasto neto total. Finalmente, el campo conocido como fuente de financiamiento ofrece otra dimensión económica del gasto que busca identificar a las asignaciones de gasto público a partir del origen de su financiamiento, conforme al

catálogo descrito en la Tabla 18. Por ejemplo, la fuente de financiamiento 1 indica que es fiscal, mientras que la fuente de financiamiento 2 es proveniente de créditos externos.

Tabla 18. Clasificación económica por fuente de financiamiento.

Fuente de financiamiento	Descripción
1	Recursos fiscales
2	Gasto financiado con recursos del BID-BIRF, así como otros financiamientos externos
3	Contraparte nacional
4	Ingresos Propios

Fuente: Elaboración propia a partir del Catálogo de Fuente de Financiamiento del Ejercicio Fiscal 2024.

Clasificación geográfica

De conformidad con los artículos 28, fracción IV y 84 de la LFPRH y 27 de su Reglamento, la clasificación geográfica busca registrar la asignación del gasto público por entidad federativa, a través del cual se identifiquen las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, a partir del catálogo de entidades federativas siguiente:

Clave	Entidad Federativa	Clave	Entidad Federativa
1	Aguascalientes	18	Nayarit
2	Baja California	19	Nuevo León
3	Baja California Sur	20	Oaxaca
4	Campeche	21	Puebla
5	Coahuila	22	Querétaro
6	Colima	23	Quintana Roo
7	Chiapas	24	San Luis Potosí
8	Chihuahua	25	Sinaloa
9	Ciudad de México	26	Sonora
10	Durango	27	Tabasco
11	Guanajuato	28	Tamaulipas
12	Guerrero	29	Tlaxcala
13	Hidalgo	30	Veracruz

Clave	Entidad Federativa	Clave	Entidad Federativa
14	Jalisco	31	Yucatán
15	Estado de México	32	Zacatecas
16	Michoacán	33	En el Extranjero
17	Morelos	34	No Distribuible Geográficamente

Fuente: Elaboración propia a partir del Catálogo de Fuente de Financiamiento del Ejercicio Fiscal 2024.

Clasificaciones del gasto público al sector paraestatal

Adicionalmente, se consideran otras clasificaciones que corresponden a diferentes usos conforme al control presupuestario; por ejemplo, la clasificación de las entidades paraestatales según su tipo de control. El gasto público asignado a entidades paraestatales puede ser en entidades de control presupuestario directo (ECPD) y control presupuestario indirecto (ECPI). Los ingresos de las ECPD están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto de PEF. Por lo tanto, su balance primario interviene en los resultados del Balance Presupuestario o cumplimiento de la meta de déficit (superávit) público presupuestario como porcentaje del Producto Interno Bruto. Mientras que los ingresos de las ECPI no están comprendidos en la Ley de Ingresos de la Federación ni en el Decreto de PEF, salvo recursos fiscales como subsidios o transferencias.

El gasto público asignado a entidades paraestatales también se clasifica en entidades apoyadas presupuestariamente (EAP) y en entidades no apoyadas presupuestariamente (ENAP). Las EAP son entidades paraestatales que reciben recursos fiscales a través de subsidios o transferencias con cargo al PEF, mientras que las ENAP no reciben recursos fiscales a través de subsidios o transferencias con cargo al PEF.

El gasto público asignado a entidades paraestatales también se clasifica en entidades coordinadas y entidades no coordinadas. Las primeras son entidades paraestatales que por disposición legal o decreto del Ejecutivo Federal estén agrupadas por sector, conforme a la naturaleza de las actividades de dichas entidades y en congruencia con las atribuciones de las dependencias coordinadoras de sector. Mientras que las segundas son entidades paraestatales que

por disposición legal o, en su caso, acuerdo presidencial no están ubicadas bajo la coordinación sectorial de alguna dependencia o entidad.

Sistemas de información del gasto público

Los sistemas de información son conjuntos de datos que interactúan entre sí con el propósito de administrar, recolectar, recuperar, procesar, almacenar y distribuir información relevante para los procesos financieros, presupuestarios, contables y de fiscalización fundamentales para la gestión y política del gasto público. De conformidad con el artículo 10 del Reglamento de la LFPRH, los sistemas que la SHCP utiliza actualmente para el ciclo de gestión del gasto público son varios, a saber:

- Sistema del proceso integral de programación y presupuesto (PIPP).
- Sistema de control presupuestario de los servicios personales.
- Sistema de programas y proyectos de inversión.
- Sistemas globales de control presupuestario:
 - Sistema del ramo general de control presupuestario, de provisiones salariales y económicas.
 - Sistema de control de adecuaciones presupuestarias conocido como Módulo de Adecuaciones Presupuestarias (MAP).
 - Sistema de control y transparencia de fideicomisos.
 - Sistema de administración y seguimiento de los contratos plurianuales y de las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura conocido como Módulo de Administración y Seguimiento de Compromisos Plurianuales (MASCP).
 - Avance de Transversales (MAT).
 - Adecuaciones Presupuestarias de Entidades (MAPE).
- Sistema integral de información de los ingresos y gasto público.
- Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF).
- Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
- Sistema de control y seguimiento del programa a que se refiere el artículo 61 de la LFPRH.
- Sistema de Información sobre la Aplicación y Resultados del Gasto Federalizado.

La descripción de cada sistema y su forma de operar implican una tarea exhaustiva y técnica que excede el espacio y propósito de este texto, pues sólo enfatiza la importancia de estos sistemas de información para la gestión del gasto público. A manera de ejemplo, se describen brevemente dos sistemas PIPP y ISAFF administrados por la SHCP.

De acuerdo con el MPB, el sistema PIPP⁹ es una plataforma informática que administra la SHCP para procesar, en ambiente web, la información presupuestaria vinculada con el proyecto de PEF. Esta plataforma permite que los ejecutores de gasto elaboren y trabajen sus respectivos anteproyectos y proyectos de presupuesto en línea y en tiempo real, donde registran la concertación de sus estructuras programáticas y económicas, metas e indicadores, programas y proyectos de inversión; así como la distribución de las asignaciones presupuestarias desde sus propias oficinas, transmitiendo en ambos sentidos la información en tiempo real.

Según el glosario de términos de la SHCP, el SIAFF es un

Sistema único e integral de registro presupuestario y contable que concentra y proporciona en tiempo real, información suficiente para apoyar la toma de decisiones en materia de gasto público, y contribuye a fortalecer los procesos de planeación, programación y presupuesto, así como de programación financiera, control y evaluación, optimizando la asignación, uso, radicación oportuna y registro contable inmediato de todos los ingresos y los egresos públicos (SHCP, 1998, p. 306).

El SIAFF tiene como objetivo centralizar todas las transacciones de financieras y presupuestarias para reducir los costos financieros y bancarios de las operaciones del Gobierno federal, y así agilizar la radicación de los recursos, concentrando la información en la materia que ayude a fortalecer al proceso presupuestario (artículo 14 de la LFPRH). Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos cuentan con su propia unidad de administración, pero pueden contar con un convenio para utilizar el SIAFF. De esta manera, cada

9 Consulta la Guía del PIPP en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/disposiciones-para-la-programacion-y-presupuestacion-2017>

sistema de información cumple un propósito de control de procesos específicos relevantes del gasto público.

Caso Práctico

Con la finalidad de ofrecer un ejercicio sobre cómo realizar un análisis del gasto público con base en las diferentes clasificaciones contenidas en la clave presupuestaria y los elementos programáticos establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y el Modelo Sintáctico de Información de Desempeño (MSD), favor de revisar el caso práctico del “Programa de vacunación”, etiquetado como E036 del Ramo 12 “Salud” que se encuentra disponible en el Anexo 2. Ejercicio de Análisis de Claves Presupuestarias y Elementos Programáticos.

Conclusiones

Uno de los fines del presupuesto y de las políticas del gasto público es establecer un ordenamiento administrativo y organizacional para estructurar la información y los recursos, tomar decisiones y gestionar con un margen de control los recursos del estado. Es decir, el Estado construye una base organizacional para integrar información para la toma de decisiones y gestionar los recursos en el sector público.

En este sentido, el capítulo revisó dos elementos clave de la base organizacional y la estructura de la información presupuestaria de la gestión y políticas del gasto público. El primer elemento examinó los diferentes actores y organizaciones gubernamentales que participan en la gestión del gasto público, a partir de explorar y detallar la organización, colaboración y coordinación de estos actores y las bases organizacionales de la operación y administración del gasto público del gobierno y sus programas. El segundo nos ofrece varios detalles sobre dos herramientas clave de la estructura de la información del gasto público: la primera contempla el uso de la unidad responsable (UR) como centro de registro administrativo del gasto público, y la segunda es el analítico de claves presupuestarias que sirve como instrumento para clasificar, ordenar e identificar el destino de las asignaciones del gasto público mediante el uso de diferentes clasificaciones y sistemas de información a nivel de UR. El capítulo también ofrece

un caso práctico para aplicar y entender los elementos de las bases organizacionales y la estructura de la información sobre la gestión del gasto público.

La reflexión que puede hacerse sobre la base organizacional y la estructura de la información de la gestión del gasto público es que representa un componente clave para planear, formular, diseñar, implementar y evaluar políticas públicas. Sin esta base y estructura de la información, los gobiernos recurren a registros presupuestales, financieros y contables poco claros y transparentes que no revelan la verdadera operación de los proyectos y programas que abarca una política pública determinada.

Un ejemplo de ello es la falta de lo anterior para dar seguimiento y evaluar la estrategia y políticas de la “guerra contra las drogas” durante la administración de Calderón Hinojosa (Puron-Cid, 2014). En estos casos, los funcionarios hacendarios y de presupuesto improvisaron reportes e información *sui generis* con datos poco confiables y congruentes con la realidad. Al final, la falta de una base organizacional y la estructura de la información alineada a la hechura y procesos de toma de decisiones de las políticas públicas repercuten en los resultados del gobierno en diferentes áreas. La toma de decisiones de políticas públicas requiere de información y análisis de manera confiable, oportuna y relevante (Puron-Cid, 2014).

Capítulo 5.

Ciclo de gestión del gasto público

Bajo el mismo propósito de establecer las bases organizacionales y las estructuras de la información sobre las erogaciones, el Estado construye un sistema para gestionar el ciclo de gasto público, la toma de decisiones y controlar los recursos públicos. La gestión y políticas del gasto público se caracteriza por una asignación de recursos escasos entre diferentes demandas y necesidades públicas en constante competencia (Lee *et al.*, 2004, p. 49). Con el propósito de mantener un control sobre las asignaciones de gasto público, el gobierno ha construido diferentes andamiajes institucionales y administrativos que coordinen la participación de varios participantes en diferentes procesos mediante un ciclo de gestión estructurado diseñado específicamente para facilitar la toma de decisiones políticas, económicas y administrativas del gasto público (Khan, 2024; Chávez Presa, 2012; Nice, 2002).

El ciclo de gestión del gasto público representa una perspectiva de los recursos públicos dividido en etapas: planeación,

programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación (Khan, 2024), por lo que está sujeto a un curso de acciones en diferentes etapas donde interactúan diversos actores económicos, políticos, administrativos y jurídicos dentro y fuera del gobierno (Nice, 2002). En este capítulo revisaremos los diferentes tipos de ciclos de gestión del gasto público, su marco legal y cada una de sus etapas.

Tipos de ciclos del gasto público

Existe una vasta literatura que cubre el estudio sobre los ciclos del gasto público, la cual será revisada en este capítulo para rescatar los aspectos e implicaciones de su gestión. Estos ciclos se encuentran empalmados entre sí y cumplen con determinados objetivos políticos, económicos y administrativos específicos (Khan, 2024).

En la esfera política, existen varios estudios sobre los ciclos políticos que se enfocan en el proceso legislativo del presupuesto público que abarca las etapas de integración, discusión y aprobación del PEF en la Cámara de Diputados (Rubin, 2000, 2019, p. 75). En la misma línea de ciclos políticos, hay autores que se orientan en los procesos de los pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo en el ciclo presupuestario, por ejemplo los pesos y contrapesos del proyecto del presupuesto y su correspondiente discusión, aprobación y seguimiento del ejercicio (Nice, 2002; Swain y Reed, 2010).

En materia de ciclos económicos, varios autores se han enfocado en estudiar los ciclos que corresponden a la planeación del desarrollo y la intervención del Estado a través del diseño de políticas monetarias, fiscales, financieras y presupuestarias (Chavez Presa, 2012; Ortega González, 2007; 2025). En cuanto a los ciclos administrativos, varios autores se han enfocado en la gestión del gasto público desde las etapas y procesos de la implementación, ejercicio y evaluación (Chen *et al.*, 2009; Wang, 2010). Incluso existen ciclos administrativos relacionados con el control, la contabilidad gubernamental, las auditorías y la fiscalización superior (Ives *et al.*, 2009; Restrepo Medina y Purón Cid, 2014). La Tabla 19 resume los principales enfoques en la literatura sobre los diferentes ciclos de gestión aplicables al gasto público en cada una de las etapas de la gestión del gasto público.

Nice (2002), Lee, Johnson y Joyce (2004) apuntan que cualquier ciclo del gasto público en cualquiera de sus vertientes política, económica o administrativa representa un instrumento de política pública. El ciclo involucra acciones concretas en las etapas de preparación de la propuesta, promulgación de ley, ejecución, revisión y auditoría del presupuesto. En esencia, la propuesta de estos autores sugiere que las etapas o pasos del ciclo de la gestión del gasto se adoptan de manera similar a los componentes del proceso de política pública (Nice, 2002, p. 36). Por lo que estos ciclos representan mecanismos racionales de política pública para alcanzar ciertos fines sociales a través de los medios y recursos que administra el gobierno.

Tabla 19. Ciclos de gestión del gasto público.

Etapa	Literatura
Planeación	Chávez Presa (2012)
Programación	Preparación de la propuesta del presupuesto (Nice, 2002)
Presupuestación	Preparación y envío de la propuesta de presupuesto (Lee <i>et al.</i> , 2004; Swain y Reed, 2010)
Aprobación	Promulgación de la Ley de Presupuesto (Nice, 2002) Aprobación (Lee <i>et al.</i> , 2004; Swain y Reed, 2010)
Ejercicio	Ejecución del presupuesto (Nice, 2002) Ejecución (Lee <i>et al.</i> , 2004) Implementación (Swain y Reed, 2010)
Control y Evaluación	Revisión y auditoría del presupuesto (Nice, 2002) Auditoría y evaluación (Lee <i>et al.</i> , 2004) Revisión y reportes (Swain y Reed, 2010)

Fuente: Elaboración propia.

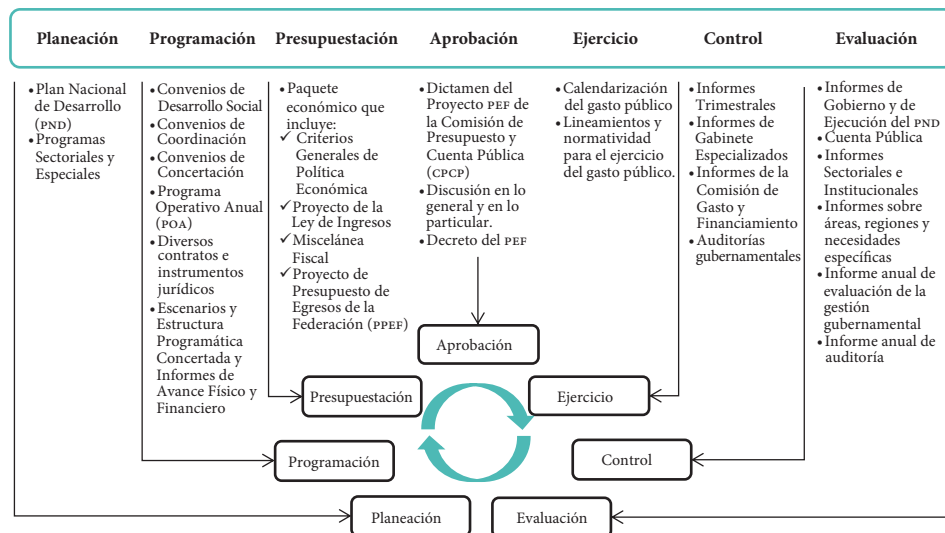
Nice (2002), Lee, Johnson y Joyce (2004) comparan cada una de las etapas del proceso de políticas públicas con el ciclo presupuestario. Por ejemplo, la etapa de formulación de política pública se compara con la etapa de la preparación del proyecto de presupuesto, en la que se estudian las opciones de política ante un problema público. Así, la etapa de adopción de una política pública se considera similar a la etapa de discusión y aprobación del presupuesto. Una vez aprobadas las alternativas de política pública, se busca implementarlas; en este sentido, la etapa del ejercicio del gasto público cumple este propósito de cualquier política pública. Finalmente, los analistas y tomadores de decisiones necesitan determinar cómo fueron operados los lineamientos y políticas públicas establecidas, y cuáles

fueron los resultados obtenidos. Esta etapa es ampliamente reconocida en el ciclo de gestión del gasto público como control y evaluación presupuestario.

Marco legal del ciclo de gestión del gasto público

En el artículo 1 de la LFPRH se reglamenta las etapas de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. La LOAPF asigna la responsabilidad de estas etapas principalmente a la SHCP. El andamiaje legal en torno a la gestión del gasto público es complejo, pero es posible clasificarlo legalmente conforme a sus etapas de gestión con el propósito de reglamentar algunos de los conceptos constitucionales descritos previamente. En la Gráfica 21 se explica cada etapa de gestión del gasto público según el artículo 1 de la LFPRH.

Gráfica 21. Ciclo de gestión del gasto público en México.



Fuente: Elaboración propia.

Cada etapa se rige por un conjunto de leyes, reglamentos y normas. Por ejemplo, la Ley de Planeación y su reglamento regulan la etapa de planeación, mientras que la LFPRH y su reglamento entre otras leyes regulan las etapas de

programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. La Tabla 20 muestra el marco legal y normativo que sustenta a cada una de las etapas del ciclo de gestión del gasto público. Por ejemplo, la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y varios programas establecen las bases de la etapa de planeación; mientras que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) apoyan la etapa de presupuestación. En la siguiente sección, se presenta una revisión detallada de cada una de las etapas del ciclo de gestión del gasto público.

Tabla 20. Marco legal y reglamentario de las etapas del ciclo de gestión del gasto público.

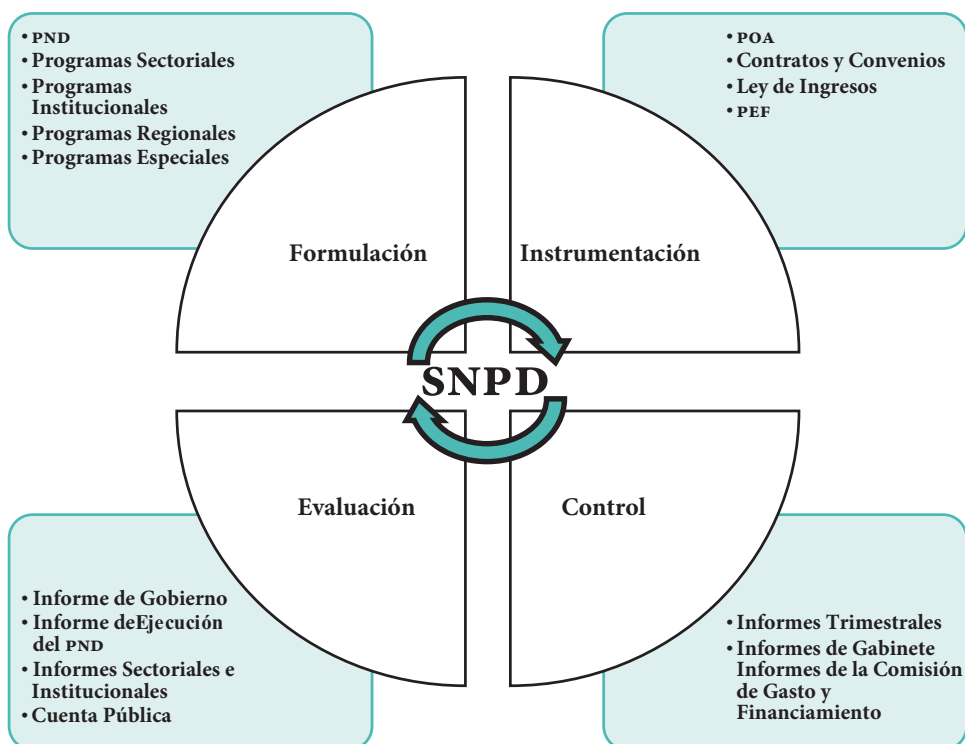
Etapa	Leyes y Reglamentos directamente relacionadas con la Gestión del Gasto Público
Planeación	Ley de Planeación (LP) Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Programas
Programación	LP Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y Reglamento PND y Programas Paquete económico
Presupuestación	LFPRH Decreto del PEF
Aprobación	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
Ejercicio	LFPRH y su Reglamento Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y Reglamento Ley de Tesorería de la Federación (LTF) y Reglamento Ley del Servicio de Tesorería de la Federación (LSTF) y Reglamento
Control	LFPRH y Reglamento LGCG y Reglamento Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFFEFYM) y Reglamento
Evaluación	LFPRH y Reglamento PND y Programas Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) y Reglamento

Fuente: Elaboración propia.

Etapas del ciclo

El ciclo de gestión del gasto público considera cinco etapas: planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación. No obstante, La Ley de Planeación (LP) establece las bases jurídicas para el establecimiento de la planeación democrática del desarrollo de nuestro país a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). El SNPD está conformado por cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación. Cada una de estas etapas involucra diferentes instrumentos normativos y de gestión para alcanzar los objetivos y metas del SNPD. La Gráfica 22 ilustra los instrumentos para cada una de las etapas.

Gráfica 22. Etapas e instrumentos del ciclo del SNPD.



Fuente: Elaboración propia.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales representan los instrumentos normativos de largo y mediano plazos de la etapa de formulación que guían la gestión del gasto público en la asignación de recursos a través de los programas operativos anuales (POA) y el presupuesto de egresos de la federación (PEF) que representan los instrumentos normativos de la etapa de instrumentación pero de corto plazo (temporalidad anual).

Los instrumentos normativos de la etapa de formulación representan el “deber ser” de la acción gubernamental a lo largo de una administración sexenal, o incluso con una visión transexenal. Éstos implican herramientas de gestión de vigencia anual que orientan las acciones gubernamentales de corto plazo, tales como Programa Operativo Anual (POA), contratos y convenios de concertación, convenios únicos de desarrollo, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y otros instrumentos administrativos de operación del gasto público. Los tres primeros son instrumentos clave para la programación del gasto público, mientras que la Ley de Ingresos y el PEF son herramientas de presupuestación.

Los instrumentos de control buscan evaluar el grado de cumplimiento de las acciones trazadas por los normativos y de implementación. Entre éstos se encuentran los Informes Trimestrales de la Situación Económica, Informes de Gabinete Especializados, Informes de la Comisión de Gasto y Financiamiento, entre otros. Los instrumentos de evaluación implican herramientas para retroalimentar el Plan y sus programas con los resultados de la operación, como el Informe de Gobierno y de Ejecución del PND, Informes Sectoriales e Institucionales, Informes sobre áreas y necesidades específicas, Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental, Cuenta Pública, Informes de Auditoría, entre otros. El SNPD busca generar congruencia entre los instrumentos normativos de formulación con visión de largo plazo con los de implementación, control y evaluación de corto plazo.

Planeación

La etapa de planeación tiene su origen en los sistemas político-administrativo centralizados donde el Estado tiene el monopolio de la planeación del desarrollo del país (Chávez Presa, 2000). El caso de México se remonta a la época del

Cardenismo en la década de 1930 con el propósito de controlar los recursos públicos, pero también articular las diferentes fuerzas sociales hacia un plan centralizado de desarrollo nacional (Ludlow, 2002). Esta etapa representa una perspectiva centralizada que sirve de referente para establecer los objetivos y metas a alcanzar durante un periodo presidencial, y por los que deben prepararse y asignarse los presupuestos públicos.

El PND y los programas (sectoriales, institucionales, regionales y especiales) son normalmente presentados ante el Congreso durante el primer año de gobierno. A partir de su aprobación, sirven de documento maestro sobre los objetivos y metas a alcanzar por la administración en el sexenio. Los componentes e información de la planeación son integrados en el ciclo de gestión del presupuesto de cada uno de los ejercicios fiscales del sexenio.

El artículo 26 constitucional establece las normas y principios básicos de la PND que en gran medida orientan las actividades de la administración pública federal (APF). La Ley de Planeación (LP) también establece las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Este sistema busca coordinar tanto a la APF y a la sociedad mediante mecanismos de participación y consulta, la elaboración y ejecución del PND y los programas públicos. El artículo 20 de la LP establece que, a través de la consulta de los diversos grupos sociales, tales como organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares, instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones, busca la participación para la elaboración del PND. Los trabajos de elaboración del PND tienen resonancia en el artículo 43 de la LFPRH. A este proceso se le conoce como planeación democrática.

El artículo 21 Bis de la LP define al PND como

una visión de largo plazo de la política nacional de fomento económico, a fin de impulsar como elementos permanentes del desarrollo nacional y el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción permanente del incremento continuo de la productividad y la competitividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico, que incluya vertientes sectoriales y regionales (LP, 1983, Artículo 21 Bis).

Para ello, el mismo artículo señala un horizonte de hasta veinte años para tal proyección. El PND debe contener al menos un diagnóstico general

de la situación actual de los temas prioritarios, los ejes generales que agrupan los temas prioritarios referidos, los objetivos específicos buscando una incidencia positiva, estrategias, metas e indicadores de desempeño (LP, 1983, Artículo 21 Ter).

En gran medida la SHCP tiene las atribuciones y responsabilidades para coordinar las actividades de elaboración e integración del PND; así como establecer los criterios para la participación y consulta para toda la APF (artículos 14 y 15 de la LP y artículo 31, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-LOAPF). Una vez integrado el PND, el presidente de la república envía una propuesta de estos programas a la Cámara de Diputados para su aprobación a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión (artículo 21 de la LP).

Junto con el PND, el SNPD establece los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales como instrumentos normativos que apoyan a la gestión gubernamental a alcanzar los objetivos y metas del PND (artículo 22 de la LP):

- Los programas sectoriales se vinculan a los objetivos, prioridades y políticas de un sector administrativo del gobierno central de la APF, incluyendo estimaciones de recursos, instrumentos de políticas públicas y responsables de ejecución (artículo 23 de la LP).
- Los programas institucionales se asocian a las actividades de las entidades paraestatales y su contribución a la consecución del PND (artículo 24 de la LP).
- Los programas regionales se refieren a las acciones para la consecución de un objetivo del PND que rebasan jurisdicciones administrativas y territoriales (artículo 25 de la LP).
- Los programas especiales se vinculan con prioridades del desarrollo que requieren la coordinación de dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Programación

La programación representa los pasos para establecer la estructura de información presupuestaria previo a su formulación teniendo como base los centros de costos y los programas (Nice, 2002), y la estructura aprobada por medio de las clasificaciones revisadas en el capítulo anterior. El área de la oficina del ejecutivo o la secretaría responsable de la hacienda pública realiza estimaciones

y pronósticos sobre las tendencias macroeconómicas y fiscales que afectarán tanto los ingresos públicos como el gasto y deuda públicos del siguiente año a presupuestar (Lee *et al.*, 2004, p. 51). Entre los aspectos macroeconómicos que se revisan están los que impactan las finanzas públicas, como el precio del petróleo, las tasas de interés, cotización del dólar, entre otros. Con base en estos pronósticos y otras consideraciones de las dependencias y entidades del gobierno, la oficina del ejecutivo y la secretaría de hacienda pública establecen los lineamientos y políticas para realizar la programación del gasto público.

La etapa de programación en México involucra la revisión de las estructuras de las clasificaciones administrativas, económicas y programáticas-funcionales en las que se realizará la asignación de presupuesto (presupuestación) junto con los vínculos a los objetivos del PND y los programas (Zoravilla Petrikowski, 2025). También en esta etapa se realiza el registro, revisión y actualización de la información del desempeño, como por ejemplo la matriz de indicadores para resultados. En nuestro país, esta etapa se realiza aproximadamente entre abril y julio del año previo al año fiscal presupuestado.

Entonces, se concentra en la formulación y la integración del paquete económico que incluye una serie de proyectos en materia de políticas hacendaria, ingresos y egresos que presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo para su análisis y aprobación. Durante esta etapa, el Ejecutivo Federal debe realizar dos entregas al Congreso de la Unión y Cámara de Diputados, respectivamente. La primera entrega permite dar cumplimiento al artículo 42, fracción I de la LFPRH, el cual señala que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, debe enviar al Congreso de la Unión, a más tardar el 1 de abril de cada año, un documento que presenta los “pre-criterios” para el siguiente ejercicio fiscal considerando el panorama económico internacional y del país, sus expectativas de los mercados financieros y precios de materias primas. Estas reflexiones sirven para establecer los pre-criterios en el contexto macroeconómico, en concreto en variables nacionales e internacionales, y sus posibles impactos en las finanzas públicas. Estos diagnósticos sirven de insumo para elaborar el anteproyecto de PEF, el cual implica un conjunto de acciones que realizan los poderes Judicial y Legislativo, los entes autónomos y las dependencias y entidades del gobierno, con el fin de asignar recursos públicos en cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en el PND y programas dentro del marco de estos pre-criterios.

La segunda entrega corresponde al artículo 42, fracción II de la LFPRH, que establece que el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática concertada en el sector público. Ésta permite identificar los avances físicos y financieros de los programas y proyectos del PEF con relación a los objetivos y metas del PND y programas, detallando las nuevas propuestas y fuentes de financiamiento.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece las bases de la organización de la APF. Según la LOAPF, tanto en la planeación como en materia de gestión del gasto público, la SHCP es la responsable de proyectar y calcular los egresos de la APF, en concordancia con la disponibilidad de recursos y las necesidades y políticas de la planeación. Por ello, la SHCP es responsable de coordinar a todas las dependencias y entidades que integran el gobierno federal, los poderes y entes autónomos, para formular e integrar el programa del gasto público federal y el proyecto de PEF, con el propósito de presentarlo a la consideración del presidente de la república (artículo 31 de la LOAPF, fracciones XIV y XV), quien a su vez lo presentará a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación legislativa el 8 de septiembre del año anterior al ejercicio fiscal presupuestado.

De acuerdo con el artículo 24 de la LFPRH, la programación del gasto público involucra las siguientes actividades:

- Definir las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas contenidos en el PND y programas con base en indicadores de desempeño.
- Estimar las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas en la fracción anterior.
- Establecer las actividades y sus respectivas previsiones de gasto público correspondientes a los poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos.

El ejercicio de programación en las dependencias y entidades se realiza mediante el anteproyecto denominado Programa Operativo Anual (POA) para el siguiente ejercicio fiscal, tomando en consideración diferentes documentos guía, tales como (artículo 25 de la LFPRH) políticas del PND y programas, políticas de gasto público, evaluaciones previas del Sistema de Evaluación del

Desempeño (SED), marco macroeconómico de mediano plazo, programa financiero del sector público, acuerdos de concertación entre sectores privados y públicos, y previsiones de gasto. El POA se elaborará estimando los requerimientos de recursos para alcanzar los objetivos y metas. En otras palabras, los anteproyectos contienen las previsiones necesarias de gasto corriente, inversión física y financiera y otras erogaciones de capital para cumplir con las acciones y estrategias programadas. Es necesario desglosar las metas a través de una Estructura Programática (EP) que permita identificar los requerimientos financieros por partida de gasto.

Los instrumentos utilizados para la programación a través del POA incluyen concertación de la EP, concentrado de partidas de gasto y desglose del presupuesto de inversión en programas y proyectos. Para ello, es fundamental definir durante la programación los siguientes insumos del POA que también sirven de base para la presupuestación:

- Catálogos y relaciones administrativos, funcionales, programáticos y económicos.
- Cartera de programas presupuestarios.
- Matrices de indicadores para resultados bajo la metodología de marco lógico (MIR).
- Analíticos por clave presupuestaria (conocida como AC01).
- Analíticos de clave de entidades paraestatales (ACEP).
- Anexos transversales.
- Estrategia programática (EP).
- Misión.
- Compromisos Plurianuales.
- Programas y proyectos de la cartera de inversiones.

Estos insumos representan la organización y estructura básica de la información de la gestión del gasto público que revisamos en el capítulo anterior. La etapa de programación entonces está enfocada en la integración de los anteproyectos de presupuesto mediante la cuantificación de los recursos necesarios, los compromisos de gasto ineludibles y los requerimientos financieros de los proyectos de infraestructura de largo plazo para el próximo ejercicio fiscal. Estos insumos eventualmente son retomados para la etapa de presupuestación

que busca conciliar los requerimientos de gasto público con los ingresos del sector público a nivel consolidado (artículos 31 y 32 de la LFPRH).

La fase de programación se considera el inicio del ciclo de gestión del gasto público donde se desarrolla una intensa colaboración interna entre las instituciones del público, de las áreas administrativas y sustantivas, y algunas coordinaciones con dependencias, como la SHCP y la SFP. La SHCP publica diferentes instrumentos jurídico-administrativos como manuales, guías, oficios circulares, entre otros para orquestar el inicio del ciclo de gestión del gasto público. A simple vista es una tarea oculta, pero que implica un esfuerzo monumental de trabajo, recursos, personal, información y tiempo dedicados a esta etapa.

Presupuestación

La etapa de presupuestación se refiere al proceso final en el que el Ejecutivo desarrolla la propuesta que presenta al Congreso (Nice, 2002). En este paso, el presidente intenta estimar tanto los ingresos esperados, como los compromisos y necesidades de gasto necesarios para cumplir con sus funciones durante un año o periodo fiscal. La presupuestación involucra una compleja estructura de información y coordinación, lo que lo hace una tarea difícil e intensiva en trabajo, análisis, tiempo y recursos (Nice, 2002, p. 37). Normalmente está a cargo del Ejecutivo, que a su vez puede encomendar a la secretaría responsable de la hacienda pública (Lee *et al.*, 2004; Nice, 2002). Durante esta etapa pueden realizarse algunas consultas al legislativo sobre el proyecto antes de presentarlo al Congreso (Wildavsky y Caiden, 1997). El periodo de preparación varía entre países.

En el caso mexicano, el proyecto del presupuesto de egresos de la federación debe entregarse al Congreso a más tardar el 8 de septiembre del año anterior. Esta etapa abarca el periodo comprendido entre julio y agosto del año previo al año fiscal presupuestado. Lee, Johnson y Joyce (2004, p. 50) identifican que existen varias innovaciones presupuestarias en esta etapa, como presupuesto base cero, presupuesto por programas y actividades, administración por objetivos, presupuesto por resultados, diversos sistemas de evaluación del desempeño, entre otros métodos (Alba Castillo, 2025).

La etapa de presupuestación representa el proceso para cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con los programas establecidos para un ejercicio fiscal. Esta etapa se describe como la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) guardando congruencia con los compromisos de gasto plurianual que incluye contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos, servicios necesarios para la operación del gobierno, así como proyectos de infraestructura productiva de largo plazo previamente aprobados o incluidos en programas prioritarios (artículo 32 de la LFPRH y artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública-LGDP).

En cumplimiento del artículo 42, fracción III de la LFPRH, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, debe enviar a más tardar el 8 de septiembre de cada año el paquete económico, el cual se compone fundamentalmente por cuatro proyectos interrelacionados entre sí:

1. Criterios Generales de Política Económica (CGPE), descripción de los escenarios y apuestas del gobierno federal sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente ejercicio fiscal, tales como el crecimiento económico, inflación, tasa de interés y precio del petróleo. También indica los objetivos de la Ley de Ingresos y el PEF en estos escenarios, los posibles montos del PEF y su correspondiente déficit o superávit.
2. La iniciativa de la Ley de Ingresos establece las principales fuentes de financiamiento del siguiente ejercicio fiscal. Esta Ley debe aprobarse por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre, y por la Cámara de Senadores el 31 de octubre.
3. El proyecto del PEF señala los principales requerimientos de recursos de los programas y proyectos del sector público que son necesarios para alcanzar los objetivos del PND.
4. Miscelánea fiscal que establece las reformas a las leyes fiscales que buscan modificar las bases de la recaudación.

El PPEF debe especificar los diferentes tipos de erogaciones del gasto público para su discusión y aprobación tanto del Ejecutivo Federal como de la Cámara de Diputados, de la siguiente manera:

- Servicios personales (artículo 33 de la LFPRH): El anteproyecto de presupuesto resume las erogaciones necesarias para cubrir el gasto de los sueldos y salarios de los empleados públicos de manera general. El proyecto de presupuesto debe especificar las erogaciones de cada ejecutor del gasto en materia de remuneraciones de los servidores públicos, las correspondientes obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social, y previsiones salariales y económicas de los incrementos salariales, creación de plazas y otras medidas económicas de carácter laboral. Por regla presupuestaria, es necesario considerar que la asignación global en este rubro en el proyecto del presupuesto no podrá incrementarse.
- Gasto de operación diferente a servicios personales (artículo 35 de la LFPRH): El anteproyecto menciona los requerimientos totales de gasto corriente diferente a servicios personales y de obra pública. El proyecto de presupuesto debe detallar los requerimientos financieros para su operación corriente, tales como contrataciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública.
- Proyectos de inversión pública (artículo 34 de la LFPRH): El anteproyecto enlista de forma abreviada la inversión pública del ejecutor del gasto. El proyecto identifica de manera detallada los programas y los proyectos de inversión en proceso de realización, posibles a realizarse en los próximos años, y las necesidades de inversión en el corto, mediano y largo plazos. También deben de incluir sus evaluaciones costo-beneficio, así como estar debidamente registrados en la cartera de proyectos de inversión del PIPP y contar con el análisis y prelación por parte de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación (CIGPFD) considerando la rentabilidad socioeconómica, reducción de pobreza extrema, desarrollo regional y concurrencia con otros programas y proyectos de inversión.
- Derivado de su nivel de detalle, el PPEF integra varios reportes presupuestarios conformados en un decreto y varios tomos. Para mayor detalle del contenido de éstos, revisar el Anexo 3. Tomos y Reportes del PEF. Esta complejidad de formatos y reportes del PPEF han representado la forma tradicional en que el Ejecutivo realiza la gestión de las etapas de programación y presupuestación del gasto público en nuestro país, por lo que varios expertos, medios de comunicación y ciudadanos han expresado la falta de utilidad.

Aprobación

El proceso de aprobación representa un acto político-administrativo. Administrativo porque el Ejecutivo es el responsable de presentar el proyecto de presupuesto ante el Congreso, el cual se encarga de discutirlo y aprobarlo volviéndolo también de corte político (Nice, 2002). Cabe mencionar que cuando la literatura se refiere a esta etapa, incluye un proyecto en conjunto de los ingresos y gastos públicos en un proceso legislativo. En el caso mexicano, se presentan por separado con procesos legislativos distintos.

Igualmente, Lee, Johnson y Joyce (2004, p. 52) indican que la fase de aprobación es de naturaleza administrativa hasta la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso, porque una vez ahí sus procedimientos son legislativos, los cuales incluyen tanto el proyecto general del Ejecutivo, como los proyectos originales de las dependencias y entidades y el proyecto modificado por el ejecutivo a cada una de ellas. En varios países, el proceso legislativo comprende audiencias en las que los diputados o comisiones, y hasta sub-comisiones, del cuerpo legislativo confrontan el proyecto del ejecutivo con la información presentada y las prioridades de gasto del legislativo. Esta serie de audiencias son fragmentadas y en ocasiones poco efectivas para una discusión seria del gasto público (Lee, Johnson y Joyce, 2004).

En México, Tépatch Marcial (2005) señala que la etapa de aprobación está establecida en el artículo 74, fracción IV de la CPEUM y el artículo 42, fracción III de la LFPRH. Éstos establecen el procedimiento legislativo de la aprobación del PEF del siguiente año en varias fases. La fase inicial comienza con la presentación del paquete económico por parte del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año, incluyendo los CGPE, la iniciativa de Ley de Ingresos y el PPEF. Posteriormente, dos comisiones interactúan mediante varios procedimientos legislativos desde el 8 de septiembre hasta su discusión y aprobación en el pleno de la Cámara de Diputados el 15 de noviembre.

En México, no existe el sistema de audiencias, son sólo dos comisiones las que participan activamente con roles claves en este proceso: la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) responsable del análisis y debate presupuestarios del PEF en la Cámara de Diputados, y la Comisión de Hacienda y Crédito Público (CHCP) responsable de analizar, corregir y dictaminar la Ley de Ingresos.

En lo que respecta al Proyecto de PEF, el artículo constitucional 74, fracción IV, establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del Proyecto de PEF a más tardar el 15 de noviembre del año previo al ejercicio fiscal que se proyecta. El paso inicial comienza cuando la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibe el paquete económico y turna el Proyecto de PEF a la CPCP de la Cámara de Diputados según lo establecido en los artículos 80, 81, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM).

Ésta es la encargada de emitir un dictamen del Proyecto de PEF. La ruta más rápida es cuando el pleno de la Cámara de Diputados aprueba el proyecto de PEF en los mismos términos del dictamen de la CPCP. En este caso, se remite al Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF). En la práctica parlamentaria, los diferentes grupos partidistas o legisladores en lo individual proponen modificaciones al proyecto de Decreto de PEF que la CPCP integra a su dictamen. Con el total de las modificaciones, el pleno discute, vota y aprueba en lo general, reservando sólo los artículos modificados para su posterior discusión en lo particular. Cuando ambas discusiones, en lo general y en lo particular, se han agotado, se aprueba el Decreto de PEF.

Una vez aprobado, se turna al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación, no está facultado para realizar observaciones o veto a la resolución previa. Sin embargo, el artículo 74, fracción IV de la CPEUM, establece cuatro hipótesis posibles del procedimiento legislativo para la aprobación del Decreto del PEF. La Tabla 21 describe cada una de estas hipótesis junto con los roles que juegan el Ejecutivo Federal, La Cámara de Diputados y la conclusión esperada.

Tabla 21. Hipótesis del procedimiento legislativo de aprobación del Decreto PEF.

Hipótesis	Interacciones	Ejecutivo Federal	Cámara de Diputados (Cámara de origen)	Conclusión
Hipótesis No. 1: Art. 72, inciso A	1º round	Envía el Proyecto de PEF y es aceptado por Cámara de Diputados	Discutida y aprobada en su totalidad sin observaciones, y enviada al Ejecutivo Federal	Recibida por el Ejecutivo Federal sin observaciones para su publicación en el Diario Oficial

Hipótesis	Interacciones	Ejecutivo Federal	Cámara de Diputados (Cámara de origen)	Conclusión
Hipótesis No. 2: Art. 72, incisos A y C	1° round	Envía el Proyecto de PEF, y es aceptado por Cámara de Diputados	Discutida y aprobada con observaciones, y enviada al Ejecutivo Federal	Recibida por el Ejecutivo Federal pero con veto en su totalidad o en partes a la Cámara de Diputados
	2° round	Veto presidencial	Supera las observaciones (rechazar el veto) con las 2/3 partes del número total de votos.	Recibida por el Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial
Hipótesis No. 3: Art. 72, incisos A y C y Art. 158 del RGICGEUM	1° round	Envía el Proyecto de PEF, y es aceptada por Cámara de Diputados	Discutida y aprobada con observaciones, y enviada al Ejecutivo Federal	Recibida por el Ejecutivo Federal pero con veto en su totalidad o en partes a la Cámara de Diputados
	2° round	Veto presidencial	Acepta las observaciones con mayoría absoluta	Recibida por el Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial
Hipótesis No. 4: Art. 72, inciso G	1° round	Envía el Proyecto de PEF y es divergente al proyecto de la Cámara de Diputados	Discutida y rechazada en su totalidad, requiriendo la figura de reconducción presupuestaria	Recibida por el Ejecutivo Federal pero con veto en su totalidad o en partes a la Cámara de Diputados
	2° round	Veto presidencial	Acepta las observaciones con mayoría absoluta	Recibida por el Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial

Fuente: Elaboración propia a partir de Tépach Marcial (2005).

En el caso de la Ley de Ingresos, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibe el paquete económico y turna la iniciativa de Ley de Ingresos a la CHCP para su previo examen, discusión y aprobación, en su caso, modificación del proyecto mediante un dictamen. En la práctica parlamentaria, la CHCP aprueba un dictamen de la Ley de Ingresos que somete al pleno de la Cámara de Diputados para su lectura, discusión y votación en lo general y lo particular. Posteriormente, las diferentes fracciones o diputados proponen modificaciones al proyecto de la Ley de Ingresos presentado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público. El proyecto de decreto se aprueba en lo general cuando todos los artículos que integran la nueva Ley de Ingresos han sido avalados por el pleno de la Cámara de Diputados, con excepción de los artículos reservados para su discusión en lo particular. Después, cuando son aprobados, se dice que el proyecto de decreto de la Ley de Ingresos está aprobado en lo general y lo particular por la Cámara de Diputados. Por lo que se turna al Senado de la República para su respectiva aprobación, previo examen,

discusión y en su caso modificación de la minuta enviada por la Cámara de Diputados según lo establecido en el párrafo primero del artículo 72 constitucional. La Cámara de Diputados sirve como la Cámara de Origen, mientras que el Senado de la República funge como Cámara Revisora. La Ley de Ingresos debe aprobarse por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre, y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 de octubre.

El artículo 72 constitucional establece las bases del proceso legislativo para la Iniciativa de Ley de Ingresos. En los incisos A, D, E y G de este artículo se establecen siete posibles hipótesis sobre la interacción entre la Cámara de Diputados como cámara de origen y el Senado de la República como cámara revisora que pueden presentarse durante el procedimiento legislativo de aprobación. La Tabla 22 ofrece una descripción de las hipótesis del procedimiento legislativo de aprobación de la Ley de Ingresos describiendo los roles que juegan el Ejecutivo Federal, La Cámara de Diputados, el Senado de la República, y la conclusión esperada.

Tabla 22. Hipótesis del procedimiento legislativo de aprobación de la Ley de Ingresos.

Hipótesis	Interacciones	Ejecutivo Federal	Cámara de Diputados (Cámara de origen)	Senado de la República (Cámara revisora)	Conclusión
Hipótesis No. 1: Art. 72, inciso A	1° round	Envía la Iniciativa de Ley y es aceptada por Cámara de Diputados	Discutida y aprobada en su totalidad, y enviada a la cámara revisora	Discutida y aprobada en su totalidad (sin modificaciones)	Recibida por el Ejecutivo Federal sin observaciones para su publicación en el Diario Oficial
Hipótesis No. 2: Art. 72, inciso D	1° round	Envía la Iniciativa de Ley y es aceptada por Cámara de Diputados	Discutida y aprobada en su totalidad, y enviada a la Cámara Revisora	Discutida y rechazada en su totalidad, y enviada a la Cámara de Origen por segunda interacción	Devuelta a la cámara de origen
	2° round	N/A	Discutida y aprobada de nuevo con mayoría absoluta de los miembros presentes en términos de la primera versión, y enviada a la cámara revisora	Discutida y aprobada en su totalidad (sin modificaciones)	Recibida por el Ejecutivo Federal sin observaciones para su publicación en el Diario Oficial

Hipótesis	Interacciones	Ejecutivo Federal	Cámara de Diputados (Cámara de origen)	Senado de la República (Cámara revisora)	Conclusión
Hipótesis No. 3: Art. 72, inciso D	1° round	Envía la Iniciativa de Ley y es aceptada por Cámara de Diputados	Discutida y aprobada en su totalidad, y enviada a la cámara revisora	Discutida y rechazada en su totalidad, y enviada a la cámara de origen por segunda interacción	Recibida por el Ejecutivo Federal y devuelta a la cámara de origen por rechazo en su totalidad
	2° round	N/A	Discutida y aprobada de nuevo con mayoría absoluta de los miembros presentes en términos de la primera versión, y enviada a la cámara revisora	Discutida y rechazada en su totalidad	La Ley no puede presentarse en el mismo período de sesiones
Hipótesis No. 4: Art. 72, inciso E	1° round	Envía la Iniciativa de Ley y es aceptada por Cámara de Diputados	Discutida y aprobada en su totalidad, y enviada a la cámara revisora	Discutida y rechazada en parte, modificada o adicionada, y enviada a la Cámara de Origen por segunda interacción	Recibida por el Ejecutivo Federal y devuelta sólo los artículos desechados a la cámara de origen, el resto quedan inalterados y aprobados
	2° round	N/A	Discutida y aprobada sólo lo desechado con mayoría absoluta de los miembros presentes, y enviada a la cámara revisora	No hay interacción	Enviada al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial
Hipótesis No. 5: Art. 72, inciso E	1° round	Envía la Iniciativa de Ley, y es aceptada por Cámara de Diputados	Discutida y aprobada en su totalidad, y enviada a la cámara revisora	Discutida y rechazada en parte, modificada o adicionada, y enviada a la cámara de origen por segunda interacción	Recibida por el Ejecutivo Federal y devuelta sólo los artículos desechados a la cámara de origen, el resto quedan inalterados y aprobados
	2° round	N/A	Discutida y rechazadas las reformas y adiciones de la cámara revisora y enviada de vuelta	Discutida y rechazada por la mayoría absoluta de los miembros presentes	Enviada sólo los artículos aprobados al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial

Hipótesis	Interacciones	Ejecutivo Federal	Cámara de Diputados (Cámara de origen)	Senado de la República (Cámara revisora)	Conclusión
Hipótesis No. 6: Art. 72, inciso E	1° round	Envía la Iniciativa de Ley, y es aceptada por Cámara de Diputados	Discutida y aprobada en su totalidad, y enviada a la cámara Rrevisora	Discutida y rechazada en parte, modificada o adicionada, y enviada a la cámara de origen por segunda interacción	Recibida por el Ejecutivo Federal y devuelta sólo los artículos desechados a la cámara de origen, el resto quedan inalterados y aprobados
	2° round	N/A	Discutida y rechazadas las reformas y adiciones de la cámara revisora y enviada de vuelta	Discutida y rechazada por la mayoría absoluta de los miembros presentes, pero por acuerdo de ambas cámaras sólo se expiden los artículos aprobados y se reservan los adicionados o reformados para su examen y votación en la siguiente sesión	Enviada sólo los artículos aprobados al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial
Hipótesis No. 7: Art. 72, inciso G	1° round	Envía la Iniciativa de Ley, y es rechazada por Cámara de Diputados	En la CPEUM no existe una figura de reconducción presupuestaria para esta situación.		

Fuente: Elaboración propia a partir de Tépatch Marcial (2005).

El titular del Ejecutivo Federal tiene la facultad de veto a la resolución del Congreso de la Unión sobre la Ley de Ingresos o el Decreto del PEF. El veto presidencial está regulado en el artículo constitucional 72, incisos B y C, presentándose dos situaciones posibles: 1) El Congreso de la Unión puede rechazar las observaciones realizadas por el Ejecutivo Federal en su veto, si ambas cámaras reúnen 2/3 partes del número total de votos (inciso C); y 2) el Congreso de la Unión puede aceptar las observaciones tal como las propone del Ejecutivo Federal (sin modificación alguna), si las cámaras de origen y revisora las aprueban respectivamente con la mayoría absoluta, para luego ser remitidas al Ejecutivo para su publicación (inciso A).

La aprobación de la Ley de Ingresos y del Decreto del PEF culmina cuando las resoluciones son promulgadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 20 días naturales posteriores a sus respectivas aprobaciones en el Congreso de la Unión. Al respecto, Tépatch Marcial (2005, pp. 33-42) identifica cuatro vacíos entorno al procedimiento legislativo en materia presupuestaria.

El primer vacío se refiere a la facultad del Ejecutivo Federal para observar el PEF aprobado por la Cámara de Diputados. Este vacío fue evidenciado durante la confrontación institucional entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal para el PEF aprobado para el ejercicio fiscal 2005 al final de la administración del presidente Vicente Fox. El estudio realizado por Integralia en 2018 (Ugalde, 2018) describe la necesidad de incorporar mecanismos de reconducción presupuestaria a nivel constitucional, con el propósito de evitar conflictos de este tipo. Para ello, Tépach Marcial (2005) describe la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la Controversia Constitucional 109/2004 del 17 de mayo de 2005 relacionado con la facultad del titular del Poder Ejecutivo para realizar observaciones al PEF.

El segundo vacío apunta a la falta de consenso sobre el mecanismo de reconducción presupuestaria. Tépach Marcial (2005, pp. 36-39) da cuenta de varias iniciativas de ley propuestas por varios grupos parlamentarios. Esta reconducción presupuestaria es un mecanismo para los gobiernos divididos que no cuentan con mayoría en el Congreso y se encuentren con el posible escenario de falta de consensos para la aprobación del PEF durante su procedimiento legislativo. Además, advierte que esta figura jurídica permitiría una alternativa para autorizar al Poder Ejecutivo incrementar los ingresos o prorrogar el paquete económico vigente. Desafortunadamente, dicho mecanismo todavía no está consensado ni institucionalizado en términos constitucionales.

El tercer vacío implica la falta de un calendario claro para la aprobación del paquete económico cuando el titular del Ejecutivo Federal inicia su encargo. El artículo constitucional 74, fracción IV establece que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto a más tardar el 15 de diciembre. Sin embargo, no señala un término para su aprobación, aunque se deduce del artículo 66 constitucional que establece la primera sesión ordinaria del Congreso podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año cuando el presidente de la república inicie su encargo. Queda a discreción del titular del presidente entrante el envío del paquete económico a la Cámara de Diputados entre el 1º y el 15 de diciembre. De esta manera, la Cámara de Diputados cuenta entre 16 y 30 días para desahogar el procedimiento legislativo, periodo limitante para una discusión y aprobación adecuada del proyecto del PEF. Esta situación fue experimentada en el proyecto del PEF del primer año de gobierno de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador. El artículo 43 de la LFPRH establece que el último año del encargo

del Ejecutivo Federal, éste podrá elaborar un anteproyecto del proyecto del PEF con apoyo del presidente electo que incluya sus retroalimentación y comentarios, a fin de cumplir con los términos del artículo 74, fracción IV. Sin embargo, la administración saliente del presidente Enrique Peña Nieto no recibió retroalimentación o recomendaciones de la administración entrante de Andrés Manuel López Obrador.

El cuarto vacío se ubica en el calendario para la aprobación del paquete presupuestario cuando se renueva la totalidad de la Cámara de Diputados. Cuando se renueva la legislatura, el artículo 4, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar su primer periodo de sesiones ordinarias. El artículo 43, numeral 1 de la misma ley, establece que las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura. Estas normas sugieren que la renovación se consolida entre el 1° y 30 de septiembre. Sin embargo, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibe el paquete económico el 8 de septiembre para turnarlo respectivamente a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Por lo que se han experimentado retrasos que afectan no sólo al procedimiento legislativo de la Ley de Ingresos, sino también a la Miscelánea Fiscal y al PEF.

En la esfera política, Nice (2002) señala que durante el proceso de aprobación se presentan diferentes presiones para incidir en las decisiones de los legisladores sobre la distribución del gasto público en ciertos programas. Para un estudio de Ugalde (2018), investigadores de la Consultora Integralia realizaron un estudio sobre la negociación política del presupuesto en el periodo 1997-2018, y sugieren que la presencia de actores internos y externos con diferentes intereses al poder ejecutivo desvirtúa el ejercicio y negociación del presupuesto en la etapa de discusión y aprobación. Los actores internos en esta negociación son el ejecutivo federal, su propia oficina, el Secretario de Hacienda y el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda, y en el legislativo están la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Entre los actores externos están los partidos políticos, coordinadores de bancada, diputados y senadores federales, gobernadores y grupos de interés como la Confederación Nacional Campesina (CNC) que cuenta con miembros con el cargo de diputados federales. El estudio de Puente Martínez (2017) muestra también el entramado de negociaciones y conflictos

políticos y administrativos que implica el proceso de discusión y aprobación del presupuesto en el Congreso durante el periodo 1994-2016.

Según este estudio, muchos de estos actores tienen el incentivo de facilitar o entorpecer la aprobación según sus intereses en atraer recursos vía programas y proyectos para impulsar sus propias aspiraciones políticas, a través de partidas a carreteras y caminos rurales, pavimentación, canchas deportivas, proyectos hidráulicos, diversos programas del campo y de desarrollo social, universidades públicas, hospitales, arte y cultura, y apoyo a organizaciones civiles (Ugalde, 2018, p. 56). Muchos de estos recursos se asignan a través del ramo 23 denominado “Provisiones Salariales y Económicas”. Al respecto, Nice (2002, p. 38) identifica que estos actores formales e informales en torno a la etapa de aprobación del presupuesto ejercen activamente diferentes presiones para negociar la distribución de los recursos en ciertas partidas, para vender su aprobación al resto del proyecto de presupuesto del ejecutivo.

Ejercicio

Sobre el ejercicio del gasto público, Nice comenta que una vez que el proyecto del presupuesto es discutido y aprobado por el Congreso, continúa la etapa de la implementación. Ésta está plagada de normatividad, procedimientos, lineamientos y sistemas administrativos que regulan la distribución de los recursos aprobados, los procesos de licitación para la adquisición de bienes y servicios, el pago de nómina y compromisos, entre otras acciones de implementación del gasto público (2002, p. 39). En varios países este proceso puede realizarse dentro del ejercicio fiscal, pero existe la opción de realizarse en subsecuentes años sometiéndose a previa justificación (Schick, 1995; Wildavsky y Caiden, 1997).

En México, el presupuesto aprobado debe ejercerse dentro del mismo ejercicio fiscal para el cual fue aprobado, generando un incentivo perverso sin justificación (Chávez Presa, 2012). Teóricamente, el ejercicio del gasto inicia con un proceso de prorrateo por trimestres denominado *apportionment* (Lee et al., 2004, p. 53), que en nuestro sistema presupuestario mexicano denominamos calendarización; la cual es un proceso de distribución del presupuesto aprobado en partidas a través de bolsas mensuales durante el ejercicio fiscal. La calendarización es una herramienta importante de control presupuestaria,

para mantener un control del ejercicio y ajustes del presupuesto de los programas y proyectos.

Una vez que el gasto es calendarizado, el paso siguiente es la asignación, conocida como *allotment* en otros países (Lee *et al.*, 2004). Este paso implica la aprobación por parte de la autoridad presupuestaria a nivel de unidad o subunidad de gasto que puede ser una dirección, un departamento o una unidad con una función específica en la organización. El proceso de asignación puede ser extensivo y detallado a nivel de partida de gasto, o general a nivel de techo total de la unidad o subunidad de gasto. Esta etapa representa otro mecanismo de control presupuestario (Lee *et al.*, 2004).

Durante esta etapa, intervienen diferentes autoridades, como la oficina del ejecutivo, la secretaría responsable de la hacienda pública, la tesorería y la oficina responsable de la contabilidad gubernamental. Para la etapa del ejercicio es necesario que varios sistemas del gasto público estén funcionando: sistemas para el control del ejercicio, sistemas de tesorería, sistemas financieros, sistemas de proyectos y programas de inversión, sistemas de recursos humanos, sistemas compras y proveedores, sistemas de contabilidad gubernamental, entre otros sistemas administrativos auxiliares de la operación del gasto público (Lee *et al.*, 2004, p. 54).

En México, una vez que la Ley de Ingresos y el PEF aprobados por el Congreso de la Unión son enviados al Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), inicia la etapa del ejercicio del gasto público; la cual representa el periodo durante el cual se han de ejecutar o realizar los ingresos y gastos presupuestados aprobados. Normalmente coincide con el año natural y se caracteriza por la radicación y el pago de los recursos públicos aprobados en el Decreto de PEF. Existen diferentes aspectos entorno al ejercicio del gasto público, tales como:

- Calendarios de ministración del presupuesto aprobado.
- Tesorería de la Federación.
- Ejecutor de gasto público.
- Ministración y pago de recursos.
- Ejercicio del gasto de servicios personales.
- Ejercicio del gasto corriente diferente de servicios personales.
- Ejercicio del gasto de inversión.
- Ejercicio de subsidios, transferencias y donativos.

- Ejercicio de gasto federalizado.
- Presupuesto basado en Resultados (pbr).
- Austeridad y disciplina presupuestaria
- Transparencia e información del ejercicio del gasto público.

Cada uno de estos aspectos son revisados a continuación, a excepción de los últimos tres apartados que serán cubiertos en el capítulo 5 de políticas de gasto público.

Calendarios de ministración de recursos

El primer paso de la etapa del ejercicio del gasto público es la calendarización del presupuesto aprobado. Los calendarios de ministración de recursos implican la asignación del gasto público aprobado anualmente entre cada uno de los meses calendario con el objetivo de ministrar los recursos necesarios para la operación. Posterior a la publicación del PEF aprobado en el DOF, el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, comunica a las dependencias y entidades del sector público dentro de los 10 días hábiles la distribución en el calendario anual de sus respectivos presupuestos aprobados por unidad responsable y otros niveles de desagregación del gasto público como capítulo y concepto de gasto (artículo 44 de la LFPRH). La distribución del presupuesto aprobado debe realizarse conforme a la metodología establecida en el artículo 41, fracción III, inciso b) de la LFPRH. La metodología empleada para determinar la estacionalidad y el volumen de la recaudación por tipo de ingreso, así como la utilizada para calendarizar el gasto según su clasificación económica. Normalmente la calendarización corresponde a planes y programas de gasto en servicios personales, obra pública, proyectos de inversión, entre otros.

Tesorería de la federación

Las tesorerías son las áreas del gobierno encargadas de realizar los cobros y pagos. La Tesorería de la Federación es del sector central del gobierno que incluye a las dependencias y órganos desconcentrados. Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos y las entidades paraestatales cuentan con las suyas propias o equivalentes (artículo 51 de la LFPRH).

La Tesorería de la Federación está facultada para ministrar y disponer de los fondos y administrar los pagos de las dependencias y entidades del gobierno federal, por lo que podrá suspender, diferir o determinar reducciones en la ministración de recursos. El glosario de la SHCP define ministración como el conjunto de

recursos presupuestarios que la Tesorería de la Federación directamente o a través de la red bancaria entrega a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con base en la programación del ejercicio especificada en los calendarios autorizados de ministración de fondos y en la autorización de las órdenes de pago (SCHCP, 1998, p. 245).

Esta tesorería administra los recursos presupuestarios autorizados por la SHCP a través de un sistema de cuentas únicas de la tesorería y líneas de crédito en los corresponsales del Banco de México, con la finalidad de que las dependencias y entidades ejerzan sus respectivos presupuestos basados en los calendarios autorizados respectivos.

Ejecutor de gasto público

El artículo 3 de la LFPRH establece como la figura de ejecutor de gastos a quienes realizan cualquier erogación contemplada en el PEF aprobado. Entre los ejecutores del gasto se encuentran los titulares de las dependencias y entidades, los subsecretarios, oficiales mayores o equivalentes de las dependencias y directores generales o equivalentes de las entidades, encargados de la administración interna y cualquier servidor público responsable de algunas de las actividades de las etapas del ciclo de gestión del gasto público.

Los ejecutores de gasto cuentan con diferentes grados de autonomía presupuestaria, la cual está regulada por la SHCP y la SFP para los ejecutores de gasto de las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados. Mientras que el grado de autonomía presupuestaria de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos es más abierto y regulado por sus corresponsables autoridades y disposiciones de Ley.

Además, los ejecutores están facultados para realizar trámites y autorizaciones presupuestarios mediante oficios que representan actos administrativos o a través de medios electrónicos autorizados por la SHCP. Los sistemas que la SHCP

utiliza actualmente para el ejercicio del gasto público son varios y están descritos en el capítulo que aborda la Organización y Estructura de la Información del Gasto Público. Entre los trámites y autorizaciones presupuestarios que los ejecutores de gasto están habilitados a realizar dentro de la normativa vigente se encuentran tres de vital importancia al ejercicio del gasto público: 1) adecuaciones presupuestarias, 2) formalización de actos administrativos o instrumentos jurídicos con impacto al gasto público y 3) cuentas por liquidar certificadas.

Ministración y pago de recursos

Como se anunció previamente, el inicio del ejercicio del gasto público es la definición de calendarios de ministración de fondos con base en el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. Al presupuesto aprobado en los calendarios se le denomina gasto aprobado, ya que implica el momento contable que refleja las asignaciones presupuestarias anuales y mensuales autorizadas. Sin embargo, durante la operación de las dependencias y entidades surgen incongruencias entre las necesidades reales de los recursos y los montos autorizados en los calendarios. Para ello, los artículos 57-60 de la LFPRH establecen las reglas del mecanismo de adecuación o ajuste presupuestarios que representa una modificación del presupuesto aprobado durante el ejercicio fiscal. Estas modificaciones del gasto aprobado pueden realizarse a la estructura financiera y programática de los presupuestos aprobados, o a los calendarios financieros y metas del presupuesto aprobado. A los ajustes netos que se realizan al gasto aprobado se le denomina gasto modificado. El gasto modificado representa el momento contable que refleja las asignaciones presupuestarias que resultan de considerar las adecuaciones presupuestarias al gasto aprobado.

El artículo 58 de la LFPRH indica que toda adecuación presupuestaria debe autorizarse siempre que permita un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas o proyectos públicos a cargo de las dependencias y entidades. Existen dos tipos de adecuaciones presupuestarias: internas y externas. Las primeras sólo necesitan la autorización de las autoridades presupuestarias de la dependencia o entidad, sólo informando a la SHCP; mientras que las segundas requieren la autorización de la SHCP a través de un procedimiento que busca cumplir con reglas establecidas en el artículo 59 de la LFPRH y los artículos 93-100 del Reglamento de la LFPRH.

Las adecuaciones pueden modificar el presupuesto original aprobado por la Cámara de Diputados en tres formas (artículo 58 de la LFPRH): 1) modificaciones a las estructuras administrativas, funcional programática, económica y geográfica; 2) modificaciones a los calendarios de presupuesto aprobado, y 3) ampliaciones y reducciones líquidas al presupuesto aprobado de las dependencias o al flujo de efectivo de las entidades. Una regla de transparencia es que, si las adecuaciones presupuestarias representa en su conjunto o por una sola vez una variación mayor 5.0 por ciento del presupuesto total del ramo o de la entidad, la SHCP deberá reportarlo en los informes trimestrales.

Los ejecutores de gasto también están habilitados para realizar actos administrativos o formalizar instrumentos jurídicos que tienen impacto en el ejercicio del gasto público, como convenios, oficios, lineamientos, manuales, catálogos, códigos de conducta, requerimientos, solicitudes u órdenes de bienes o servicios, etcétera. Entre los instrumentos jurídicos, se encuentran aquellos derivados de preceptos constitucionales, leyes y sus reglamentos, tratados internacionales, acuerdos entre autoridades, resoluciones y sentencias judiciales, contratos, entre otros. Las consecuencias de estos actos e instrumentos en el gasto público deben registrarse con el propósito de asegurar la ministración de recursos correspondiente, lo que se conoce como gasto comprometido y representa el momento contable del gasto que refleja la aprobación del ejecutor del gasto, a través de un acto administrativo o instrumento jurídico, la formalización de un compromiso de gasto público que eventualmente se ejecutará durante el ejercicio fiscal. Algunos ejemplos del gasto comprometido son una requisición para la adquisición de bienes o la prestación de un servicio, las remuneraciones y prestaciones contenidas en los contratos individuales o colectivos de la planta permanente y fija de la dependencia o entidad, los pagos a realizar por concepto de intereses, comisiones y otros gastos de la deuda pública, las transferencias, subsidios o subvenciones establecidos en acuerdos o convenios.

Igualmente están facultados para realizar cargos al presupuesto aprobado contra gastos efectivamente devengados (artículo 52 de la LFPRH), este último es

el momento contable del gasto que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas (SHCP, 2013).

Una vez reconocida la obligación financiera del gobierno, el ejecutor del gasto puede solicitar el pago de los gastos devengados a través del trámite denominado Cuenta por Liquidar Certificada (CLC). La CLC representa el trámite presupuestario para registrar los cargos al presupuesto aprobado de las dependencias y entidades. Una vez autorizada y efectuada la CLC, el gasto devengado se convierte en gasto ejercido, el cual representa el siguiente momento contable del gasto público que refleja la emisión, aprobación y aplicación de una CLC. Cuando la CLC es efectuada y la transferencia de recursos equivalente a la cancelación de la obligación reconocida se concreta, se considera que pasa de ser ejercido a gasto pagado.

Ejercicio del gasto de servicios personales

De conformidad con el glosario de la SHCP, el gasto corriente corresponde a las erogaciones del sector público que no corresponden a la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo. Entre estos gastos se encuentran la contratación de los recursos humanos y la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones del gobierno. Para el ejercicio del gasto de servicios personales es necesario contar con instrumentos jurídicos, tales como contratos individuales de trabajo, contratos colectivos de trabajo, manual de percepciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades, catálogo de prestaciones, estructuras orgánicas ocupacionales y salariales, plantillas de personal, tabuladores, etc.

Un contrato individual de trabajo en el sector público es un instrumento legal por virtud del cual una persona se obliga a prestar un trabajo personal subordinado a una dependencia o entidad del gobierno, mediante el pago de una remuneración y prestaciones. Un contrato colectivo de trabajo puede ser celebrado entre uno o varios empleadores y un sindicato o grupo de sindicatos, o entre un sindicato o grupo de sindicatos y una organización o varias representativas de los empleadores, éste busca reafirmar aspectos de la relación laboral, tales como remuneraciones, prestaciones, vacaciones, jornada de trabajo, condiciones, régimen de despidos, etc. Este tipo de contrato regula las condiciones generales de trabajo que se le deben ofrecer al trabajador.

El manual de percepciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades establece el tabulador de percepciones ordinarias y las reglas para su aplicación, conforme a las autorizaciones de la SHCP (artículo 66 de la

LFPRH). Estos manuales normalmente se publican en el DOF a más tardar el último día hábil de mayo de cada año. Así como el gasto público cuenta con estructuras administrativas, programáticas, funcionales y económicas, el gasto de servicios personales cuenta con estructuras ocupacionales y salariales, y plantillas de personal (artículo 67 de la LFPRH).

Según el glosario de la SHCP la estructura ocupacional “es la cantidad y categorización del personal que ocupa los puestos de una organización, presentada en relación con la división estructural de una institución” (SHCP, 1998, p. 164). La estructura salarial representa los niveles de remuneraciones y prestaciones de cada plaza de la estructura ocupacional según los tabuladores autorizados. La sumatoria del presupuesto anual de cada plaza totaliza el presupuesto de servicios personales, también conocido como presupuesto regularizable para servicios personales.

Como regla general, el presupuesto regularizable puede adecuarse sólo de manera compensada, es decir, en ningún caso deberá incrementarse para el ejercicio fiscal siguiente, salvo en caso de creación de plazas nuevas en la estructura ocupacional y salarial debidamente aprobados por la SHCP.

El gasto público destinado a servicios personales comprende las remuneraciones por concepto de percepciones ordinarias y extraordinarias, aportaciones de seguridad social, primas de seguros y obligaciones fiscales correspondientes (artículo 64 de la LFPRH). Para el ejercicio del gasto destinado a servicios personales, los ejecutores deben realizarlo con base en las siguientes reglas (artículos 33 y 65 de la LFPRH):

- Sujetarse al presupuesto aprobado a nivel de partida tanto para las remuneraciones de los servidores públicos autorizadas como para las erogaciones por concepto de obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social asociadas a dichas remuneraciones.
- Sujetarse a los tabuladores de remuneraciones autorizados.
- Acatar la regla recientemente conocida por la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos del 5 de noviembre de 2018, en la que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el presidente de la república en el PEF.¹⁰

10 Aunque esta norma se ha debido aplicar desde la misma publicación de la LFPRH el 30 de marzo de 2006 y los Decretos del PEF publicados desde el ejercicio fiscal 2009 hasta la fecha.

- Operar sólo los incrementos en las percepciones aprobados en las previsiones salariales y económicas aprobadas por la Cámara de Diputados.
- Sujetarse a lo dispuesto en las leyes laborales y de servicios profesionales de carrera.
- Cubrir sólo los bonos o percepciones extraordinarias aprobados previamente por la SHCP. Son las que no constituyen un ingreso fijo, regular ni permanente, ya que su otorgamiento se sujeta requisitos y condiciones variables.
- Pagar remuneraciones y prestaciones sólo en los términos de la SHCP.
- Abstenerse de contraer obligaciones en materia de servicios personales que impliquen compromisos en ejercicios fiscales futuros.
- Abstenerse de contratar trabajadores eventuales, salvo previsto en presupuesto aprobado.
- Sujetarse a disposiciones generales aplicables para la autorización de gastos de representación y erogaciones de comisiones especiales.
- Sujetarse a la estructura ocupacional o plantilla de personal autorizada por la SHCP y la SFP.
- No hacer extensivo a servidores públicos de mandos medios y superiores y personal de enlace, las condiciones de trabajo, beneficios económicos y demás prestaciones del contrato colectivo de trabajo.

Los ejecutores de gasto podrán mover recursos en favor de percepciones extraordinarias en favor de los servidores públicos, tales como estímulos de desempeño, incentivos, premios, recompensas, entre otros esquemas (artículo 68 de la LFPRH). Sin embargo, estos esquemas de percepciones extraordinarias deberán contar con la autorización previa de la SHCP.

Los servicios por honorarios han sido un mecanismo de contratación de personal en el gobierno federal mayor utilizado en los últimos años. El artículo 69 de la LFPRH regula este tipo de contrataciones bajo ciertos requisitos, como estar previstos en los presupuestos autorizados, no exceder la vigencia anual, no realizar actividades o funciones equivalentes a plaza presupuestaria y que el monto mensual bruto de la contraprestación no debe rebasar los tabuladores.

Ejercicio del gasto corriente diferente de servicios personales

Como se mencionó previamente, el gasto corriente representa el consumo de bienes y servicios necesarios para el desarrollo y operación del gobierno. Los

ejecutores de gasto tienen la facultad de ejercer el presupuesto aprobado para adquirir los bienes y servicios necesarios para la operación del gobierno y la prestación de los servicios públicos. El artículo 63 de la LFRH establece que los gastos en materia de bienes y servicios, vehículos, viajes oficiales deberán acreditar su adquisición. Por ejemplo, las adquisiciones de unidades vehiculares nuevas deberán contar con justificación y ser de uso exclusivo oficial o para la prestación de servicios públicos a la población. Los bienes y servicios deberán justificarse con base en los beneficios de una racionalización del gasto público, como los de telefonía, combustibles, arrendamientos, viáticos, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, y pasajes a lo estrictamente indispensable. También se busca que las contrataciones de materiales, suministros, mobiliario, entre otros, deban estar consolidados para beneficiarse en el precio.

La LFRH establece algunos rubros de gasto corriente diferente a bienes y servicios personales que son susceptibles de controles y limitaciones específicas. Por ejemplo, la prestación de servicios de asesoría, consultoría, estudios e investigaciones o las erogaciones por concepto de gastos de orden social o cultural, gastos en comunicación social, entre otros, requieren el cumplimiento de algunas condiciones.

El gasto orientado a la prestación de servicios de asesoría y similares requiere que las personas físicas o morales que presten sus servicios no desempeñen funciones iguales o equivalentes al personal que labora en la dependencia o entidad que solicita el servicio (artículo 62 de la LFRH). Otra condicionante de la prestación de este tipo de servicio es que deben ser indispensables para el cumplimiento de un programa aprobado; existen otras reglas y lineamientos para este rubro de gasto, pero es importante considerar sus condicionantes para su ejercicio.

Los gastos de orden social o cultural son los destinados a la organización y realización de congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, espectáculos culturales o de cualquier tipo (artículo 63 de la LFRH). Para este tipo de erogaciones, los ejecutores de gasto deben justificar el evento, las contrataciones u organización requeridas, los beneficiarios y los objetivos y programas a los que se están dando cumplimiento.

Ejercicio del gasto de inversión y obra pública

El ejercicio del gasto de inversión se concentra exclusivamente en los proyectos de infraestructura y servicios relacionados (artículo 48 de la LFPRH). Estos proyectos pueden realizarse en los sectores de comunicaciones, transportes, hidráulico, medio ambiente y turístico. Además de la LFPRH, el gasto de inversión debe obedecer la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados (LOPSR) y otras disposiciones que emitan las secretarías y áreas de los sectores arriba mencionados.

El gasto de inversión se integra primordialmente por proyectos de infraestructura y los servicios relacionados con los mismos cumpliendo con un proceso para su ejecución de conformidad con el artículo 48 de la LFPRH. Las propuestas de estos proyectos deberán someterse primero a un análisis de su viabilidad, para, una vez aprobados, continuar con los procesos de licitación. El diagnóstico de la viabilidad involucra un estudio sobre la congruencia del proyecto con el PND y programas correspondientes (aproximadamente un año de duración), le sigue una evaluación de sus condiciones y tiempos de ejecución (seis meses de duración). Una vez aprobada la propuesta del proyecto, las dependencias y entidades podrán adjudicar directamente o licitar. Las propuestas de los proyectos deben cumplir con los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, así como garantizar las mejores condiciones para el gobierno.

Según el artículo 49 de la LFPRH, el ejercicio del gasto de obra pública, adquisiciones arrendamientos o servicios a través de contratos plurianuales deben realizarse identificando las ventajas económicas en términos y condiciones favorables para el gobierno, el plazo de contratación, el gasto corriente o de inversión asignado en el presupuesto aprobado y el desglose del gasto a realizar. Para la celebración de estos contratos plurianuales, las dependencias deberán contar con la autorización de la SHCP, mientras que las entidades deberán obtenerla por parte de sus respectivos titulares. Las dependencias y entidades deberán dar aviso de estos contratos plurianuales a la SFP 30 días posteriores a su formalización.

Ejercicio de subsidios

La ministración de los subsidios y transferencias precede al ejercicio de éstos. Las dependencias coordinadoras o cabezas de sector supervisan el gasto de los órganos desconcentrados y entidades del sector. Por lo tanto, junto con la SHCP sirven como ministradores de las transferencias y subsidios, que a su vez se convierten en el presupuesto aprobado de sus respectivos coordinados sectorialmente (artículo 74 de la LFPRH).

Según el artículo 75 de la LFPRH, los subsidios deben definir las reglas de su operación, tales como su población objetivo o beneficiaria; beneficios directos a individuos o grupos; montos y porcentajes por grupos de población, regiones y entidades federativas; mecanismos de distribución, operación y administración; mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación; fuentes alternativas de ingresos; esquemas de coordinación de acciones entre dependencias y entidades; temporalidad del otorgamiento, y demás aspectos. De ahí que la mayoría de estos programas estén sujetos a reglas de operación (artículo 77 de la LFPRH) y sean evaluados con base en sus resultados y sujetos a reportarse en los informes trimestrales. Varios subsidios se ministran a los gobiernos estatales y municipales para beneficiar los sectores social y privado. Al gasto asignado a estos subsidios, ayudas y transferidos a los gobiernos subnacionales se les denomina gasto federalizado.

Control y evaluación

La etapa final que se plantea en la literatura es control y evaluación que involucra la revisión y auditoría posterior a la implementación del gasto público. Esta etapa busca evaluar el curso de los programas, proyectos y políticas presupuestarios durante la implementación (Nice, 2002). Este tipo de controles y evaluaciones buscan el cumplimiento a las leyes y normatividad vigentes, primordialmente al interior del gobierno (Lee *et al.*, 2004), pero puede extenderse a otros actores, por ejemplo, empleados públicos, proveedores, contratistas y otros servicios profesionales prestados al gobierno. Una forma de entender esta etapa es mediante preguntas revisadas empíricamente a través de revisiones y auditorías, tales como ¿Qué tanto de los recursos presupuestados aprobados fueron efectivamente erogados en las partidas autorizadas? ¿Qué tanto

las políticas presupuestarias de disciplina financiera o recorte presupuestario fueron obedecidas? ¿Qué erogaciones realizadas fueron prohibidas o reguladas?

Existen cierto tipo de evaluaciones que buscan determinar el impacto del gasto público en cuanto al desempeño, efectividad o productividad de los servicios y programas públicos (Nice, 2002, p. 40). Para lo cual se responden preguntas como ¿Cuál fue el impacto de una obra pública? ¿Quiénes se beneficiaron realmente de alguna inversión o programa públicos? ¿Qué impacto tuvo el gasto ejercido en programas para combatir un problema de salud pública? ¿El resultado fue suficiente para justificar el costo de algún programa o proyecto público?

Durante las etapas de control y evaluación concurren varios actores internos y externos al gobierno (Nice, 2002; Lee *et al.*, 2004). Los internos son por supuesto los ejecutivos y empleados responsables de la operación de la gestión del gasto público en las dependencias y entidades revisadas o auditadas y los responsables de las áreas de control interno (Nice, 2002, p. 51). También participan los responsables de las áreas de control presupuestario de la secretaría de hacienda o, en su caso, de la oficina de la presidencia. Normalmente existen áreas en el interior del gobierno que realizan auditorías internas o preventivas para identificar el nivel de cumplimiento del ejercicio del gasto público con las políticas y normatividad presupuestaria. Por otro lado, los externos son el Congreso, el órgano de fiscalización, miembros del sistema judicial, entre otros actores. También los medios de comunicación escritos y digitales juegan un papel importante para realizar análisis presupuestarios o identificar posibles actos de corrupción en el gasto público. Los periodos del control y la evaluación varían, pero suelen ser análisis realizados al finalizar el calendario oficial del ejercicio del gasto público.

En México, la etapa de control

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 (SHCP, 1998, p. 106).

El control dentro de la gestión del gasto público 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.

El tercer párrafo del artículo 45 de la LFPRH establece que los ejecutores de gasto deben implementar los sistemas de control presupuestario para las etapas de programación, presupuestación, ejecución (o ejercicio), registro e información del gasto público.

Desde la perspectiva de la contabilidad gubernamental, el control representa un principio fundamental que establece la efectividad del sistema contable en el registro de los ingresos y egresos comprendidos en el presupuesto del gobierno; también representa un puente clave que permite la evaluación subsecuente del avance físico financiero de los programas y proyectos aprobados.

El artículo 4 de la LFPRH establece que los ejecutores de gasto estarán sujetos a obedecer las disposiciones presupuestarias y administrativas para la operación y la toma de decisiones del ciclo de gestión del gasto público. Para ello, los ejecutores de gasto deben procurar un equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

La LFPRH señala que “Los ejecutores de gasto deberán contar con sistemas de control presupuestario que promuevan la programación, presupuestación, ejecución, registro e información del gasto” (LFPRH, 2006, Artículo 45). El control presupuestario debe dar cuenta sobre la administración de los recursos públicos en dos grupos de criterios; el primer grupo de criterios se fundamenta en lo establecido en la LRPRH:

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género (Lfprh, 2006, Artículo 1).

Mientras que el segundo se basa en el cumplimiento de los objetivos y metas aprobados en el Presupuesto de Egresos.

Este mismo artículo advierte que la SHCP determinará las políticas y disposiciones generales para que las dependencias y entidades realicen el control presupuestario, sin embargo, son las responsables de realizar las siguientes acciones por perfil de responsabilidad:

- Titulares de las dependencias y entidades:
 - Vigilar que las estrategias básicas y objetivos de control presupuestario sean conducidos y alcanzados.
 - Atender los informes en materia de control y auditoría.
 - Implementar las medidas preventivas y correctivas.
- Subsecretarios, oficiales mayores o equivalentes, directores generales o equivalentes de las entidades, y encargados de la administración interna:
 - Definir medidas de implementación de control presupuestario.
 - Implementar las acciones correctivas de deficiencias detectadas.
 - Presentar informes periódicos a la SHCP y la Cámara de Diputados sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento.
- Servidores públicos responsables del sistema de control de las operaciones presupuestarias:
 - Realizar las acciones arriba señaladas dentro del ámbito de sus funciones.
- Titulares de los Poderes Legislativo y Judicial y los responsables del sistema de control respectivos también deberán realizar estas acciones dentro de sus facultades y ámbito de responsabilidad.

Existen varios rubros de gasto que la LFPRH obliga explícitamente la puesta en marcha de un control parlamentario presupuestario específico (Sulub Caamal, 2025). Por ejemplo, las operaciones de servicios personales, honorarios y las percepciones extraordinarias en favor de los servidores públicos (artículos 68, 69 y 70). La etapa de control abarca diferentes esfuerzos del Ejecutivo Federal para cumplir con la obligación de integrar informes al Congreso de la Unión en cuatro tipos de periodicidades (ver Tabla 23): mensuales, bimestrales, trimestrales y anuales. Esta tabla muestra los informes que se presentan al Congreso de la Unión según su periodicidad.

Tabla 23. Informes al Congreso de la Unión según su periodicidad.

Periodicidad	Informe
Mensuales	Participaciones pagadas a entidades federativas Información de Finanzas Públicas y Deuda Pública
Trimestrales	Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública
Bimestrales	Ingresos y Egresos de la Federación y Avance de Metas por Programa Presupuesto de Gastos Fiscales
Anuales	Distribución del Pago del Impuesto y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas
Estadísticas	Estadísticas oportunas

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, la SHCP publica un conjunto de informes y datos denominado “Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas” sobre indicadores fiscales como balances, ingresos, gastos, financiamiento y deuda pública del Gobierno federal, entidades paraestatales no financieras y financieras, sector público presupuestario y sector público federal, así como transferencias federales a estados y municipios. Este sitio ofrece por diferentes temas propios de las finanzas públicas varios reportes, comunicados de prensa, calendario de publicación, guía de usuario, metodologías y datos abiertos. El Anexo 4. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas muestra en detalle la información disponible en este instrumento de control y seguimiento de las finanzas públicas.

Según el glosario de la SHCP, la etapa de evaluación “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” (SHCP, 1998, p. 165). Ésta se concentra en el análisis de los programas y proyectos públicos que constituyen la unidad de información; sus propósitos son identificar el nivel de logro con respecto a las metas y medir la eficiencia y eficacia de los gastos corrientes y de inversión mediante indicadores que permiten conocer los efectos de las erogaciones realizadas. Los resultados de la evaluación permiten diseñar una nueva reprogramación del gasto público para ejercicios fiscales subsecuentes; entre sus técnicas auxiliares está 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.

Al respecto, el artículo 4 de la LFPRH establece que los ejecutores de gasto están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos. Además, las disposiciones presupuestarias y administrativas deben fortalecer la operación y la toma de decisiones de los ejecutores de gasto. Para ello, el mismo precepto considera que debe existir “un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos” (LFPRH, 2006, Artículo 4).

Esta etapa también contempla informes periódicos como la evaluación económica trimestral de los ingresos y gastos en función de los calendarios de presupuesto aprobado para las dependencias y entidades (artículo 110 de la LFPRH). Por la parte de ingresos, el informe evalúa los resultados de la recaudación realizada durante el periodo trimestral. Y por los gastos, informa de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades. Un apartado es dedicado a la evaluación del desempeño para identificar posibles aspectos positivos o negativos de eficiencia, economías, eficacia y calidad del gobierno, y las medidas conducentes. Este informe elaborado y enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados permite que las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados puedan evaluar el avance de las metas y programas aprobados.

Gran parte de las evaluaciones en materia de programas de desarrollo social están a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Aunque varias de sus disposiciones legales están suscritas a la Ley General de Desarrollo Social, los aspectos de gestión del gasto público se rigen por la LFPRH.

Adicional a la evaluación del gasto social, existen las de desempeño, las cuales evalúan el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión (artículo 111 de la LFPRH). Esta información permite evaluar los resultados de la aplicación de los recursos públicos. La SHCP cuenta con un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para que los ejecutores de gasto den a conocer la información en esta materia, incorporando indicadores de desempeño, metas, objetivos, líneas de acción, entre varios rubros de la evaluación. El SED es “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos” (LFPRH,

2006, Artículo 2). Este sistema incluso sirve a las dependencias y entidades para la integración y justificación del anteproyecto del presupuesto del año siguiente, detallando los resultados para la cuenta pública y explicando las causas de la variación entre lo esperado y lo realmente alcanzado. En muy pocos casos, incluso incluye un apartado del impacto económico del gasto público.

La definición de las políticas y disposiciones sobre la evaluación del desempeño está a cargo de la SHCP, la cual puede realizarse en dos modalidades: evaluaciones realizadas por el mismo gobierno o evaluaciones realizadas por externos especializados. Ambos deberán hacerse públicas y contener la siguiente información:

- Los datos generales de los miembros del equipo evaluador (coordinador y colaboradores).
- Datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación interna de la dependencia o entidad.
- Forma de contratación del evaluador.
- Tipo de evaluación contratada y sus principales objetivos.
- Base de datos generada con la información de gabinete o de campo para el análisis de la evaluación.
- Instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros.
- Notas metodológicas con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, diseño por muestreos, especificando supuestos empleados y describiendo las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada.
- Resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador.
- Costo total de la evaluación y la fuente de financiamiento utilizada.

Las conclusiones y hallazgos de las evaluaciones se encuentran disponibles en la sección correspondiente de la página de transparencia presupuestaria.¹¹ Las evaluaciones son a su vez insumos para la programación y presupuestación del gasto público de los siguientes ejercicios. El artículo 25 de la LFPRH

¹¹ Las evaluaciones se encuentran disponibles utilizando un buscador por programa presupuestario en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>

señala que aparte de las políticas establecidas en el PND, programas sectoriales, marcos macroeconómicos y financieros, entre otros insumos, la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas, y sus respectivos indicadores de desempeño y de gestión, registrados en el SED también son base de su elaboración para los objetivos pretendidos del siguiente ejercicio fiscal.

Finalmente, las auditorías se realizan una vez que el gobierno federal entrega la cuenta pública, la cual es presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente. La Auditoría Superior de la Federación la recibe y cuenta con un periodo para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. La Cámara de Diputados concluye su revisión a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, junto con el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior. Los informes individuales de auditoría son presentados entre febrero y octubre del año siguiente a la presentación de la cuenta pública. Los sistemas, reportes e informes de las auditorías internas realizadas por los Órganos Internos de Control (OIC) y la Auditoría Superior de la Federación representan un aspecto clave de la gestión y políticas del gasto público, pero requieren de un espacio importante para su justa descripción. La cobertura de estos temas excede el objetivo del presente texto, pero se recomienda una lectura de los informes, reportes, infografías, guías, manuales y otros materiales que emiten tanto la Auditoría Superior de la Federación (ASF)¹² como de la Secretaría de la Función Pública (SFP).¹³

Traslape entre ciclos de ejercicios anteriores y futuros

Lee, Johnson y Joyce apuntan que para la gestión y políticas del gasto público es necesario comprender los diferentes traslapes que existen entre los ciclos de anteriores y futuros ejercicios, así como la administración de acciones y tareas de

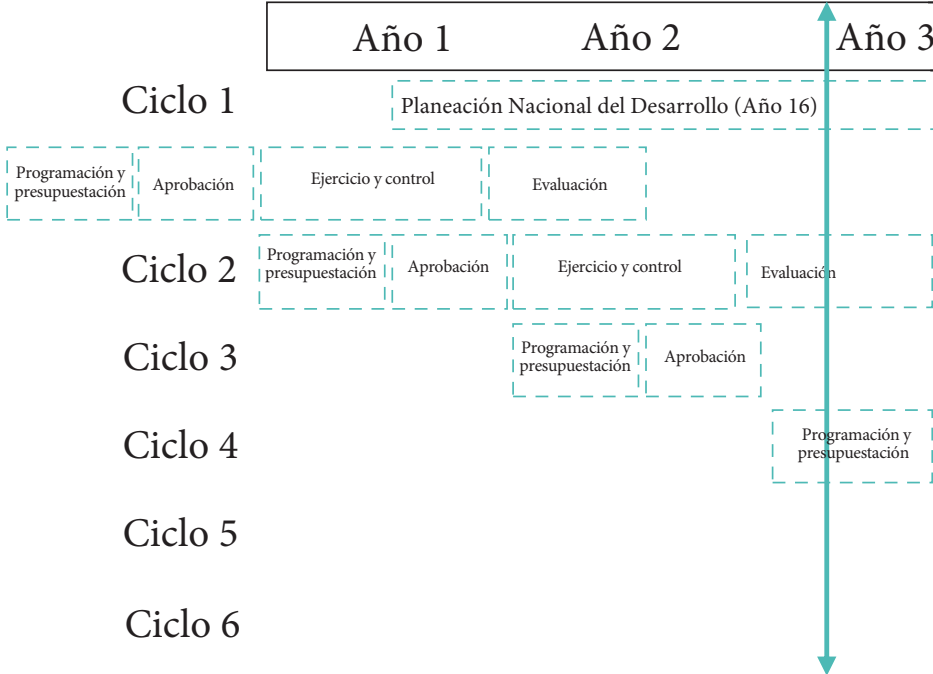
12 Para acceder al material y recursos de la ASF, favor de revisar el siguiente sitio: <https://www.asf.gob.mx/Default/Index>

13 Para más información sobre la SFP, ahora la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, favor de revisar el siguiente sitio: <https://www.gob.mx/sfp>

estos ciclos. A este tipo de gestión se le denomina *scrambled cycles* o ciclos de presupuestos revueltos (2004, pp. 57-60).

Parte del éxito de una administración presupuestaria efectiva radica en el entendimiento y manejo adecuado de estos ciclos y tiempos en el calendario fiscal y plan de trabajo anual de la oficina de presupuesto (Lee, Johnson y Joyce, 2004, p. 58). La Gráfica 23 muestra un ejemplo de este tipo de traslapes en el Gobierno federal con un ejemplo de la distribución de tareas y actividades de cada etapa del ciclo de gestión del gasto público durante un sexenio en México. Como se aprecia en la figura, la administración del presupuesto requiere una apreciación clara de las diferentes tareas que se presentan en un calendario presupuestal anual. La línea sólida que corta al año 3 muestra que hay que atender tareas y obligaciones de la etapa de evaluación del ciclo 2, pero al mismo tiempo realizar actividades y cumplir con requerimientos de las etapas del ejercicio y control del gasto público del presente ciclo 3, y desarrollar todas las acciones inherentes a las etapas de la programación y la presupuestación del próximo ciclo 4. El traslape entre ciclos la vuelve una de las actividades que requieren un intenso trabajo de retroalimentación en cada una de las etapas, tomando en consideración tanto los aspectos de planeación, programación y presupuestación como las consideraciones claves de la aprobación, ejercicio, control y evaluación. Esta retroalimentación requiere de una base organizacional y estructuras de la información útiles para la toma de decisiones, junto con sistemas y procesos de información confiables y oportunos a lo largo de cada etapa del ciclo de gestión del gasto público.

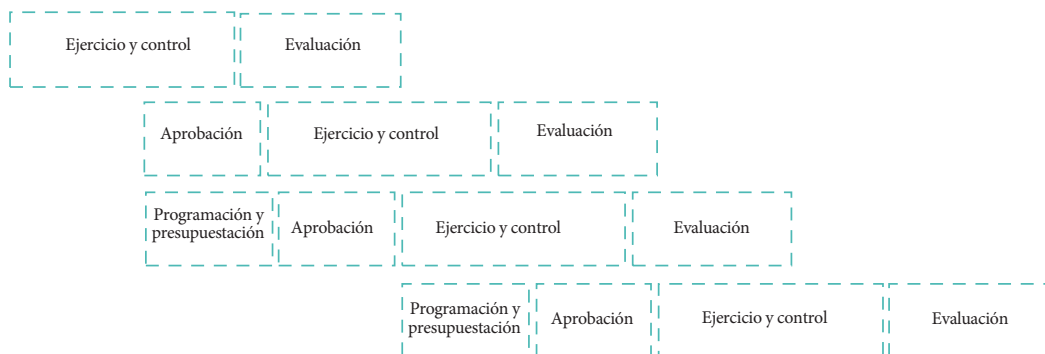
Gráfica 23. Traslape entre ciclos de gestión del gasto público de ejercicios anteriores y futuros.



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

El capítulo revisó los diferentes ciclos de gestión del gasto público junto con su marco legal en el nivel federal en México y se propuso un ciclo extendido de un proceso de gestión del gasto público dividido en siete etapas: planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación. Cada etapa fue revisada en su descripción legal y administrativa conforme a nuestras leyes y una revisión de los diversos actores económicos, políticos, administrativos y jurídicos que interactúan dentro y fuera del gobierno. Este ciclo ha servido como un andamiaje institucional y administrativo complejo que el gobierno ha construido y modificado con base en sus necesidades de control



de los recursos públicos, pero también para coordinar la participación de los diferentes participantes en cada una de las etapas y procesos.

Es importante reflexionar y evaluar si este andamiaje del ciclo de gestión del gasto público estructurado para controlar los recursos públicos coadyuva en su diseño para facilitar la toma de decisiones de las políticas de gasto, fiscales, económicas, sociales, promoción del desarrollo económico, entre otras (Nice, 2002; Chávez Presa, 2012). Es común entre la comunidad de funcionarios públicos quejarse sobre la sobrerregulación y burocracia de los procesos, procedimientos y sistemas complejos que los encargados de la SHCP imponen al resto del aparato gubernamental. Secretarías como la SHCP tiene a su cargo la responsabilidad de coordinar al resto de las áreas del gobierno en varios procesos clave de la gestión del gasto público, así como de la hechura de sus políticas públicas tales como políticas de disciplina presupuestaria, proyectos de

inversión, presupuesto basado en resultados, gasto federalizado, entre otras. La SHCP tiende a privilegiar el control de los recursos sobre otras funciones estratégicas como la comunicación y coordinación en apoyo al resto de las secretarías y entes públicos a través del ciclo de gestión del gasto público. Como resultado, el ciclo puede ser usado más como un proceso inductivo de control que obstaculiza y entrapa varios procesos, en lugar de promover una inteligencia presupuestal y financiera que permita el desarrollo nacional y regional.

Algunos aspectos revisados en este capítulo sirvieron para reflexionar el papel del arreglo institucional del ciclo de gestión del gasto público: alcances y limitaciones de la perspectiva de control y la regulación normativa del gasto público, impacto del marco de cada etapa del ciclo de gestión del gasto público en el diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas y la apertura a la participación en cada una de las etapas del ciclo de gestión del gasto público.

Cada uno de estos aspectos requieren profundas inversiones en estudio e investigación para seguir explorando y aprendiendo sobre la importancia del ciclo en la gestión y políticas de gasto; de esta manera mejorar los modelos y sistemas para la toma de decisiones y mejores resultados de las políticas públicas, no sólo privilegiando el control y el cumplimiento de la normatividad.

Capítulo 6.

Políticas de gasto público

Como se discutió en el capítulo anterior, el Estado construye un sistema para el ciclo de gestión del gasto público apoyado en una base organizacional y una estructura de la información que sirven para la toma de decisiones sobre los recursos en el sector público. Sin embargo, este contexto está enmarcado por fines económicos y políticos, no sólo administrativos y organizacionales, aunque con frecuencia llegan a competir entre sí (Matute González, 2025).

Es indiscutible que el presupuesto y las políticas de gasto público representan herramientas de gestión y políticas públicas con fines económicos. Para Petrei (1997) y Ayala Espino (1996), el presupuesto y el gasto público deben cumplir un papel principal como generador del bienestar social en un contexto de competencia entre diferentes prioridades de gasto y escasez de recursos. Para muchos, el gasto público debe servir como instrumento de política económica a fin de compensar desigualdades,

impulsar el crecimiento de ciertos sectores o regiones y coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas a través de una oferta de proyectos y programas gubernamentales (Chávez Presa, 2012, p. 75). Sin ser exhaustivos, existe un consenso respecto a los fines del gasto público en materia de política económica que vale la pena repasar con base en los argumentos de varios autores: eficiencia en la asignación de los recursos públicos, estabilidad económica, redistribución del ingreso, pleno empleo, equilibrio en las cuentas exteriores, crecimiento económico y bienestar social. Cada una implica una serie de instrumentos rectores para la planeación, implementación y evaluación del gasto público con base en criterios económicos y sociales.

Otro ámbito clave del desarrollo de los presupuestos y el análisis de las asignaciones del gasto público tiene que ver con su naturaleza como herramienta con fines políticos, pues también implican escenarios de conflictos de poder que conllevan cargas ideológicas y negociaciones políticas (Thurmaier y Willoughby, 2014). Rubin (1997) enlista algunos propósitos de las políticas de gasto público y de los procesos presupuestarios: elecciones públicas, debate macroeconómico del gasto público, prioridades políticas del gobierno, clientelismo, transparencia y rendición de cuentas y modelos de carga fiscal. Al final, se considera que representan procesos integradores de las diferentes elecciones, negociaciones y debates públicos, es decir, manifiestan un consenso general sobre qué tipos de servicios y bienes debe proporcionar el gobierno, y a qué ciudadanos deben beneficiarse (Rubin, 1997; Thurmaier y Willoughby, 2014). En suma, el presupuesto y el gasto públicos incorporan diferentes manifestaciones políticas que confluyen de diferentes escenarios políticos hacia los sistemas y procesos que discuten, aprueban, gestionan y evalúan el gasto público (Lewis y Hildreth, 2011). Por lo que una de sus finalidades es servir como herramienta de negociación política o construcción de consensos.

El presente capítulo describe algunas políticas que sirven como herramientas para alcanzar estos fines jurídicos, administrativos, económicos y políticos de los presupuestos y del gasto público (Matute González, 2025). El artículo 1 de la LFPRH es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la CPEUM, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Al respecto este artículo señala que los sujetos obligados a cumplir estas disposiciones deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia,

eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. Todos muy amplios y generales, pero que han servido para orientar el gasto público de alguna manera a través de diversas políticas de gasto público.

El gobierno ha desarrollado una serie de estas políticas para implementar, operar o verificar que estos principios y criterios se lleven a cabo en la gestión del gasto público (Nukpezah, Ahmadu, Ukwandi, Adu y Abraham, 2023). Las siguientes secciones de este capítulo muestran algunas de las políticas orientadas a cumplir con estos principios presupuestarios: transparencia financiera, presupuesto basado en resultados y sistema de evaluación del desempeño (PBR-SED), gasto federalizado, austeridad y ahorro del gasto público y participación ciudadana en la toma de decisiones presupuestaria.

Análisis de escenarios macroeconómicos de la política de gasto público

El análisis de los escenarios macroeconómicos han sido tradicionalmente el componente clave de la instrumentación de la política económica de gasto público. El Fondo Monetario Internacional ha suscrito la necesidad de desarrollar una comprensión completa de los escenarios macroeconómicos como parte de la planificación y preparación del presupuesto (Potter y Diamond, 1999). Es decir, esta perspectiva no sólo es necesaria para proyectar los ingresos y gastos públicos, sino para poder asesorar a los responsables de las políticas sobre la viabilidad y conveniencia de propuestas presupuestarias específicas. Es mucho más fácil controlar los gastos gubernamentales antes de la preparación del presupuesto que más tarde durante la ejecución del presupuesto; por lo tanto, los economistas fiscales y los asesores presupuestarios necesitan considerar los siguientes aspectos: el marco y procedimientos de toma de decisiones presupuestarias como base de las políticas de gasto público y el marco de posibles cambios con base en diferentes escenarios macroeconómicos.

Las respuestas a estas cuestiones se realizan a través de un sistema de planificación y preparación presupuestaria estructurado con base en criterios y fundamentos bien establecidos en las políticas de gasto público. Potter y Diamond (1999) ofrecen cuatro formas de disciplina fiscal y financiera que deben ser congruentes al realizar el análisis: (1) control del gasto agregado para garantizar su viabilidad económica, es decir, coherencia con las restricciones

macroeconómicas; (2) medios eficaces para lograr una asignación de recursos que refleje las prioridades de la política de gastos, (3) prestación eficiente de servicios públicos (eficiencia productiva) y (4) minimización de los costos financieros de la gestión presupuestaria, es decir, ejecución eficiente del presupuesto y prácticas de gestión de los requerimientos de financiamiento y deuda del gobierno. Un ejemplo de este tipo de análisis sería, por ejemplo, anunciar políticas de austeridad del gasto público como medida contra cíclica a un escenario macroeconómico poco favorable, pero con una política de gasto de derroche o sin medidas de control en ciertos programas y proyectos gubernamentales. Otro ejemplo sería el análisis de la correspondencia de las prioridades de la agenda política con la estructura de las asignaciones de los presupuestos; además del estudio de los costos con relación a los resultados e impacto de las políticas y programas.

En México, este tipo de estudios son relativamente recientes. Aunque en varios momentos de la historia nuestro país ha experimentado dificultades financieras y económicas (Reinhart y Rogoff, 2009), fue sólo a partir de las crisis entre los años ochenta y noventa que se desarrollaron reglas claras para establecer escenarios y apuestas del gobierno federal sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente ejercicio fiscal, tales como crecimiento económico, inflación, tasa de interés y precio del petróleo. También indica los objetivos y metas de la Ley de Ingresos y el PEF en estos escenarios, y los posibles montos del PEF y su correspondiente resultado deficitario o superavitario.

Estas reglas son denominadas Criterios Generales de Política Económica (CGPE) cuyo objetivo es definir una regla de congruencia y equilibrio presupuestario estableciendo los escenarios macroeconómicos estimados que sirvan de base a la proyección de la propuesta presupuestal del siguiente ejercicio fiscal. Los artículos 16 y 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) aplicables en el año 2024 establecen los criterios generales de política económica, los principios de responsabilidad hacendaria y los mecanismos de aprobación, comunicación y coordinación de estos tres documentos directriz. En particular, el artículo 16 establece que los CGPE deben explicar las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones correspondientes a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, deben exponerse los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley relacionadas con las líneas generales de política, acompañados de propuestas

para enfrentarlos. Los CGPE detallan los aspectos relevantes sobre el marco macroeconómico y los objetivos de finanzas públicas para el cierre del ejercicio anual en curso y del año próximo. Este documento explica también las medidas de política fiscal que se implementarán y el posible impacto de otras políticas en la economía. Las iniciativas del LIF y del PEF deben estimarse con base en estos escenarios establecidos en los CGPE.

Esta sección analiza los CGPE del ejercicio 2024 como muestra de escenarios macroeconómicos y su impacto en la política de gasto público por parte del gobierno federal a través de la Tabla 24. En la última columna de esta tabla se muestran algunos posibles argumentos de los posibles “efectos” que pueden representar un riesgo u oportunidad en materia del proyecto presupuestario 2024. Existe polémica entre los diferentes funcionarios del gobierno y expertos con argumentos a favor y en contra. Las voces más oficialistas argumentan que este esquema de política expansiva promueve el desarrollo y estabilidad económica, al tiempo que mantiene el impulso de programas sociales, y la conclusión de obras emblemáticas de infraestructura para cerrar el sexenio y una fuerte cantidad de apoyo financiero a PEMEX. Sin embargo, otras voces alertan que el proyecto incluye un estimado de crecimiento del 7.8% en el gasto total que no corresponde al incremento de tan sólo el 0.8% en los ingresos públicos. La Tabla 25 muestra precisamente que las estimaciones del marco macroeconómico es una tarea dinámica y compleja que cambia a lo largo del tiempo; el déficit está siendo fondeado por la deuda pública (incluyendo los RFSP) y pasaría de un estimado del 46.5% del PIB al cierre del 2023 al 48.8% en el 2024. El incremento en el déficit asciende al 5.4% del PIB para el 2024, por lo que para muchos resulta incómodo e insostenible ya que la expectativa del gobierno es que este incremento sea temporal, que el déficit baje al 2.6% para el 2025 y que el saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB se mantenga en el 48.8 por ciento.

Tabla 24. Marco macroeconómico 2023-2024 y efectos en los ingresos y egresos en 2024.

Indicador	Aprobado 2023	Estimado 2023	Esperado 2024	Efecto
Producto Interno Bruto (PIB)				
Crecimiento % real (rango)	[1.2,3.0]	[2.5,3.5]	[2.5,3.5]	Medio punto real de crecimiento económico incrementa ingresos tributarios en +24 mmp. Un mayor crecimiento económico al estimado incrementa los ingresos públicos debido a una mayor recaudación de impuestos federales (IVA, ISR y otros).
Nominal (mmp)	31,402	31,963	34,374	
Deflactor del PIB	5.0	5.0	4.8	
Inflación (%)				

GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y POLÍTICAS DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO

Indicador	Aprobado 2023	Estimado 2023	Esperado 2024	Efecto
Diciembre/diciembre	3.2	4.5	3.8	La inflación se ha mantenido contenida y en niveles similares a los de su principal socio comercial (EEUU) en los últimos dos años. Por lo que sus efectos han sido moderados y sin necesidad de cubrir ajustes derivados del reconocimiento del componente inflacionario en el gasto o deuda.
Promedio	4.7	5.7	4.5	
Tipo de cambio nominal (pesos por dólar)				
Fin del periodo	20.6	17.3	17.6	La apreciación de 20 centavos en el tipo de cambio promedio tiene un impacto neto de -7.5 mmp (-10.3 mmp de ingresos petroleros y +2.8 mmp de costo financiero de la deuda). Una apreciación del peso frente al dólar reduce los ingresos petroleros debido a que una proporción elevada de los mismos está asociada a las exportaciones de crudo. Por otra parte, reduce el costo financiero por la disminución del valor en pesos de la deuda denominada en moneda extranjera. El efecto neto sobre el balance público derivado de una apreciación en el tipo de cambio de 20 centavos es de -6 mil 376 millones de pesos, equivalente a -0.02% del PIB, considerando el efecto de los ingresos petroleros y el costo financiero del sector público.
Promedio	20.6	17.5	17.1	
Tasa de interés (Cetes 28 días, %)				
Nominal fin del periodo	8.5	11.3	9.5	Por 100 puntos base en la tasa de interés, el costo financiero de la deuda aumenta en 30.5 mmp. Un aumento en la tasa de interés incrementa el gasto no programable del sector público al aumentar el pago de los intereses de la deuda a tasa variable y los costos de refinanciamiento de la deuda que está por vencer.
Nominal promedio	8.9	11.2	10.3	
Real acumulada	6.0	6.9	6.7	
Cuenta corriente				
Millones de dólares	-18,282	-13,177	-14,954	Se espera que el comercio exterior mantenga un ritmo de crecimiento positivo. Primero, se prevé que continúen disminuyendo los problemas logísticos, el abasto de insumos y de la producción en la manufactura. Segundo, se espera que se mantenga la demanda por productos mexicanos desde EE.UU. por la resiliencia que han mostrado sectores y regiones vinculadas al comercio con nuestro país. Tercero, la materialización de las inversiones debido a la relocalización de empresas en México que inició desde hace varios años y que aumenta las exportaciones mexicanas de productos manufactureros. Por esta razón se espera un impacto en el tipo de cambio con un peso más fuerte.
% del PIB	-1.2	-0.8	-0.7	
Petróleo (canasta mexicana)				

Indicador	Aprobado 2023	Estimado 2023	Esperado 2024	Efecto
Precio promedio (dls./barril)	68.7	67.0	56.7	Un dólar adicional en el precio del petróleo impactará los ingresos petroleros en +13.4 mmp. Un aumento en el precio del petróleo incrementa los ingresos por exportaciones de petróleo más que el incremento de los gastos por importación de hidrocarburos para Pemex. Por 50 mbd de extracción de crudo, los ingresos petroleros se incrementan en 17.9 mmp. Es decir, una mayor plataforma de producción de petróleo incrementa los ingresos petroleros debido a mayores ventas de petróleo.
Plataforma de producción prom. (MBD)	1,872	1,955	1,983	
Plataforma de exportación prom. (MBD)	784	1,003	994	
Plataforma de privados prom. (MBD)	67	70	86	

Fuente: Elaboración propia a partir de los cgpe 2024 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2024a, p. 118) y los Pre-criterios generales de política económica 2024 (SHCP, 2024b, p. 82).

Tabla 25. Marco presupuestario 2023-2024 y efectos en los ingresos y egresos en 2024.

Indicadores de Finanzas Públicas	% del PIB			Variación % real 2024 respecto a 2023
	2022	Estimado 2023	Proyecto 2024	
Ingresos presupuestarios	22.4	21.7	21.3	0.8
Ingresos Tributarios	12.9	13.9	14.4	6.1
Gasto neto total	25.6	25.0	26.2	7.8
Gasto corriente estructural	9.9	10.1	10.6	7.5
Balance primario	-0.5	0.1	-1.2	n.s.
RFSP*	-4.3	-3.9	-5.4	n.s.
SHRFSP**	47.7	46.5	48.8	7.8
Deuda Pública	47.6	46.3	48.7	8.0

Fuente: Elaboración propia a partir de los CGPE 2024 (SHCP, 2024, p. 113).

Notas: n.s.: no significativo.

* RFSP: Requerimientos financieros del sector público.

** SHRFSP: Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público.

En general, este sistema de planificación económica y financiera del gasto público implica un sistema de información actual e histórica que permita poner a prueba hipótesis y modelos para tomar decisiones. Los beneficios de este sistema es ciertamente el control del gasto agregado para garantizar su viabilidad macroeconómica y contar con información sobre la estructura de asignaciones que permita evaluar la eficacia y eficiencia de los recursos para atender las prioridades necesidades establecidas en las políticas de gasto público. Otro beneficio es indudablemente la posibilidad de minimizar los costos

financieros de la gestión en el financiamiento y deuda pública. En suma, este análisis permite conectar los posibles escenarios macroeconómicos con los nodos decisionales a nivel micro de la gestión presupuestaria y las políticas de gasto en diversos sectores.

Análisis presupuestario de políticas públicas: desarrollo social 2019-2024

De acuerdo con la SHCP, el análisis presupuestario se define como “el examen y explicación de los principales componentes del gasto público, y su impacto en las actividades económicas, políticas y sociales del país, expresados en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado” (SHCP, 1998, p. 32). Los conceptos revisados en el Capítulo 4 del presente texto ofrecen detalles sobre la estructura de la información de la gestión del gasto público. Esta sección emplea la estructura de la información presupuestaria en sus clasificaciones administrativa, funcional y económica para realizar un análisis presupuestario de la política de desarrollo social del periodo 2019-2024. Para el análisis se utilizan los datos disponibles anualmente en el Analítico de Claves (AC01) del PEF aprobado por el Congreso y publicado por la SHCP.¹⁴ Esta información es empleada como ejercicio académico ya que presenta la limitación de sólo representar el gasto aprobado, no el gasto ejercido.

En el Capítulo 4 se mencionó que es deseable que las políticas públicas impulsadas por un gobierno cuenten con un sistema de información presupuestario que permita identificar los recursos aprobados y ejercidos en cada una de las intervenciones o soluciones a los problemas públicos propuestos. En este caso, esta sección realiza el análisis presupuestario de la política de desarrollo social del gobierno federal en México en la Tabla 26, la cual identifica los campos que integran la clave presupuestaria denominados Finalidad y Función. La Finalidad 2 etiqueta el gasto público asignado a Desarrollo Social. La Función clasifica el gasto público en siete categorías de esta política: (1) protección ambiental, (2) vivienda y servicios a la comunidad, (3) salud, (4)

14 Para tener acceso al Analítico de Claves (AC01) de cada ejercicio fiscal, favor de visitar la siguiente liga: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, (5) educación, (6) protección social y (7) otros asuntos sociales.

Tabla 26. Funciones que pertenecen a la Política de Desarrollo Social en México.

Finalidad	Función
1. Gobierno	1. Legislación
	2. Justicia
	3. Coordinación de la Política de Gobierno
	4. Relaciones exteriores
	5. Asuntos financieros y hacendarios
	6. Seguridad nacional
	7. Asuntos de orden público y de seguridad interior
	8. Otros servicios generales
2. Desarrollo Social	1. Protección ambiental
	2. Vivienda y servicios a la comunidad
	3. Salud
	4. Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales
	5. Educación
	6. Protección social
	7. Otros asuntos sociales
3. Desarrollo Económico	1. Asuntos económicos, comerciales y laborales en general
	2. Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza
	3. Combustibles y energía
	4. Minería, manufacturas y construcción
	5. Transporte
	6. Comunicaciones
	7. Turismo
	8. Ciencia, tecnología e innovación
	9. Otras industrias y otros asuntos económicos
4. Otras no clasificadas	1. Transacciones de la deuda pública / Costo financiero de la deuda
	2. Transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y ordenes de gobierno
	3. Saneamiento del sistema financiero
	4. Adeudos de ejercicios fiscales anteriores

Fuente: Catálogos de Finalidad y Funciones del PEF, periodo 2019-2024, SHCP.

La primera parte del análisis explora la clasificación administrativa a nivel de ramo ya que buscamos contestar la pregunta de quiénes son los ejecutores de gasto de la política de desarrollo social. La Tabla 27 muestra los dieciséis ramos del gobierno federal durante la administración de Andrés Manuel López

Obrador que participaron en este tipo de políticas con un presupuesto total acumulado del periodo 2019-2024 de \$17,086.7 miles de millones de pesos (mmp), es decir, el 51.2% del presupuesto total. Bajo esta clasificación, sólo cuatro ramos acapararon más del 88 por ciento del presupuesto total en desarrollo social:

- Ramo 19 “Aportaciones a Seguridad Social” con \$6,361.0 mmp (37.2 por ciento del total asignado a desarrollo social).
- Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” con \$4,964.1 mmp (29.1 por ciento del total asignado a desarrollo social).
- Ramo 11 “Educación Pública” con \$2,076.3 mmp (12.2 por ciento del total asignado a desarrollo social).
- Ramo 20 “Bienestar” con \$1,781.5 mmp (10.4 por ciento del total asignado a desarrollo social).

Una extensión del análisis anterior combina la clasificación administrativa a nivel de Ramo y Unidad Responsable (UR) pero clasificada por las siete funciones (clasificación funcional) que integran la finalidad “2” de desarrollo social. La Tabla 28 ofrece un resumen por cada función. Se identifica las URS del sector central u órganos desconcentrados en la etiqueta “Central” y las entidades paraestatales de la siguiente manera:

- Función 6. Protección social con \$8,017.0 mmp representando el 46.9 por ciento del rubro de desarrollo social.
- Función 5. Educación con \$5,190.9 mmp representando el 30.4 por ciento del rubro de desarrollo social.
- Función 3. Salud con \$1,998.3 mmp representando el 11.7 por ciento del rubro de desarrollo social.
- Función 2. Vivienda y servicios a la comunidad con \$1,644.9 mmp representando el 9.6 por ciento del rubro de desarrollo social.
- Función 4. Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales con \$130.6 mmp representando el 0.8 por ciento del rubro de desarrollo social.
- Función 1. Protección ambiental con \$100.7 mmp representando el 0.6 por ciento del rubro de desarrollo social.
- Función 7. Otros asuntos sociales con \$4.3 mmp representando el 0.0 por ciento del rubro de desarrollo social.

Tabla 27. Clasificación administrativa de la Política de Desarrollo Social en México, 2019-2024.

Ramo	Descripción	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total del periodo	Est. %
	Total general	2,217.4	2,358.1	2,519.9	2,892.9	3,331.0	3,767.3	17,086.7	100.0%
19	Aportaciones a Seguridad Social	786.1	863.6	961.0	1,092.0	1,236.4	1,421.8	6,361.0	37.2%
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	728.5	752.3	770.1	822.3	915.5	975.3	4,964.1	29.1%
11	Educación Pública	293.3	310.6	321.7	347.2	383.8	419.7	2,076.3	12.2%
20	Bienestar	150.5	181.4	191.7	299.3	414.6	543.9	1,781.5	10.4%
12	Salud	121.7	126.3	142.8	191.2	206.8	94.0	882.8	5.2%
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	54.0	57.3	58.4	60.2	72.7	82.5	385.2	2.3%
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	23.8	20.8	22.8	29.9	46.4	43.9	187.6	1.1%
47	Entidades no Sectorizadas	6.0	4.6	4.2	4.4	4.7	133.6	157.4	0.9%
48	Cultura	12.8	13.5	13.9	15.0	15.9	16.7	87.7	0.5%
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	16.8	8.9	14.8	10.9	13.1	10.6	75.1	0.4%
7	Defensa Nacional	8.9	9.6	9.4	10.6	10.8	11.9	61.2	0.4%
8	Agricultura y Desarrollo Rural	9.4	4.0	4.6	4.8	5.0	5.3	33.3	0.2%
13	Marina	4.3	4.6	4.0	4.9	4.8	5.9	28.4	0.2%
6	Hacienda y Crédito Público	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	2.4	4.3	0.02%
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	0.7	-	-	-	-	-	0.7	0.004%
4	Gobernación	0.02	-	-	-	-	-	0.02	0.0001%

Fuente: Catálogos de Finalidad, Ramos y Unidades Responsables del PEF, periodo: 2019-2024, SHCP.

Cifras en miles de millones de pesos (mmp).

Tabla 28. Clasificación administrativa y funcional de la Política de Desarrollo Social en México, 2019-2024.

Ramo	UR	Descripción	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est. %
Total general			2,217.4	2,358.1	2,519.9	2,892.9	3,331.0	3,767.3	17,086.7	100.0%
	Central		1,445.7	1,524.3	1,504.8	1,764.7	2,058.0	2,298.6	10,596.2	62.0%
	Paraestatal		771.7	833.8	1,015.1	1,128.2	1,273.0	1,468.7	6,490.5	38.0%
Total para 6. Protección Social			942.1	1,042.3	1,148.9	1,351.2	1,615.1	1,917.6	8,017.0	46.9%
8	Agricultura y Desarrollo Rural		5.2	-	-	-	-	-	5.2	0.03%
	VSS	Diconsa, S.A. de C.V.	2.1	-	-	-	-	-	2.1	0.01%
	VST	Liconsa, S.A. de C.V.	3.0	-	-	-	-	-	3.0	0.02%
12	Salud		1.9	1.9	1.9	3.8	4.0	5.0	18.7	0.1%
	Central		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.002%
	NHK	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	1.8	1.9	1.9	3.7	4.0	5.0	18.2	0.1%
19	Aportaciones a Seguridad Social		767.6	843.1	939.8	1,031.0	1,176.1	1,347.6	6,105.3	35.7%
	Central		108.7	117.1	123.1	130.6	139.9	147.4	766.8	4.5%
	GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	247.5	268.5	291.1	304.5	344.5	381.8	1,837.8	10.8%
	GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	411.4	457.5	525.6	596.0	691.7	818.4	3,500.7	20.5%
20	Bienestar		149.1	180.5	191.0	298.6	414.2	543.5	1,776.9	10.4%
	Central		148.5	179.9	190.5	298.1	413.7	543.1	1,773.8	10.4%
	V3A	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	2.1	0.01%
	VRW	Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
	VUY	Instituto Mexicano de la Juventud	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-	0.6	0.003%
	VZG	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	0.1	0.1	-	-	-	-	0.2	0.001%
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		12.3	12.7	12.6	14.0	16.6	17.1	85.3	0.5%
	Central		12.3	12.7	12.6	14.0	16.6	17.1	85.3	0.5%
47	Entidades no Sectorizadas		6.0	4.0	3.6	3.8	4.1	4.3	25.8	0.2%
	AYB	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	6.0	4.0	3.6	3.8	4.1	4.3	25.8	0.2%
Total para 5. Educación			754.3	786.3	813.2	859.6	945.0	1,032.6	5,190.9	30.4%
7	Defensa Nacional		2.9	3.0	3.0	3.2	3.5	3.9	19.4	0.1%
	Central		2.9	3.0	3.0	3.2	3.5	3.9	19.4	0.1%
8	Agricultura y Desarrollo Rural		4.3	4.0	4.6	4.8	5.0	5.3	28.1	0.2%

Ramo	UR	Descripción	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est. %
	Central		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.7	0.0%
	A1I	Universidad Autónoma Chapingo	2.8	2.5	3.1	3.2	3.3	3.5	18.4	0.1%
	IZC	Colegio de Postgraduados	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.7	9.1	0.1%
11	Educación		287.0	303.6	314.6	340.1	376.3	411.8	2,033.5	11.9%
	Central		237.6	252.2	263.0	285.3	317.9	349.1	1,705.1	10.0%
	A2M	Universidad Autónoma Metropolitana	5.3	5.4	5.6	5.9	6.2	6.8	35.3	0.2%
	A3Q	Universidad Nacional Autónoma de México	27.5	28.7	29.6	30.5	32.6	34.8	183.7	1.1%
	L3P	Centro de Enseñanza Técnica Industrial	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	2.1	0.01%
	L4J	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	6.9	0.04%
	L5N	Colegio de Bachilleres	1.9	2.0	2.1	2.2	2.3	2.4	12.9	0.1%
	L5X	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	1.3	1.3	1.5	1.5	1.6	1.7	9.0	0.1%
	L6H	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.2	0.01%
	L6J	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	2.0	3.0	3.1	3.3	3.5	3.7	18.5	0.1%
	L6W	Consejo Nacional de Fomento Educativo	4.8	4.6	4.0	5.4	5.7	6.0	30.5	0.2%
	L8K	El Colegio de México, A.C.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.7	0.004%
	L9T	Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.002%
	MDA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	2.1	2.1	1.6	1.7	1.8	1.9	11.2	0.1%
	MDE	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	1.7	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2	2.9	0.02%
	MDL	Instituto Mexicano de la Radio	0.2	0.2	0.2	-	-	-	0.5	0.003%
	MEY	Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	-	1.0	1.0	1.0	1.5	1.6	6.1	0.04%
	MGC	Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.7	0.004%
	MGH	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	0.9	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	6.0	0.04%
13	Marina		2.1	1.9	1.4	1.9	1.9	2.2	11.5	0.1%
	Central		2.1	1.9	1.4	1.9	1.9	2.2	11.5	0.1%
25	Prev. y Aport. p/los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos		54.0	57.3	58.4	60.2	72.7	82.5	385.2	2.3%
	Central		54.0	57.3	58.4	60.2	72.7	82.5	385.2	2.3%
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		403.3	415.9	430.5	448.7	484.9	526.3	2,709.6	15.9%
	Central		403.3	415.9	430.5	448.7	484.9	526.3	2,709.6	15.9%

GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y POLÍTICAS DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO

Ramo	UR	Descripción	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est. %
42		Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	0.7	-	-	-	-	-	0.7	0.004%
		Central	0.7	-	-	-	-	-	0.7	0.004%
47		Entidades no Sectorizadas	-	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	3.0	0.02%
	AYN	Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación	-	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	3.0	0.02%
Total para 3. Salud			246.0	257.6	280.6	376.2	398.9	439.0	1,998.3	11.7%
7		Defensa Nacional	6.1	6.7	6.5	7.3	7.3	8.0	41.8	0.2%
		Central	6.1	6.7	6.5	7.3	7.3	8.0	41.8	0.2%
12		Salud	119.8	124.4	140.9	187.4	202.8	88.9	864.1	5.1%
		Central	97.9	100.1	26.2	51.3	61.4	53.0	389.9	2.3%
	M7A	Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas	1.3	1.4	1.5	1.7	1.8	1.9	9.6	0.1%
	M7B	Instituto de Salud para el Bienestar	-	-	89.3	103.4	107.2	-	299.9	1.8%
	M7F	Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	2.2	0.01%
	M7K	Centros de Integración Juvenil, A.C.	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	4.8	0.03%
	NAW	Hospital Juárez de México	1.0	1.3	1.5	2.0	2.1	2.2	10.2	0.1%
	NBB	Hospital General “Dr. Manuel Gea González”	1.0	1.1	1.1	1.5	1.7	1.8	8.2	0.05%
	NBD	Hospital General de México “Dr. Eduardo Liceaga”	3.0	3.3	3.4	4.7	4.9	5.2	24.4	0.1%
	NBG	Hospital Infantil de México Federico Gómez	1.5	1.5	1.6	2.0	2.0	2.1	10.6	0.1%
	NBQ	Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío	1.1	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	7.6	0.04%
	NBR	Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca	0.5	0.6	0.6	0.8	0.9	1.0	4.3	0.03%
	NBS	Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán	0.7	0.9	0.9	1.0	1.1	1.1	5.8	0.03%
	NBT	Hospital Regional de Alta Especialidad de Cd Victoria “Bicentenario 2010”	0.7	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0	5.1	0.03%
	NBU	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca	1.2	1.3	1.4	1.6	1.8	1.8	9.2	0.1%
	NBV	Instituto Nacional de Cancerología	1.3	1.4	1.4	1.8	2.0	2.1	10.0	0.1%
	NCA	Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez	1.1	1.2	1.2	1.8	1.8	1.8	9.0	0.1%
	NCD	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas	1.1	1.1	1.1	1.5	1.6	1.7	8.1	0.05%
	NCE	Instituto Nacional de Geriátrica	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.001%
	NCG	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	2.3	10.6	0.1%
	NCH	Instituto Nacional de Medicina Genómica	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.4	0.002%
	NCK	Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez	0.7	0.7	0.8	1.3	1.3	1.4	6.1	0.04%

Ramo	UR	Descripción	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est. %
	NCZ	Instituto Nacional de Pediatría	1.5	1.6	1.7	2.4	2.3	2.4	11.9	0.1%
	NDE	Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0	1.1	5.6	0.03%
	NDF	Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra	1.3	1.4	1.4	1.7	1.8	1.9	9.6	0.1%
	NDY	Instituto Nacional de Salud Pública	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.002%
	NHK	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.002%
13	Marina		2.2	2.7	2.5	2.9	2.9	3.7	16.9	0.1%
	Central		2.2	2.7	2.5	2.9	2.9	3.7	16.9	0.1%
19	Aportaciones a Seguridad Social		18.5	20.5	21.3	61.0	60.3	74.2	255.7	1.5%
	Central		12.7	14.1	14.4	51.7	52.0	65.3	210.1	1.2%
	HXA	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	5.7	6.4	6.9	9.2	8.3	9.0	45.6	0.3%
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		99.5	103.4	109.5	117.5	125.6	135.6	691.0	4.0%
	Central		99.5	103.4	109.5	117.5	125.6	135.6	691.0	4.0%
47	Entidades no Sectorizadas		-	-	-	-	-	128.6	128.6	0.8%
	AYO	Servicios de Salud del IMSS para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR)	-	-	-	-	-	128.6	128.6	0.8%
Total para 2. Vivienda y Servicios a la Comunidad			238.0	237.4	242.2	265.4	328.4	333.5	1,644.9	9.6%
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		16.8	8.9	14.8	10.9	13.1	10.6	75.1	0.4%
	Central		6.7	2.9	9.1	5.0	7.6	5.5	36.7	0.2%
	QCW	Comisión Nacional de Vivienda	9.4	5.5	5.3	5.5	5.2	4.8	35.9	0.2%
	QDV	Instituto Nacional del Suelo Sustentable	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	2.5	0.01%
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales		6.3	7.2	9.1	11.7	26.4	26.1	86.9	0.5%
	Central		6.3	7.2	9.1	11.7	26.4	26.1	86.9	0.5%
20	Bienestar		1.4	1.0	0.7	0.7	0.4	0.4	4.6	0.03%
	Central		1.0	0.5	0.4	0.4	-	-	2.2	0.01%
	VQZ	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	2.4	0.01%
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		213.5	220.3	217.6	242.1	288.4	296.3	1,478.3	8.7%
	Central		213.5	220.3	217.6	242.1	288.4	296.3	1,478.3	8.7%
Total para 4. Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales			19.2	20.5	21.0	22.0	23.3	24.5	130.6	0.8%
4	Gobernación		0.0	-	-	-	-	-	0.02	0.0001%
	Central		0.0	-	-	-	-	-	0.02	0.0001%

GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y POLÍTICAS DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO

Ramo	UR	Descripción	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est. %
11	Educación		6.3	7.0	7.0	7.1	7.5	7.9	42.8	0.3%
	Central		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.05	0.0003%
	MAR	Fondo de Cultura Económica	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.8	0.004%
	A2M	Universidad Autónoma Metropolitana	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	2.9	0.02%
	A3Q	Universidad Nacional Autónoma de México	3.5	3.1	3.2	3.5	3.7	3.9	21.0	0.1%
	B01	XE-IPN Canal 11	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	3.4	0.02%
	L6I	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	1.7	2.8	2.7	2.4	2.5	2.6	14.6	0.1%
48	Cultura		12.8	13.5	13.9	15.0	15.9	16.7	87.7	0.5%
	Central		12.2	12.7	13.2	14.2	15.0	15.8	83.1	0.5%
	L3N	Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
	L6U	Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.6	0.003%
	L8G	Educal, S.A. de C.V.	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
	L8P	Estudios Churubusco Azteca, S.A.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
	L9Y	Fideicomiso para la Cineteca Nacional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.002%
	MDB	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.003%
	MDC	Instituto Mexicano de Cinematografía	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	1.4	0.008%
	MHL	Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.8	0.005%
	VZG	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.003%
Total para 1. Protección Ambiental			17.5	13.6	13.7	18.2	20.0	17.8	100.7	0.6%
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales		17.5	13.6	13.7	18.2	20.0	17.8	100.7	0.6%
	Central		17.5	13.6	13.7	18.2	20.0	17.8	100.7	0.6%
	RHQ	Comisión Nacional Forestal	0.003	0.003	0.003	0.004	0.004	0.004	0.022	0.000001
	RJJ	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	0.001	0.001	0.001	0.001	0.002	0.002	0.009	0.000001
Total para 7. Otros Asuntos Sociales			0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	2.4	4.3	0.02%
6	Hacienda y Crédito Público		0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	2.4	4.3	0.02%
	HJO	Banco del Bienestar, S.N.C., I.B.D.	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	2.4	4.3	0.02%

Fuente: Catálogos de Finalidad, Funciones, Ramos y Unidades Responsables del PEF, periodo: 2019-2024, SHCP.

Cifras en miles de millones de pesos (mmp).

La arquitectura de la información permite combinar las clasificaciones administrativa y funcional con el propósito de identificar por ramo los programas que involucran las políticas de desarrollo social del sexenio del López Obrador (López Sandoval y Martínez Leal, 2021). El análisis busca contestar la pregunta en qué se usan estos recursos. Cabe recordar que, desde su toma de protesta el 1° de diciembre de 2018, el presidente anunció un conjunto de 20 programas y 10 proyectos prioritarios que explícitamente cuentan con apoyo presupuestario. La Tabla 29 muestra los nombres de estos programas y proyectos icónicos de esta administración anunciados al principio de su mandato. La Tabla 30 muestra el análisis detallado de esta combinación administrativa-funcional y que la política de desarrollo social incluye solo 11 programas de los veinte prioritarios (1, 2, 3, 4, 11, 12, 13, 14, 15, 17 y 18) y 2 proyectos de los diez prioritarios (1 y 9). El resto de los programas y proyectos están asignados a las políticas de Desarrollo económico con Finalidad 3. Como ejemplo, la Tabla 31 muestra el detalle programático-administrativo de las asignaciones en 11 programas y 2 proyectos prioritarios de la administración de López Obrador.

Tabla 29. Proyectos y programas prioritarios de López Obrador.

20 Programas	10 Proyectos
1. Programa de apoyo para el bienestar de niñas y niños, hijos de madres trabajadoras	1. 100 Universidades públicas
2. Beca bienestar educación básica	2. Construyendo refinería dos bocas
3. Beca bienestar educación media superior	3. Internet para tod@s
4. Beca bienestar educación superior	4. Rehabilitación de refinerías
5. Producción para el bienestar	5. Modernización del Aeropuerto de la Ciudad de México
6. Caminos rurales	6. Nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles
7. Canasta básica de alimentos	7. Plan Nacional de Energía Eléctrica
8. Crédito ganadero a la palabra	8. Plan Nacional de Gas y Petróleo
9. Desarrollo del Istmo de Tehuantepec	9. Rescate del Lago de Texcoco
10. Fertilizantes para el bienestar	10. Tren Maya
11. Jóvenes construyendo el futuro	
12. Atención médica y medicamentos gratuitos	
13. Mejoramiento urbano	
14. Pensión para personas con discapacidad	
15. Pensión universal para personas adultas mayores	
16. Precios de garantía a productores del campo	
17. Reconstruyendo esperanza	
18. Sembrando vida	
19. Tandas para el bienestar	
20. Zona libre de la Frontera Norte	

Fuente: Elaboración propia a partir del sitio web oficial de Programas del Bienestar.

Tabla 30. Clasificación administrativa y por programas de la Política de Desarrollo Social en México, 2019-2024.

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %
Total general		2,217	2,358	2,520	2,893	3,331	3,767	17,087	100.0%
6. Protección Social		942	1,042	1,149	1,351	1,615	1,918	8,017	46.9%
19. Aportaciones a Seguridad Social		768	843	940	1,031	1,176	1,348	6,105	35.7%
J08	Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago	307.0	344.2	409.2	474.3	558.9	663.7	2,757.3	16.1%
J06	Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE	225.1	244.2	261.2	273.8	305.2	337.3	1,646.9	9.6%
T01	Seguro de Enfermedad y Maternidad	97.4	102.8	105.8	110.2	120.1	139.7	676.0	4.0%
J12	Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	41.6	44.2	46.3	49.8	53.8	56.5	292.3	1.7%
J09	Pensiones Civiles Militares y de Gracia	24.5	27.2	29.4	29.4	32.9	38.2	181.7	1.1%
J25	Previsiones para las pensiones en curso de pago de los Extrabajadores de LyFC	20.9	22.1	22.1	25.2	26.0	25.5	141.9	0.8%
T06	Cuota Social Seguro de Salud ISSSTE	18.5	20.2	21.3	22.2	22.3	26.7	131.1	0.8%
R18	Apoyo para cubrir el gasto de operación del ISSSTE	3.9	3.9	8.4	8.4	16.8	17.6	58.9	0.3%
R23	Adeudos con el IMSS e ISSSTE y fortalecimiento del Modelo de Atención Integral de Salud	6.4	7.3	9.9	10.3	10.3	9.5	53.8	0.3%
J11	Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	6.9	7.5	7.6	8.3	9.0	9.5	48.9	0.3%
J21	Pensión Mínima Garantizada IMSS	2.7	5.2	5.4	6.4	6.7	8.4	34.8	0.2%
T02	Seguro de Invalidez y Vida	3.3	3.7	3.8	4.3	4.9	5.8	25.8	0.2%
J22	Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE	4.0	4.2	3.5	3.5	3.8	4.0	23.0	0.1%
J26	Previsiones para el Pago de las Pensiones de los Jubilados de Ferronales de México	2.8	2.9	3.1	2.7	2.8	2.9	17.2	0.1%
T03	Seguro de Salud para la Familia	1.0	1.2	1.4	0.7	1.1	0.8	6.2	0.04%
J17	Fondo de Reserva para el Retiro IMSS	0.9	1.0	0.4	0.4	0.4	0.4	3.6	0.02%
U02	Régimen de Incorporación	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	1.6	0.01%
R13	Compensaciones de Carácter Militar con Pago único	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	1.2	0.01%
U03	Subsidio por cáncer IMSS y ayudas guardería ABC	0.0	0.5	0.0	0.1	0.2	0.2	1.1	0.01%
R10	Pagas de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio	0.1	0.1	0.1	0.3	0.2	0.2	1.0	0.01%

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %
	U04 Subsidio por cáncer ISSSTE	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.8	0.005%
	R15 Apoyo a jubilados del IMSS e ISSSTE	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.4	0.002%
	J14 Apoyo Económico a Viudas de Veteranos de la Revolución Mexicana	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.002	0.00001
20. Bienestar		149.1	180.5	191.0	298.6	414.2	543.5	1,776.9	10.4%
**	S176 Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	100.0	129.4	135.7	238.0	339.3	465.0	1,407.4	8.2%
**	S287 Sembrando Vida	0.0	0.0	28.9	29.9	37.1	38.9	134.9	0.8%
**	S286 Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	0.0	0.0	16.6	20.0	26.6	27.9	91.1	0.5%
**	U10 Sembrando Vida	15.0	28.5	0.0	0.0	0.0	0.0	43.5	0.3%
	P02 Promoción y eval. de la pol. de desarrollo social y comunitario, la part.y la cohesión social	1.1	4.2	5.1	5.5	6.4	6.8	29.1	0.2%
**	U09 Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	8.5	14.2	0.0	0.0	0.0	0.0	22.7	0.1%
	S72 PROSPERA Programa de Inclusión Social	20.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20.3	0.1%
**	S174 Programa de Apoyo Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.	2.0	2.2	2.7	2.8	2.9	3.1	15.7	0.1%
	M01 Actividades de apoyo administrativo	1.0	0.6	0.5	0.7	0.8	0.8	4.5	0.03%
	U11 Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural	0.0	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	2.6	0.02%
	E03 Servicios a grupos con necesidades especiales	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.9	0.01%
	P01 Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.4	0.01%
	U12 Programa de Apoyo p/Refugios Especializados p/Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos	0.0	0.0	0.4	0.4	0.0	0.0	0.8	0.005%
	S17 Programa de Fomento a la Economía Social	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.002%
	P04 Desarrollo integral de las personas con discapacidad	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
	E16 Articulación de Políticas Integrales de Juventud	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.001%
	S57 Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías FONART)	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0005%
	S241 Seguro de vida para jefas de familia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.04	0.0003%
	U08 Subsidios a programas para jóvenes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.01	0.0001%
33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		12.3	12.7	12.6	14.0	16.6	17.1	85.3	0.5%
	I06 FAM Asistencia Social	12.3	12.7	12.6	14.0	16.6	17.1	85.3	0.5%

GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y POLÍTICAS DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %
47. Entidades no Sectorizadas		6.0	4.0	3.6	3.8	4.1	4.3	25.8	0.2%
S178	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	1.3	1.6	1.6	1.7	1.8	1.9	10.0	0.1%
P13	Planeación y Articulación de la Acción Pública hacia los Pueblos Indígenas	1.0	1.0	0.9	1.0	1.0	1.1	6.1	0.04%
S249	Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas	0.8	0.8	0.9	1.0	1.1	1.1	5.7	0.03%
S179	Programa de Infraestructura Indígena	2.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	2.6	0.01%
M01	Actividades de apoyo Administrativo	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.0	0.01%
U11	Programa de Derechos Indígenas	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.003%
12. Salud		1.9	1.9	1.9	3.8	4.0	5.0	18.7	0.1%
E40	Servicios de asistencia social integral	0.8	1.0	1.1	2.9	3.1	4.0	12.9	0.1%
P13	Asistencia social y protección del paciente	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	2.7	0.02%
M01	Actividades de apoyo administrativo	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	2.0	0.01%
E41	Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.6	0.003%
S174	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
S39	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	0.03	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	0.2	0.001%
S251	Programa de Salud y Bienestar Comunitario	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0005%
E10	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.02	0.0001%
8. Agricultura y Desarrollo Rural		5.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.2	0.03%
S53	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	0.01%
B04	Adquisición de leche nacional	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8	0.01%
S52	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.01%
5. Educación		754.3	786.3	813.2	859.6	945.0	1,032.6	5,190.9	30.4%
7. Defensa Nacional		2.9	3.0	3.0	3.2	3.5	3.9	19.4	0.1%
A21	Sistema educativo militar	1.9	1.9	2.0	2.1	2.4	2.7	13.0	0.1%
R16	Programa de Becas para los hijos del Personal de las Fuerza Armadas en activo	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	5.6	0.03%
A22	Invest. y des.militar en coord. c/universidades púb., inst. púb. de educ. sup. y/o demás CPI	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.7	0.004%
A900	Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0004%

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %
8. Agricultura y Desarrollo Rural		4.3	4.0	4.6	4.8	5.0	5.3	28.1	0.2%
	E01 Desarrollo, aplicación de programas educativos e investigación en materia agroalimentaria	3.6	3.7	4.4	4.5	4.7	5.0	25.9	0.2%
	M01 Actividades de apoyo administrativo	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.8	0.01%
	E03 Desarrollo y Vinculación de la Investigación Cient. y Tecnológica con el Sector	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.002%
11. Educación Pública		287.0	303.6	314.6	340.1	376.3	411.8	2,033.5	11.9%
	U06 Subsidios para organismos descentralizados estatales	86.4	90.9	93.7	99.9	105.5	110.6	586.8	3.4%
	E10 Servicios de Educación Superior y Posgrado	52.7	54.4	56.5	59.3	62.1	66.4	351.4	2.1%
	E07 Servicios de Educación Media Superior	41.1	44.4	45.7	49.9	53.6	56.6	291.2	1.7%
**	S72 Programa de Becas de Educ. Básica para el Bienestar Benito Juárez	41.7	30.5	31.9	33.2	34.9	49.9	222.1	1.3%
**	S311 Beca Universal para Estudiantes de Educ. Media Superior Benito Juárez	0.0	0.0	33.2	34.5	37.6	39.4	144.6	0.8%
	S282 La Escuela es Nuestra	0.0	0.0	0.0	0.0	27.1	28.4	55.4	0.3%
**	U84 Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Sup. Benito Juárez	17.3	29.0	0.0	0.0	0.0	0.0	46.3	0.3%
	S283 Jóvenes Escribiendo el Futuro	0.0	0.0	10.2	10.6	11.2	11.7	43.6	0.3%
	U282 La Escuela es Nuestra	0.0	7.3	12.3	14.0	0.0	0.0	33.5	0.2%
	U80 Apoyos a centros y organizaciones de educación	0.6	3.1	3.7	4.5	9.7	10.2	31.8	0.2%
	M01 Actividades de apoyo administrativo	3.6	4.6	4.9	5.5	5.9	6.7	31.2	0.2%
	E66 Educación Inicial y Básica Comunitaria	4.6	4.5	3.8	5.3	5.6	5.8	29.6	0.2%
	S243 Programa de Becas Elisa Acuña	6.3	4.2	4.2	4.3	1.9	2.0	22.9	0.1%
	B03 Producción y distribución de libros y materiales educativos	2.1	3.1	3.2	3.4	3.6	3.8	19.1	0.1%
	P01 Diseño de la Política Educativa	1.8	1.6	2.0	3.4	3.6	4.5	16.9	0.1%
	E28 Normalización y certificación en competencias laborales	0.1	0.1	3.7	3.9	4.2	4.5	16.5	0.1%
	S221 Escuelas de Tiempo Completo	10.2	5.1	0.0	0.0	0.0	0.0	15.3	0.1%
**	U280 Jóvenes Construyendo el Futuro	4.3	7.8	0.0	0.0	0.0	0.0	12.1	0.1%
	E64 Educación para Adultos (INEA)	2.0	2.0	1.5	1.6	1.6	1.7	10.4	0.1%
	E05 Formación y certificación para el trabajo	3.5	3.7	0.0	0.0	0.0	0.0	7.1	0.04%

GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y POLÍTICAS DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %
**	U83 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1.0	1.0	1.0	1.0	1.5	1.5	7.0	0.04%
	G01 Normar los servicios educativos	0.5	0.5	0.5	1.3	1.4	1.6	5.8	0.03%
	S270 Programa Nacional de Inglés	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	4.3	0.03%
	S300 Fortalecimiento a la Excelencia Educativa	0.0	1.0	0.1	0.8	0.8	0.8	3.6	0.02%
	U31 Expansión de la Educación Inicial	0.8	0.8	0.6	0.8	0.0	0.0	3.0	0.02%
	U79 Expansión de la Educación Media Superior y Superior	0.3	0.6	0.0	0.0	0.8	0.8	2.5	0.01%
	S295 Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE)	0.0	0.1	0.1	0.7	0.8	0.8	2.4	0.01%
	K09 Proyectos de infraestructura social del sector educativo	0.4	0.4	0.2	0.1	0.1	1.0	2.3	0.01%
	S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente	0.7	0.5	0.2	0.2	0.3	0.3	2.2	0.01%
	E13 Producción y transmisión de materiales educativos	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	2.1	0.01%
	E68 Educación Física de Excelencia	0.0	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5	2.1	0.01%
	S312 Expansión de la Educación Inicial	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.9	1.7	0.01%
	E47 Programa de mantenimiento e infraestructura física educativa	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.3	0.01%
	S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	0.01%
***	U281 Programa Nacional de Reconstrucción	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.005%
	U82 Programa de Atención Directa a la Escuela	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.004%
	U40 Carrera Docente en UPES	0.4	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.004%
	S271 Programa Nacional de Convivencia Escolar	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.003%
	E03 Evaluaciones de la calidad de la educación	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.002%
	S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.002%
***	S281 Programa Nacional de Reconstrucción	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2	0.001%
	S299 Desarrollo de Aprendizajes significativos de Educación Básica	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
	S298 Atención de Planteles Púb. de Educ. Media Sup. c/estudiantes c/ discapacidad (PAPPEMS)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.001%
	E67 Sistema de Información y Gestión Educativa	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.001%
	S296 Atención a la Diversidad de la Educación Indígena (PADEI)	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.001%
	S297 Atención Educativa de la Población Escolar Migrante (PAPEM)	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.001%
	K27 Mantenimiento de infraestructura	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0003%

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %
E39	Registro Nacional de Profesionistas y sus Asociaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.03	0.0002%
E32	Políticas de igualdad de género en el sector educativo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.02	0.0001%
E21	Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.01	0.00004
E09	Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.01	0.00004
13. Marina		2.1	1.9	1.4	1.9	1.9	2.2	11.5	0.1%
A06	Sistema Educativo naval y programa de becas	2.1	1.9	1.4	1.9	1.9	2.2	11.5	0.1%
25. Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos		54.0	57.3	58.4	60.2	72.7	82.5	385.2	2.3%
E03	Servicios de educación básica en la Ciudad de México	37.2	40.0	40.6	42.1	45.6	49.7	255.4	1.5%
I02	Prev. salariales y econ. del Fondo de Aport. p/la Nómina Educ.y Gasto Operativo (FONE)	11.9	12.2	12.5	12.6	21.3	25.6	96.1	0.6%
M01	Actividades de apoyo administrativo	3.5	3.6	3.8	3.9	4.1	5.2	24.2	0.1%
E04	Servicios de educación normal en la Ciudad de México	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3	1.4	7.1	0.04%
I03	Prev. salariales y económicas del Fondo de Aport.p/la Educación Tecnológica y de Adultos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	1.2	0.01%
U01	Becas para la población atendida por el sector educativo	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.1	0.0%
33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		403.3	415.9	430.5	448.7	484.9	526.3	2,709.6	15.9%
I13	FONE Servicios Personales	347.0	358.0	371.6	386.4	416.0	454.2	2,333.2	13.7%
I15	FONE Gasto de Operación	14.0	14.4	14.9	15.8	17.1	17.9	94.1	0.6%
I16	FONE Fondo de Compensación	10.1	10.4	10.7	11.4	12.3	12.9	67.7	0.4%
I14	FONE Otros de Gasto Corriente	10.7	10.7	10.7	10.7	11.3	11.8	66.1	0.4%
I07	FAM Infraestructura Educativa Básica	9.3	9.5	9.4	10.5	12.5	12.8	64.1	0.4%
I08	FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior	5.2	5.4	5.3	5.9	7.0	7.2	36.0	0.2%
I09	FAETA Educación Tecnológica	4.5	4.8	5.0	5.1	5.4	5.8	30.6	0.2%
I10	FAETA Educación de Adultos	2.5	2.7	2.8	2.9	3.3	3.6	17.8	0.1%
42. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación		0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0%
M01	Actividades de apoyo administrativo	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.001%
P04	Evaluación del Sistema Educativo Nacional	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
P03	Normatividad y Política Educativa	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0005%

GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y POLÍTICAS DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %	
P05	Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0004%	
P01	Coordinación de la Política Nacional de Evaluación Educativa	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0003%	
O01	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.03	0.0002%	
P06	Coordinación, Seguimiento y Supervisión	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.02	0.0001%	
47. Entidades no Sectorizadas		0.0	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	3.0	0.02%	
P16	Planeación, diseño, ejecución y eval. del Sist. Nacional de Mejora Continua de la Educación	0.0	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	1.7	0.01%	
M01	Actividades de apoyo Administrativo	0.0	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	1.3	0.01%	
3. Salud		246.0	257.6	280.6	376.2	398.9	439.0	1,998.3	11.7%	
7. Defensa Nacional		6.1	6.7	6.5	7.3	7.3	8.0	41.8	0.2%	
A09	Programa de sanidad militar	6.1	6.7	6.5	7.3	7.3	8.0	41.8	0.2%	
A900	Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN	0.0	0.0	0.004	0.0	0.0	0.0	0.008	0.00004%	
12. Salud		119.8	124.4	140.9	187.4	202.8	88.9	864.1	5.1%	
E23	Atención a la Salud	21.1	23.3	44.8	51.7	79.4	49.0	269.2	1.6%	
**	U13	Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos p/la Población sin Seg. Social Laboral	0.0	6.6	74.8	77.6	81.9	0.0	240.9	1.4%
	U05	Seguro Popular	71.2	72.5	0.0	0.0	0.0	0.0	143.8	0.84%
	E36	Programa de vacunación	2.1	2.1	2.2	30.3	14.0	14.0	64.7	0.4%
	E10	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	3.9	4.5	5.3	5.9	7.7	8.8	36.1	0.2%
	M01	Actividades de apoyo administrativo	2.7	3.0	3.4	11.1	8.5	4.5	33.3	0.2%
	P20	Salud materna, sexual y reproductiva	2.5	2.4	2.0	2.1	2.2	2.8	14.1	0.08%
	U12	Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud	0.0	1.6	1.6	1.7	1.8	2.6	9.4	0.05%
	E25	Prevención y atención contra las adicciones	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	8.8	0.1%
	S72	PROSPERA Programa de Inclusión Social	6.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.6	0.04%
	P12	Rectoría en Salud	1.2	0.5	1.0	0.9	1.0	1.1	5.8	0.03%
	S200	Fortalecimiento a la atención médica	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.0	4.4	0.03%
	S201	Seguro Médico Siglo XXI	2.1	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	0.02%
	P18	Prevención y control de enfermedades	0.6	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	3.8	0.02%
	U08	Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.9	3.7	0.02%

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %
	U09 Vigilancia epidemiológica	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.8	3.6	0.02%
	G04 Protección Contra Riesgos Sanitarios	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	3.6	0.02%
	P16 Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	2.9	0.02%
	P13 Asistencia social y protección del paciente	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	1.5	0.009%
***	U281 Programa Nacional de Reconstrucción	0.8	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	1.5	0.009%
	K11 Proyectos de infraestructura social de salud	0.4	0.1	0.0	0.2	0.0	0.2	0.9	0.005%
***	S281 Programa Nacional de Reconstrucción	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.1	0.7	0.004%
	K25 Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.002%
	S202 Calidad en la Atención Médica	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
	K27 Mantenimiento de infraestructura	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.001%
	G05 Regulación y vigilancia de establecimientos y servicios de atención médica	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.001%
13. Marina		2.2	2.7	2.5	2.9	2.9	3.7	16.9	0.1%
A07	Administración y fomento de los servicios de salud	2.2	2.7	2.5	2.9	2.9	3.7	16.9	0.1%
19. Aportaciones a Seguridad Social		18.5	20.5	21.3	61.0	60.3	74.2	255.7	1.5%
R23	Adeudos con el IMSS e ISSSTE y fortalecimiento del Modelo de Atención Integral de Salud	0.0	0.0	0.0	27.3	30.6	42.8	100.6	0.6%
S38	Programa IMSS-Bienestar	11.9	13.2	13.6	23.7	20.6	21.6	104.6	0.6%
T05	Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones	5.7	6.4	6.9	9.2	8.3	9.0	45.6	0.3%
U01	Seguridad Social Cañeros	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.8	0.01%
U02	Régimen de Incorporación	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	3.1	0.02%
33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		99.5	103.4	109.5	117.5	125.6	135.6	691.0	4.0%
I02	FASSA	99.5	103.4	109.5	117.5	125.6	135.6	691.0	4.0%
47. Entidades no Sectorizadas		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	128.6	128.6	0.8%
**	U13 Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la pob.sin seguridad social laboral	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	85.8	85.8	0.5%
	E01 Atención a la salud de personas sin seguridad social	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	40.5	40.5	0.2%
	S200 Fortalecimiento a la atención médica	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5	1.5	0.01%
	M01 Actividades de apoyo Administrativo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.7	0.004%
2. Vivienda y Servicios a la Comunidad		238.0	237.4	242.2	265.4	328.4	333.5	1,644.9	9.6%

GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y POLÍTICAS DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %
15. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		16.8	8.9	14.8	10.9	13.1	10.6	75.1	0.4%
**	S273 Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	8.0	4.1	8.4	4.2	6.6	4.4	35.7	0.2%
	S177 Programa de Vivienda Social	1.7	1.5	4.1	4.3	4.5	4.7	20.9	0.1%
***	U281 Programa Nacional de Reconstrucción	5.6	2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	7.8	0.05%
	P05 Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	4.9	0.03%
***	S281 Programa Nacional de Reconstrucción	0.0	0.0	1.1	1.1	0.6	0.0	2.9	0.02%
	M01 Actividades de apoyo administrativo	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.2	0.01%
	U03 Programa de modernización de registros públicos de la propiedad y catastros	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.003%
	S213 Programa para Regularizar Asentamientos Humanos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.003%
	P04 Conducción e instrumentación de la política nacional de vivienda	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.4	0.002%
	R04 Provisiones para el desarrollo de infraestructura urbana	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
16. Medio Ambiente y Recursos Naturales		6.3	7.2	9.1	11.7	26.4	26.1	86.9	0.5%
	K07 Infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento	2.5	2.0	3.9	6.4	19.7	10.5	44.9	0.3%
	E01 Operación y mantenimiento de infraestructura hídrica	1.8	3.5	3.8	3.9	4.2	4.2	21.4	0.1%
	R18 Provisiones para desarrollo de infraestructura hidráulica	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	9.5	10.6	0.1%
	S74 Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	2.1	1.7	1.3	1.4	1.5	1.8	9.8	0.1%
	G10 Gestión integral y sustentable del agua	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
	U01 Programa de Devolución de Derechos	0.002	0.005	0.004	0.0	0.0	0.0	0.003	0.00002
20. Bienestar		1.4	1.0	0.7	0.7	0.4	0.4	4.6	0.03%
	P03 Evaluación de los programas sociales	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.9	0.01%
	S155 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	0.0	1.1	0.01%
	M01 Actividades de apoyo administrativo	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.9	0.01%
	S17 Programa de Fomento a la Economía Social	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.003%
	S61 Programa 3 x 1 para Migrantes	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
	S70 Programa de Coinversión Social	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.001%
	F01 Fomento a la Participación Ciudadana	0.0	0.003	0.0	0.0	0.0	0.0	0.003	0.00002
33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		213.5	220.3	217.6	242.1	288.4	296.3	1,478.3	8.7%

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %
I05	FORTAMUN	84.3	87.0	85.9	95.5	113.8	117.0	583.5	3.4%
I04	FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	73.1	75.4	74.5	82.9	98.8	101.5	506.2	3.0%
I12	FAFEF	46.0	47.5	46.9	52.2	62.2	63.9	318.8	1.9%
I03	FAIS Entidades	10.1	10.4	10.3	11.4	13.6	14.0	69.8	0.4%
4. Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales		19.2	20.5	21.0	22.0	23.3	24.5	130.6	0.8%
4. Gobernación		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.02	0.0001%
P18	Conducción de la política del Gobierno Federal en materia religiosa	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.02	0.0001%
11. Educación Pública		6.3	7.0	7.0	7.1	7.5	7.9	42.8	0.3%
E11	Desarrollo Cultural	3.4	3.5	3.7	4.0	4.2	4.4	23.3	0.1%
S269	Programa de Cultura Física y Deporte	1.2	2.1	2.1	1.8	1.9	2.0	11.0	0.1%
E17	Atención al deporte	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7	3.7	0.02%
E13	Producción y transmisión de materiales educativos	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	3.3	0.02%
E16	Producción y distribución de libros y materiales culturales	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.7	0.004%
K27	Mantenimiento de infraestructura	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.003%
M01	Actividades de apoyo administrativo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
48. Cultura		12.8	13.5	13.9	15.0	15.9	16.7	87.7	0.5%
E11	Desarrollo Cultural	4.9	4.4	3.7	4.1	3.7	3.9	24.6	0.1%
E12	Protección y conservación del Patrimonio Cultural	1.9	2.1	2.0	2.1	2.2	2.3	12.5	0.1%
M01	Actividades de apoyo administrativo	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	2.0	11.0	0.1%
K09	Proyectos de infraestructura social del sector cultura	0.0	0.0	3.5	3.8	3.7	0.0	11.0	0.1%
E42	Servicios educativos culturales y artísticos	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.4	7.3	0.04%
E10	Servicios de Educación Superior y Posgrado	0.6	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8	4.0	0.02%
R02	Provisiones para la adquisición de terrenos de Zonas Arqueológicas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	3.3	3.6	0.02%
R01	Provisiones para el Desarrollo de Infraestructura Cultural	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	1.0	2.7	0.02%
E22	Servicios Cinematográficos	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	1.5	0.01%
***	U281 Programa Nacional de Reconstrucción	0.8	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	1.5	0.01%
S268	Programa de Apoyos a la Cultura	0.6	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	1.4	0.01%

GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y POLÍTICAS DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %
	U282 Estímulos creación artíst. recon. a trayectorias y apoyo al des. de proy. Cult.	0.0	0.0	0.0	0.1	0.6	0.6	1.3	0.01%
	E43 Cultura Comunitaria	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.01%
	E21 Investigación Científica, Arqueológica y Antropológica	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.9	0.01%
***	S281 Programa Nacional de Reconstrucción	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.2	0.9	0.01%
	E13 Producción y transmisión de materiales culturales y artísticos	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.8	0.005%
	U283 Fomento al Cine Mexicano	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	0.5	0.003%
	P03 Educación y cultura indígena	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.002%
	E16 Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
	S57 Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.001%
	E41 Protección de los derechos tutelados por la Ley Federal del Derecho de Autor	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.001%
	S303 Programa Nacional de Becas Artísticas y Culturales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0004%
	S243 Programa Nacional de Becas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.02	0.0001%
1. Protección Ambiental		17.5	13.6	13.7	18.2	20.0	17.8	100.7	0.6%
16. Medio Ambiente y Recursos Naturales		17.5	13.6	13.7	18.2	20.0	17.8	100.7	0.6%
	G10 Gestión integral y sustentable del agua	5.9	6.0	6.1	6.3	6.7	7.3	38.4	0.2%
	K129 Infraestructura para la Protección de Ctrros de Población y Áreas Productivas	1.2	1.0	2.2	5.9	5.9	3.9	20.1	0.1%
	M01 Actividades de apoyo administrativo	1.8	2.0	2.0	1.8	1.9	2.1	11.6	0.1%
	S74 Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	1.7	0.9	0.7	0.8	2.0	0.8	6.8	0.04%
	G03 Regulación Ambiental	0.8	0.7	0.7	0.9	0.8	0.9	4.8	0.03%
	P02 Planeación, Seguimiento y Evaluación de la Política Ambiental y de Recursos Naturales	0.5	0.4	0.4	0.6	0.6	0.6	3.2	0.02%
	K07 Infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	2.3	0.01%
**	R16 Provisiones para el rescate y rehabilitación del Lago de Texcoco	1.7	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3	0.01%
	E01 Operación y mantenimiento de infraestructura hídrica	0.1	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	2.1	0.01%
	K25 Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	1.5	0.01%
	G05 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.1	0.01%

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %
E06	Sistemas Meteorológicos e Hidrológicos	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	1.0	0.01%
S46	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	1.0	0.01%
U40	Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.9	0.01%
G31	Regulación, Gestión y Supervisión del Sector Hidrocarburos	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.9	0.01%
G30	Normativa Ambiental e Instrumentos para el Desarrollo Sustentable	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.3	0.8	0.004%
P01	Conducción de las políticas hídricas	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.003%
E16	Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.002%
U20	Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
N01	Atención de emergencias y desastres naturales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
G13	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.001%
E05	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.00%
K140	Inversión del Servicio Meteorológico Nacional	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.001%
U35	Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.001%
U25	Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.001%
K138	Inversión en Infraestructura Social y Protección Ambiental	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0004%
R15	Fideicomisos Ambientales	0.002	0.002	0.0	0.0	0.0	0.0	0.005	0.00003%
G26	Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular	0.004	0.0003	0.0	0.0	0.0	0.0	0.005	0.00003%
7. Otros Asuntos Sociales		0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	2.4	4.3	0.02%
6. Hacienda y Crédito Público		0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	2.4	4.3	0.02%
F35	Programa de Inclusión Financiera	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	2.4	4.3	0.02%

Fuente: Catálogos de Finalidad, Funciones, Ramos y Programas del PEF, periodo: 2019-2024, SHCP.

Cifras en miles de millones de pesos (mmp).

Tabla 31. Programas y proyectos prioritarios de la Política de Desarrollo Social en México, 2019-2024.

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %
Total general		2,217.4	2,358.1	2,519.9	2,892.9	3,331.0	3,767.3	17,086.7	100.0%
Total programa y proyectos prioritarios de la administración 219-2024		207.5	256.6	334.9	443.2	569.7	716.4	2,528.2	14.8%
6. Protección Social		125.5	174.2	183.9	290.7	406.0	534.9	1,715.3	10.0%
20. Bienestar		125.5	174.2	183.9	290.7	406.0	534.9	1,715.3	10.0%
**	S176 Pensión p/el Bienestar de las Pers. Adultas Mayores	100.0	129.4	135.7	238.0	339.3	465.0	1,407.4	8.2%
**	S287 Sembrando Vida	0.0	0.0	28.9	29.9	37.1	38.9	134.9	0.8%
**	S286 Pensión p/el Bienestar de las Pers. con Discapacidad Permanente	0.0	0.0	16.6	20.0	26.6	27.9	91.1	0.5%
**	U10 Sembrando Vida	15.0	28.5	0.0	0.0	0.0	0.0	43.5	0.3%
**	U09 Pensión p/el Bienestar de las Pers. con Discapacidad Permanente	8.5	14.2	0.0	0.0	0.0	0.0	22.7	0.1%
**	S174 Programa de Apoyo p/Bienest. de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trab.	2.0	2.2	2.7	2.8	2.9	3.1	15.7	0.1%
5. Educación		65.1	68.2	66.1	68.9	74.0	90.8	433.1	2.5%
11. Educación Pública		65.1	68.2	66.1	68.9	74.0	90.8	433.1	2.5%
**	S72 Programa de Becas de Educ. Básica p/el Bienestar Benito Juárez	41.7	30.5	31.9	33.2	34.9	49.9	222.1	1.3%
**	S311 Beca Universal p/Estudiantes de Educ. Media Sup. Benito Juárez	0.0	0.0	33.2	34.5	37.6	39.4	144.6	0.8%
**	U84 Beca Universal p/Estudiantes de Educ. Media Sup. Benito Juárez	17.3	29.0	0.0	0.0	0.0	0.0	46.3	0.3%
**	U280 Jóvenes Construyendo el Futuro	4.3	7.8	0.0	0.0	0.0	0.0	12.1	0.1%
**	U83 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1.0	1.0	1.0	1.0	1.5	1.5	7.0	0.04%
***	U281 Programa Nacional de Reconstrucción	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.005%
***	S281 Programa Nacional de Reconstrucción	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2	0.001%
3. Salud		0.8	7.0	75.1	77.9	82.2	86.0	328.9	1.9%
12. Salud		0.8	7.0	75.1	77.9	82.2	0.1	243.1	1.4%
**	U13 Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	0.0	6.6	74.8	77.6	81.9	0.0	240.9	1.4%
***	U281 Programa Nacional de Reconstrucción	0.8	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	1.5	0.009%
***	S281 Programa Nacional de Reconstrucción	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.1	0.7	0.004%
47. Entidades no Sectorizadas		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	85.8	85.8	0.5%

Fn/Ramo	Programa	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total periodo	Est %		
**	U13	Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral		0.0	0.0	0.0	0.0	85.8	85.8	0.5%	
2. Vivienda y Servicios a la Comunidad		13.6	6.2	9.5	5.3	7.3	4.5	46.4	0.3%		
15. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		13.6	6.2	9.5	5.3	7.3	4.5	46.4	0.3%		
**	S273	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)		8.0	4.1	8.4	4.2	6.6	4.4	35.7	0.2%
***	U281	Programa Nacional de Reconstrucción		5.6	2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	7.8	0.05%
***	S281	Programa Nacional de Reconstrucción		0.0	0.0	1.1	1.1	0.6	0.0	2.9	0.02%
4. Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales		0.8	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	2.3	0.01%		
48. Cultura		0.8	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	2.3	0.01%		
***	U281	Programa Nacional de Reconstrucción		0.8	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	1.5	0.01%
***	S281	Programa Nacional de Reconstrucción		0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.2	0.9	0.01%
1. Protección Ambiental		1.7	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3	0.01%		
16. Medio Ambiente y Recursos Naturales		1.7	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3	0.01%		
**	R16	Provisiones para el rescate y rehabilitación del Lago de Texcoco		1.7	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3	0.01%

Fuente: Catálogos de Finalidad, Funciones, Ramos y Programas del PEF, periodo: 2019-2024, SHCP.

Cifras en miles de millones de pesos (mmp).

El siguiente análisis muestra una combinación entre la clasificación funcional a nivel de programas y proyectos y su estructura económica utilizando el clasificador por objeto de gasto a nivel de capítulo. Este tipo de combinación busca responder a la pregunta sobre qué recursos o insumos son utilizados en las políticas públicas. La Tabla 32 muestra el detalle de la estructura económica o costeo de los programas y proyectos, en particular utilizaremos los de la administración de López Obrador para analizar su estructura económica. Los resultados indican que del total del presupuesto asignado a programas y proyectos prioritarios de la administración durante el periodo 2019-2024 (\$2,528.2 mmp), el 97.2 por ciento fueron destinados a subsidios y el resto, a servicios personales, ayudas, inversiones financieras y transferencias a fideicomisos.

Este último rubro de “Transferencias a Fideicomisos” llama la atención ya que el gobierno de López Obrador ha llevado a cabo varias iniciativas que centralizan varios procesos de gestión del gasto público bajo una tendencia reduccionista del Estado utilizando de manera agresiva varias medidas y políticas de austeridad, recortes presupuestarios, disciplina financiera y la desaparición de varios fideicomisos claves en educación, salud, vigilancia de los derechos humanos, desarrollo social, regulación económica y la ciencia y tecnología (Levy Orlik y Jiménez Flores, 2024; López Sandoval y Martínez Leal, 2021). De acuerdo con la información del análisis de la estructura económica, el gobierno de López Obrador en efecto ha cerrado varios fondos y fideicomisos,¹⁵ pero mantiene algunos y ha creado otros nuevos alcanzando un presupuesto acumulado de su administración por \$99.5 mmp, al menos para las políticas de desarrollo social (Levy Orlik y Jiménez Flores, 2024). En particular, existen transferencias a fideicomisos por 65.7 mmp específicamente para los programas especiales U13 “Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral”, que como observamos es casi el monto del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud cerrado en el año 2016. Con base en el ejemplo de análisis presupuestario, podemos concluir en los siguientes puntos:

15 El presidente puso de ejemplo el caso del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, el cual cerró en el 2016 con una disponibilidad de 64.6 millones de pesos.

- El presupuesto acumulado asignado a políticas de desarrollo social del periodo 2019-2024 fue de \$17,086.7 miles de millones de pesos (mmp), es decir, el 51.2% del presupuesto total del gobierno federal.
- Cuatro ramos acapararon más del 88 por ciento del presupuesto total en desarrollo social: ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social con \$6,361.0 mmp (37.2 por ciento del total asignado a desarrollo social); ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios con \$4,964.1 mmp (29.1 por ciento del total asignado a desarrollo social); ramo 11 Educación Pública con \$2,076.3 mmp (12.2 por ciento del total asignado a desarrollo social), y ramo 20 Bienestar con \$1,781.5 mmp (10.4 por ciento del total asignado a desarrollo social). Los cuatro ramos han representado tradicionalmente las políticas de desarrollo social en pasadas administraciones desde la década de 1980.
- Las funciones más apoyadas por la administración de López Obrador fueron protección social (46.9 por ciento) educación (30.4 por ciento), salud (11.7 por ciento) y vivienda y servicios a la comunidad (9.6 por ciento).
- El presupuesto asignado a los programas y proyectos prioritarios de la administración de López Obrador asciende a un monto acumulado total de \$2,626.7 mmp durante el periodo 2019-2024, representando sólo el 15.4 por ciento del total de recursos asignados a desarrollo social. El 85.0 por ciento corresponden a programas y proyectos que ya existían o que no se reportan como prioritarios por la administración federal.
- La estructura económica de los programas y proyectos prioritarios presenta primordialmente un 97.2 por ciento de subsidios. Esta estructura económica es característica de programas sociales donde la gran parte de la asignación presupuestaria se dedica al apoyo o subsidio.

Con base en la información y reportes presupuestarios es posible realizar diversos estudios. Por ejemplo, Levy Orlik y Jiménez Flores (2024) evaluaron el desarrollo económico del periodo del sexenio de López Obrador utilizando los reportes presupuestarios como los informes trimestrales y la cuenta pública, enfocándose en el impacto de las políticas de gasto público, en el crecimiento económico, incrementos salariales y mejor calidad de empleo. En particular, evaluaron el impacto en la economía de las medidas denominadas austeridad republicana, reorganización del gasto público en desarrollo social a través de transferencias (i.e. becas a estudiantes de educación básica, secundaria

y universidad, pensiones a adultos mayores, apoyos para campesinos, mujeres e indígenas, etc.), el incremento al salario mínimo, una disciplina financiera a través de varios recortes, entre otras más.

Además, Fonseca López (2021) coordinó un esfuerzo académico colectivo utilizando los reportes y cifras de los presupuestos. Como ejemplo, López Sandoval y Martínez Leal (2021) estudiaron el impacto de las políticas de descentralización del gasto público en el desarrollo social en el mismo periodo utilizando la misma información presupuestaria. Galván Vera, García Fernández y Serna Hinojosa (2021) analizaron los aspectos presupuestarios claves en las tendencias de políticas públicas de apoyo al sector agropecuario. Castillo Flores (2021) analizó la política turística con relación a un proyecto específico utilizando la misma arquitectura de la información presupuestal.

La arquitectura de la información presupuestaria y la estructura jurídico-administrativa en torno a la gestión del gasto público y los presupuestos permite establecer las condiciones y plataformas necesarias para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, y en particular de las iniciativas y decisiones del gasto público.

Tabla 32. Estructura económica de los programas y proyectos prioritarios de la Política de Desarrollo Social en México, 2019-2024.

Fn/Ramo		Programa	Ayudas	Inversiones y Financieras y Otras Provisiones	Servicios Personales	Subsidios	Transferencias a Fideicomisos	Otros	Total general	Est %
Total general			43.9	176.0	1,375.2	3,670.6	99.5	11,722	17,087	100.0%
Estructura %			0.3%	1.0%	8.0%	21.5%	0.6%	68.6%	100.0%	
Total programa y proyectos prioritarios de la administración 219-2024			1.2	2.3	1.5	2,457.5	65.7	-	2,528.2	14.8%
Estructura %			0.0%	0.1%	0.1%	97.2%	2.6%	-	100.0%	
6. Protección Social					0.2	1,715.1			1,715.3	10.0%
20. Bienestar					0.2	1,715.1			1,715.3	10.0%
**	S176	Pensión p/el Bienestar de las Pers. Adultas Mayores			0.2	1,407.2			1,407.4	8.2%
**	S287	Sembrando Vida				134.9			134.9	0.8%
**	S286	Pensión p/el Bienestar de las Pers. c/ Discap. Perm.				91.1			91.1	0.5%
**	U10	Sembrando Vida				43.5			43.5	0.3%
**	U09	Pensión para el Bienestar de las Pers. c/ Discap. Perm.				22.7			22.7	0.1%
**	S174	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras			0.0	15.7			15.7	0.1%
5. Educación			1.2		0.7	431.1			433.1	2.5%
11. Educación Pública			1.2		0.7	431.1			433.1	2.5%
**	S72	Programa de Becas de Educ. Básica p/el Bienestar Benito Juárez			0.7	221.3			222.1	1.3%
**	S311	Beca Universal p/ Estudiantes de Educ. Media Sup. Benito Juárez				144.6			144.6	0.8%
**	U84	Beca Universal para Estudiantes de Educ. Media Sup. Benito Juárez				46.3			46.3	0.3%
**	U280	Jóvenes Construyendo el Futuro				12.1			12.1	0.1%
**	U83	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1.2			5.8			7.0	0.04%

GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y POLÍTICAS DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO

Fn/Ramo	Programa	Ayudas	Inversiones Financieras y Otras Provisiones	Servicios Personales	Subsidios	Transferencias a Fideicomisos	Otros	Total general	Est %
***	U281	Programa Nacional de Reconstrucción			0.8			0.8	0.005%
***	S281	Programa Nacional de Reconstrucción			0.2			0.2	0.001%
3. Salud					0.6	262.6	65.7	328.9	1.9%
12. Salud					0.6	190.2	52.3	243.1	1.4%
**	U13	Atención a la Salud y Medic.Gratuitos p/ la Pob. sin Seg.Soc. Laboral			0.6	188.0	52.3	240.9	1.4%
***	U281	Programa Nacional de Reconstrucción			1.5			1.5	0.009%
***	S281	Programa Nacional de Reconstrucción			0.7			0.7	0.004%
47. Entidades no Sectorizadas					72.4	13.4		85.8	0.5%
**	U13	Atención a la salud y Medic.Gratuitos p/ la Pob. sin Seg. Soc. Laboral			72.4	13.4		85.8	0.5%
2. Vivienda y Servicios a la Comunidad					46.4			46.4	0.3%
15. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano					46.4			46.4	0.3%
**	S273	Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)			35.7			35.7	0.2%
***	U281	Programa Nacional de Reconstrucción			7.8			7.8	0.05%
***	S281	Programa Nacional de Reconstrucción			2.9			2.9	0.02%
Fn/Ramo	Programa	Ayudas	Inversiones Financieras y Otras Provisiones	Servicios Personales	Subsidios	Transferencias a Fideicomisos	Otros	Total general	Est %
4. Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales					2.3			2.3	0.01%
48. Cultura					2.3			2.3	0.01%
***	U281	Programa Nacional de Reconstrucción			1.5			1.5	0.01%
***	S281	Programa Nacional de Reconstrucción			0.9			0.9	0.01%
1. Protección Ambiental					2.3			2.3	0.01%
16. Medio Ambiente y Recursos Naturales					2.3			2.3	0.01%
**	R16	Provisiones para el rescate y rehabilita- ción del Lago de Texcoco			2.3			2.3	0.01%

Fuente: Catálogos de Finalidad, Funciones, Ramos, Programas y Tipo de Gasto Económico del PEF, periodo: 2019-2024, SHCP.

Cifras en miles de millones de pesos (mmp).

Transparencia financiera y diagnóstico de la gestión financiera pública (GFP)

Diferentes gobiernos a nivel nacional y subnacional han diseñado herramientas y políticas de transparencia financiera y de la GFP. Varios organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las Naciones Unidas han colaborado en el desarrollo de varias metodologías para diagnosticar la transparencia financiera y la GFP. Esta sección busca revisar estos conceptos, definiciones, herramientas y metodologías a través de tres secciones: marco internacional, evolución de herramientas digitales, herramientas y mejores prácticas de la GFP en México.

Marco internacional

No existe un término único para describir la transparencia de las finanzas del gobierno, por lo que para efectos de este texto utilizamos el término transparencia financiera, aunque existen otros como transparencia fiscal, transparencia presupuestaria o transparencia de las finanzas (Pawoli Gómez, 2025; Peschard, 2016). Para efectos de este libro, retomamos la definición de transparencia financiera de Kopits y Craig: apertura hacia el público en general sobre la estructura y funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones presupuestarias (1998, p. 1); la cual incluye la divulgación y rendición de cuentas a los ciudadanos de los presupuestos y gastos públicos del gobierno.

Algunas agencias internacionales de desarrollo han emprendido iniciativas de transparencia financiera desde los años noventa. El Código y Evaluación de Transparencia Fiscal del FMI fue publicado por primera vez en 1998 y revisado en 2007. El Foro Global de la OCDE sobre la Transparencia para fines Tributarios se formó en el año 2000. *Transparency International* comenzó a publicar el índice de corrupción en 1995 y el Banco Mundial comenzó su marco formal para abordar la corrupción y aumentar la transparencia en 1997. Más recientemente, los esfuerzos de transparencia se combinan con datos abiertos y sistemas de gobierno electrónico, a través de los cuales los datos del gobierno se ponen a disposición del público a través de Internet. La Asociación de Gobierno Abierto (OGP) y la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT),

ambas creadas en 2011, se encuentran entre los esfuerzos globales recientes para hacer que los gobiernos sean más abiertos, responsables y que respondan a los ciudadanos.

Estas organizaciones han defendido la transparencia y la rendición de cuentas como medios para combatir la corrupción y aumentar el desempeño del gobierno. Incluso se han desarrollado varias guías y mejores prácticas para implementar la transparencia financiera, las cuales se han convertido cada vez más en prácticas estándar para reportar información fiscal. La OCDE (2001) publicó una lista de las mejores prácticas para publicar informes de presupuesto, gastos tributarios, pasivos y activos, políticas contables, auditoría, integridad de sistemas y procesos de supervisión pública. En 2007, el FMI publicó un Código de buenas prácticas para la transparencia fiscal similar que enfatiza los cuatro elementos: claridad de roles y responsabilidades, procesos de presupuesto abierto, disponibilidad pública de información y garantías de integridad.

En 2014, este código pasó a ser objeto de consultas de expertos y académicas, que se convirtieron en el Código de Transparencia Fiscal o *Fiscal Transparency Code* (FTC) que implica cuatro pilares: 1) informes fiscales, 2) previsiones y presupuestos fiscales, 3) análisis y gestión del riesgo fiscal y 4) gestión de ingresos de recursos (los pilares 1-3 se han emitido formalmente, mientras que el pilar 4 aún está en proceso de consulta pública). La FTC se ha convertido en una herramienta para evaluar la transparencia financiera en los gobiernos de los países miembros. El Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI incorpora estos pilares como requisitos válidos para el ejercicio de la transparencia financiera y la presentación de informes.

En los Estados Unidos, los esfuerzos de transparencia financiera han evolucionado rápidamente en las últimas tres décadas. La ley conocida como *Government Performance and Results Act* (GPRA) (1993) estableció un marco para la presentación de informes por parte de las agencias federales en mejora de la gestión del rendimiento del gobierno, que incluía agencias para adoptar planes estratégicos, planeas e informes de rendimiento. La GPRA de 1993 transitó al *Modernization Act* de 2010 (GPRAMA), la cual mejoró los requisitos de GPRA con herramientas de planificación, gestión e informes de rendimiento, incluida la publicación de informes de la agencia a través de formatos legibles por máquina y en un sitio web centralizado (performance.gov). La Directiva de Gobierno Abierto de la administración Obama (Open Government Directive – OGD, 2009) buscó crear una cultura de transparencia basada en los tres

pilares de transparencia, participación pública y colaboración. La iniciativa de gobierno abierto impulsó aún más sus esfuerzos para hacer que los datos fiscales y de otro tipo estén disponibles públicamente.

En México, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), promulgada el 30 de marzo de 2006, reglamentaba los reportes de la contabilidad gubernamental en su capítulo quinto, el cual fue derogado el 1° de enero de 2009 derivado de la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental el 31 de diciembre de 2008. La LFPRH también establece las bases del Presupuesto basado en Resultados (pBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que revisaremos en la siguiente sección. El gobierno federal de nuestro país participa en la iniciativa *Open Government Partnership* (OGP) vinculado a los principios de transparencia, participación y colaboración de la Directiva de Gobierno Abierto del gobierno estadounidense desde el 2011.¹⁶ Actualmente, nuestro país ha suscrito 72 compromisos y proyectos, entre ellos, de transparencia financiera.

Evolución de las herramientas digitales para la transparencia financiera

En la era digital, la transparencia financiera se ha convertido en una de las principales políticas de gasto público del gobierno abierto mediante la difusión de información financiera en los portales web. Los portales del gobierno más convencionales proporcionan datos financieros preestablecidos en archivos PDF para descargar, mientras que las herramientas digitales más avanzadas proporcionan datos financieros personalizados en diferentes formatos legibles por máquina a los que se puede acceder a través de interfaces de programación de aplicaciones (o por sus siglas en inglés de *Application Programming Interfaces*, API). En estas aplicaciones avanzadas, los datos financieros se pueden combinar a través de *mashups* con otros datos demográficos y geográficos para analizar el gasto gubernamental. Las técnicas de visualización de estos datos financieros también son fáciles de usar y accesibles para cualquier persona permitiendo la participación pública informada y el análisis financiero para los procesos de toma de decisiones.

16 Para mayor información de la iniciativa en respuesta a la Directiva de Gobierno Abierto en nuestro país, favor de visitar la liga: <https://www.opengovpartnership.org/countries/mexico>

Las tecnologías web 2.0, como wikis, blogs, redes sociales y otros medios digitales también se han convertido en herramientas poderosas para la participación ciudadana en línea y la creación de comunidades de interés sobre temas de finanzas públicas (Noveck, 2010; O'Reilly, 2009, 2010; Nam 2012). Por su importancia y relevancia del gobierno abierto, la transparencia financiera se ha convertido en una herramienta indispensable para el diagnóstico de la Gestión Financiera Pública (GFP). Hoy en día, existen disponibles diversos instrumentos de diagnóstico de la transparencia financiera del gobierno y de la GFP, como lo son: *Open Budget Survey*,¹⁷ *Fiscal Transparency Code*,¹⁸ *Survey of Budget Practices and Procedures*,¹⁹ el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP)²⁰ y el *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA).²¹

Estas herramientas analíticas abarcan diferentes áreas temáticas generales de la GFP, tales como la planeación, la transparencia, el desempeño y la ejecución de los presupuestos y la gestión del gasto público. La mayor parte de estos diagnósticos se han aplicados primordialmente al ámbito nacional, y recientemente a los gobiernos subnacionales a nivel regional (Andrews *et al.*, 2014; Rubin, 2000; 2019). La Tabla 33 muestra la evolución de estas herramientas en los últimos 20 años, se entiende a nivel nacional y subnacional desde una perspectiva holística. El análisis a nivel nacional de la transparencia fiscal inició en 1998 con la creación del *Code for Good Practices on Fiscal*

17 Instrumento de medición comparable de transparencia, participación y control presupuestarios desarrollado por la organización de la sociedad civil denominada International Budget Partnership (IBP). Para mayor detalle favor de visitar: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>

18 Herramienta de evaluación del Fondo Monetario Internacional (FMI) que utiliza estándares internacionales para la publicación de información de las finanzas públicas. Para mayor detalle favor de visitar: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>

19 Cuestionario extenso que intenta construir *benchmarking* sobre prácticas y procedimientos presupuestales diseñado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Para mayor detalle favor de visitar: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>

20 Diagnóstico diseñado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre las capacidades institucionales para implementar la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), contiene elementos de diagnóstico de la GFP como factores clave del GpRD. Para mayor detalle favor de visitar: https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo_1_-_Gestion_para_resultados_en_el_ambito_publico.pdf

21 Herramienta para evaluar el estatus de la GFP mediante métodos consistentes y el análisis basado en la evidencia. Esta herramienta es patrocinada por la Comisión Europea, FMI, Banco Mundial y agencias de cooperación internacional de Francia, Suiza, Noruega y Reino Unido. Para mayor detalle favor de visitar: <https://pefa.org/>

Transparency (CGPFT) del FMI, el cual estaba centrado en la evaluación de la buena gobernanza y estabilidad macroeconómica de las regiones. Años después, en 2001, las buenas prácticas del OCDE fueron referencia para el área de reporte de presupuesto y acceso a la información. A su vez, el IMF y Banco Mundial, en conjunto con la Comisión Europea y los gobiernos de Suiza, Francia, Noruega y Reino Unido diseñaron el Programa *Public Expenditure and Financial Accountability* (Public Expenditure and Financial Accountability [PEFA], 2016a).²² A partir de estos antecedentes, en 2003, la OCDE (2005) formalizó su *Survey of Budget Practices and Procedures*, la cual estaba enfocada en 40 países miembros de la organización. Con ello, se dio inicio a la primera fase de las encuestas con países latinoamericanos y, posteriormente, en 2006, se dio inicio a la segunda fase, en la cual la OCDE se dirigió a la evaluación de países no-miembro (OCDE, 2005; Organisation for Economic Co-operation and Development [OCDE], 2020). Por su parte, el IBP, en 2005, proporcionó un índice de apertura para 59 países en materia de presupuesto y rendición de cuentas y, en 2006, realizó su primera prueba piloto (IBP, 2006; IMF, 2007).

Tabla 33. Evolución de las herramientas de evaluación de la GFP a nivel internacional.

Año	Suceso en el área de la gestión de financiamiento público	Organizaciones que intervinieron
1998	Creación del <i>Code of Good Practices on Fiscal Transparency</i> . Primera herramienta de este tipo.	IMF
2001	Empleo de las buenas prácticas de la OCDE (2005), en materia de transparencia y creación del PEFA.	OCDE/IMF y Banco Mundial en conjunto con la Comisión Europea
2003	Creación de <i>Survey of Budget Practices and Procedures</i> .	OCDE
2005	Publicación del <i>Open Government Index</i> (IBP, 2007).	IBP
2006	Primera prueba piloto de la <i>Open Budget Survey</i> (IBP, 2015) e inicio de fase 2 de la encuesta de la OCDE (2001; 2005).	IBP/OCDE
2006	Creación del <i>Code for Good Practices on Fiscal Transparency</i> que derive en el <i>Fiscal Transparency Code</i> y creación del PROVED.	FMI/BID
2013	Aplicación del PEFA al análisis de las GFP de los gobiernos subnacionales.	IMF y Banco Mundial en conjunto con la Comisión Europea
2016	Primera publicación conjunta de análisis de gobiernos nacionales y subnacionales del PEFA.	IMF y Banco Mundial en conjunto con la Comisión Europea

Fuente: Elaboración propia a partir de manuales y guías de cada instrumento.

22 Para más información sobre el PEFA y sus aplicaciones en diversos países, favor de visitar: <https://www.pefa.org/about>

Uno de los cambios más importantes en materia de transparencia financiera fue la reforma de 2007 del FMI a la organización y a la forma de presentar los contenidos de las preguntas del CGPFT. Posteriormente, el FMI actualizó su anterior cuestionario convirtiéndolo en el *Fiscal Transparency Code*, el cual tiene el propósito de proporcionar, de forma exclusiva, una imagen de la estructura fiscal de los gobiernos (Open Government, 2013). Otro importante cambio fue la creación del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PROVED), como herramienta de apoyo de los gobiernos para lograr los resultados esperados, en materia de GFP. Aunque dicho programa inició para gobiernos nacionales, la alta demanda para un análisis subnacional creó el Sistema de Evaluación PROVED, el cual se enfoca en la gestión para resultados en el desarrollo en los gobiernos subnacionales (García, 2011).

El cambio reciente en la evaluación de transparencia fiscal ha sido el rediseño del PEFA en 2013, para que su cuestionario sea aplicable en los gobiernos subnacionales, a causa de las recomendaciones que se le realizaban sobre la integración de un análisis a este nivel (PEFA, 2016b). No obstante, el primer reporte aplicando dicha herramienta se publicó apenas en 2016, tres años después del rediseño del diagnóstico. La ruta evolutiva de estas herramientas ha tomado casi dos décadas y continúan en procesos de refinamiento en tanto se sigan aplicando en los diferentes contextos de países y gobiernos subnacionales.

Para entender el alcance de estas herramientas es necesario realizar un análisis comparativo de las diferentes temáticas que evalúan. En general, estas herramientas de diagnóstico analizan entre 11 y 14 áreas temáticas (ver comparativo en la Tabla 34). Por un lado, los temas relacionados con evaluación de resultados y planeación de presupuesto son las áreas temáticas con mayor cobertura entre estos instrumentos. Por otro lado, el tema que menos se trata es el de la “Organización de recursos humanos” en el proceso presupuestal, seguido del tema de “Gestión del presupuesto (coordinación y control)”. Es destacable que el área temática de “Proceso legislativo” es abordada en la mayoría de las herramientas de diagnóstico.

Tabla 34. Comparativo de las herramientas de evaluación de la GFP.

Áreas temáticas generales de GFP	Cuestionarios de diagnóstico de las áreas de GFP a nivel estatal				
	Open Budget Survey (IBP)	Fiscal Transparency Code (FMI)	Survey of Budget Practices and Procedures (OCDE)	Sistema de Evaluación-PRODEV (BID)	Public Expenditure and Financial Accountability-PEFA (BID)
Proyección del gasto e ingreso	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Planeación del presupuesto	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Operatividad del plan presupuestario	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Marco normativo fiscal	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Proceso legislativo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ejecución del plan presupuestario	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Contabilidad y sistema de adquisición del presupuesto	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Monitoreo del plan presupuestal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Organización de recursos humanos	No	Sí	Sí	No	No
Gestión del presupuesto (control y coordinación)	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Auditoría externas e internas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Evaluación del presupuesto	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Participación ciudadana	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Difusión de la información	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de manuales y guías de cada instrumento.

Herramientas y mejores prácticas de GFP en México

Las herramientas y mejores prácticas en materia de GFP han sido aplicadas tanto a nivel nacional como subnacional. Países de la región de América Latina y del Caribe (ALC), tales como Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay, entre otros, han utilizado estos instrumentos como modelos de mejora continua de la gestión de las finanzas públicas.

En México, las herramientas como el PRODEV se han aplicado en los estados de Baja California, Michoacán, Tabasco y Yucatán (Cuesta *et al.*, 2013).²³ Varias consultoras y otras organizaciones de la sociedad civil en México también

23 Para mayor detalle ver: BID (2013). Documentos de cooperación técnica (CT) PRODEV estados de Yucatán (ME-T1123), Tabasco (ME-T1124), Baja California (ME-T1138) y Michoacán (ME-T1139). Incluye documentos de diagnóstico y análisis de las CT.

han desarrollado de manera independiente sus propios instrumentos de evaluación de la gestión de las finanzas públicas a nivel subnacional (de los gobiernos estatales), tales como el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) mediante el Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE)²⁴ y la Consultora Aregional a través del Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal (ITDIF)²⁵. Así como las herramientas internacionales, el IIPE y el ITDIF son recientes y han sido objeto de varias actualizaciones y cambios (ver Tabla 35).

Tabla 35. Evolución de las herramientas de evaluación de la GFP en México.

Año	Suceso en el área de la gestión de financiamiento público	Organizaciones que intervinieron
2002	Creación y primera prueba del ITDIF.	Aregional
2008	Creación del IIPE.	IMCO
2012-2013	Actualización del ITDIF de acuerdo con Ley de Coordinación Fiscal y Ley General de Contabilidad Gubernamental.	Aregional
2014	Actualización del IIPE de acuerdo con Ley de Coordinación Fiscal y Ley General de Contabilidad Gubernamental.	IMCO
2015	Acatamiento del ITDIF de las normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Aregional
2016	Integración de las recomendaciones de la UNICEF en el IIPE.	IMCO

Fuente: Elaboración propia a partir de manuales y guías de cada instrumento.

La creación de cuestionarios en materia de transparencia fiscal estatal inició en 2002, con el ITDIF de Aregional (2015). Este modelo ha tenido por objetivo una evaluación accesible de acuerdo con la normativa federal. Desde el año 2008, el Instituto Mexicano para la Competencia (2016) desarrolló el IIPE con base en las prácticas de contabilidad gubernamental. Ambos cuestionarios de diagnóstico nacional permanecieron intactos, en su mayoría, desde entonces hasta el 2012. En el inicio de la presente administración, el Congreso de la Unión

24 El IIPE evalúa la calidad de la información presupuestal de los gobiernos estatales en México. Para mayor detalle favor de visitar: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/#!/indice-de-informacion-presupuestal-estatal>

25 El ITDIF diagnostica diferentes áreas de transparencia financiera de los gobiernos estatales en México. Como ejemplos del ITDIF, favor de visitar los casos del municipio de Chihuahua y del gobierno estatal de Yucatán, y nota periodística del Economista: https://www.municipiochihuahua.gob.mx/CTGAA/Transparencia_Informacion_Fiscal_ARegional; <https://transparencia.yucatan.gob.mx/aregional.php>; <https://www.economista.com.mx/estados/Entidades-federativas-estancadas-en-transparencia-fiscal-aregional-20210617-0122.html>

reformó la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Coordinación Fiscal, lo cual tuvo un importante impacto en el diseño de los cuestionarios.

Aregional (2015) realizó su proceso formal de actualización durante el periodo de 2012 a 2013, mientras que el IMCO (2016) concluyó con su actualización de su modelo hasta el 2014. En los dos últimos años, el IIFE integró contenido en materia de protección al menor por recomendación de la UNICEF y el ITDIF acató las normas sobre recursos federales emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Aregional, 2015; IMCO, 2016).

Estos instrumentos, al igual que las herramientas internacionales, intentan ser holísticos y cubrir varias áreas temáticas de la presupuesto y transparencia (Andrews *et al.*, 2014; Pawoli Gómez, 2025; Rubin, 2000). Al realizar una comparación entre estas herramientas en México se identificaron tres características principales. En primer lugar, ambos instrumentos presentan poca o nula variación entre estados, pues sólo cuatro de las combinaciones de respuestas posibles presenta una variación, recibiendo una posible respuesta negativa. Esto representa una carencia en el proceso de evaluación, al divergir sólo en pocas áreas temáticas. Por lo que no es posible deducir información útil o tendencia general entre los gobiernos de los estados en materia de GFP con el propósito de construir un modelo causal de posibles factores de adopción. En segundo lugar, ambos instrumentos se basan en la información publicada en los sitios oficiales de las áreas responsables de la gestión financiera de los gobiernos estatales (disponibilidad de la información en línea).

La ventaja de esta metodología es el bajo costo y el poco tiempo de recolección, codificación y análisis. Sin embargo, las desventajas son varios: los problemas de consistencia entre los evaluadores de las páginas de los gobiernos estatales derivado a sus diferentes niveles de conocimiento, experiencia y habilidad para reconocer los rasgos informativos en cada sitio oficial; la revisión de la información publicada en los sitios oficiales no refleja la realidad de cada uno de los ámbitos de la gestión financiera pública de los gobiernos estatales, y la consideración de los respectivos contextos institucionales, organizacionales y funcionales de cada caso. En tercer lugar, los instrumentos del IMCO y de Aregional se basan en el cumplimiento normativo y de las prácticas de contabilidad aplicables en México. En general, estas herramientas no presentan el enfoque del PEFA o del PRODEV. Los instrumentos de estas organizaciones tienen

diferencias y aparentes similitudes con los instrumentos internacionales, pero su enfoque es el cumplimiento a una norma o regla contable en el país.

La necesidad de investigar los efectos de la transparencia financiera en las finanzas públicas nacionales y subnacionales es clave dada lo reciente de su adopción y su importancia para el desarrollo de nuestro país. Algunos estudios a nivel internacional muestran resultados contradictorios, pues se centran principalmente en el ámbito nacional utilizando datos de agencias internacionales (Chen y Ganapati, 2021; Del Sol, 2013). Otros investigadores como Thornton y Thornton (2013) se enfocaron en analizar los patrones de los ciudadanos de los sitios web de transparencia de los gobiernos estatales en los Estados Unidos. Dos estudios (Alt, Lasssen y Skilling, 2002; Alt, Lassen y Rose, 2006) realizaron un examen temprano de los determinantes de la transparencia del gobierno estatal y su impacto en el gobierno. En resumen, la literatura y estudios sobre la transparencia financiera está emergiendo, en particular a los mecanismos de transparencia en línea (Bonsón *et al.*, 2012; Del Sol, 2013).

Presupuesto basado en resultados y sistema de evaluación del desempeño (PBR-SED)

Esta sección revisa los antecedentes recientes del PBR-SED, su marco constitucional y legal, los niveles de coordinación, la metodología del marco lógico junto con un caso para su ejemplificación y una discusión sobre el futuro de esta herramienta de gestión del gasto público.

Antecedentes del PBR-SED

Las reformas gubernamentales a menudo representan una respuesta del Estado a una crisis que envía una señal fuerte y clara sobre los cambios que se requieren en las acciones y formar de gobernar. Este es el contexto en el que se dio la reforma del PBR-SED en México. El país se enfrentó a constantes retos económicos y sociales que iniciaron a finales de la década de 1970 y continuaron en la de 1980 con gastos gubernamentales irresponsables y desequilibrios presupuestales. En la década de 1990, el gobierno comenzó a implementar la liberalización de la economía con la esperanza de revertir la recesión económica

y fiscal anterior, pero se tuvo poca disciplina presupuestaria y resultó en otra crisis económica (Pérez Partida, 2015; Alba Castillo, 2025).

Estas crisis y reformas fueron el contexto económico y fiscal bajo el que se emprendieron las reformas del pBR-SED y otras de naturaleza fiscal, como el presupuesto base cero (Alba Castillo, 2025). Dichas reformas buscaban restablecer el equilibrio fiscal y la solvencia a largo plazo del gobierno y garantizar la eficiencia y la transparencia de la función pública (Díaz Flores *et al.*, 2011; Alba Castillo, 2025). El cambio también se inspiró en el movimiento mundial de la Nueva Gestión Pública (NGP) que promovía que la gestión y el presupuesto estuvieran orientados a los resultados para garantizar la responsabilidad, la eficiencia y la eficacia (Ackerman, 2008).

Como política pública, el presupuesto público es una herramienta para transparentar y rendir cuentas (Rubin, 2000), además de que brinda información acerca de cómo se distribuye la riqueza en un país. En México, el presupuesto público es un documento de política económica, legal y contable; se aprueba anualmente por el Congreso a iniciativa del presidente de la república. Este documento describe cuánto, cómo y qué tipo de recursos de la Federación se asignan (SHCP, 2007, p. 1). Las experiencias de México en las crisis de 1982 y 1994 dejaron claro que el presupuesto puede ser utilizado como un instrumento de estabilización económica.

Desde 1996, el gobierno mexicano consideró necesario empezar a implementar una herramienta de política de gasto más integral que no sólo buscara la estabilidad macroeconómica, sino otros principios como una mejor eficiencia en el uso de los recursos públicos. De aquí surge la iniciativa del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación de Desempeño (pBR-SED), para desarrollar mejores programas y optimizar el uso de sus recursos públicos al tiempo que se logran mantener un presupuesto público balanceado.

El origen del sistema pBR-SED se remonta al Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) creado por el decreto ejecutivo de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, el 28 de mayo de 1996. Con el PROMAP, se buscó reconocer la deficiencia en los mecanismos de evaluación del desempeño de la gestión pública, la falta de profesionalización entre los servidores públicos y la necesidad de crear auditorías públicas de la ejecución del programa. Una vez identificados los problemas, se propusieron cuatro líneas de acción: 1) establecer objetivos claros y metas cuantificables; 2) crear una matriz de indicadores de desempeño (MIR); 3) emitir recomendaciones para

mejorar el uso de la información producida por entidades públicas a través de la SHCP y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, ahora Secretaría de la Función Pública), este sistema fue el primer sistema de información integral dedicado a la evaluación del desempeño (Barrón, 2014, p. 59), y 4) fortalecer el control interno en los gobiernos (SEGOB, 1996).

El PROMAP fue la base que le permitió a la SHCP introducir dos ajustes en la forma de organizar y evaluar el presupuesto en 1998: 1) la creación de la Nueva Estructura Programática (NEP), que clasificaba el presupuesto en categorías de programas y actividades realizadas por agencias responsables y especificó el retorno esperado del gasto público (Reyes y Lira, 2008, p. 127) y 2) el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), que verificó el logro de los objetivos del programa en función de la visión, misión, objetivos, indicadores definidos y otra información estratégica sobre los programas. Un año después, el Congreso mexicano también requirió programas sociales para definir las Reglas de Operación (ROP) que obligaron a los organismos ejecutores a sintetizar e informar sobre los objetivos del programa, los indicadores de desempeño, los beneficiarios y los mecanismos operativos (Barrón, 2014, p. 60).

Más tarde, en el 2004, se promulgó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para establecer mejores mecanismos de monitoreo de los programas y acciones referentes a estos programas y políticas. De esta ley, destaca el artículo 81 que permite la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como una entidad pública descentralizada con el objetivo de regular y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social de las agencias públicas, y establecer pautas y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, asegurando transparencia, objetividad y rigor técnico en esta actividad (LGDS).

Desde 1996, la reforma al sistema presupuestario orientado a evaluar el desempeño ha sido un proceso de continua mejora. En el 2006, la SHCP dio otro cambio institucional con la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Dicha ley sustituye a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de 1976 (OCDE 2009, p. 50) y ha ayudado a transitar a un modelo de presupuesto basado en resultados en nuestro país. La LFPRH también busca reglamentar los artículos 74, 75, 126, 127 y 134 de la CPEUM con respecto a la programación, el presupuesto, la aprobación, el ejercicio, el control y la evaluación de los ingresos y gastos públicos federales y, con ello, alcanzar mayor eficiencia y efectividad.

Marco constitucional y legal del pBR-SED

El 31 de marzo de 2008 el gobierno federal definió el Presupuesto Basado en Resultados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de la siguiente manera: “el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos” (SHCP 2008, p. 5). Una vez adoptado de forma oficial el sistema de pBR, la SHCP (2017) especificó tres objetivos principales: 1) mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público, 2) satisfacer las necesidades y las prioridades nacionales a través de una asignación responsable y eficiente de los recursos, y 3) facilitar mecanismos para una mayor transparencia y rendición de cuentas (Pérez-Jácome, 2012).

El pBR necesitaba información de calidad que defina el alcance y los objetivos de los programas sociales, por lo que fue necesario crear un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) para cumplir esta función. Así, en el artículo 2 de la sección 51 de la LFPRH se define al SED como un

conjunto de elementos metodológicos que permiten una evaluación objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, basados en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos.

En este sentido, el pBR y el SED son sistemas que se han complementado para permitir que las organizaciones públicas definan sus objetivos dentro del proceso presupuestario y sus limitaciones financieras atendiendo a los criterios de transparencia y eficiencia (Pérez-Jácome, 2012). Además, el gobierno ha promovido formal e incrementalmente reformas presupuestarias que posibiliten su implementación.

El marco institucional y organizacional del pBR-SED se encuentra establecido en tres ámbitos: constitucional, legal y normativo. En el ámbito constitucional, encontramos los siguientes preceptos fundamentales:

- Artículo 134 constitucional: Los tres órdenes de gobierno deben evaluar el gasto público con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén

destinados. Para ello, este artículo dispone que los resultados del ejercicio de estos recursos deberán ser evaluados por instancias técnicas.

- Artículos 74, fracción VI, 79, 116 y 122 constitucionales: La Cuenta Pública se sujetará a disposiciones para otorgar mayor certeza jurídica y oportunidad en su revisión y fortalecer las atribuciones de los órganos de fiscalización federal y locales.
- Artículo 73, fracción XXVIII constitucional: La armonización de la contabilidad gubernamental de los tres órdenes de gobierno y la presentación homogénea de información financiera (ingresos, egresos y patrimonial).
- Artículo 74, fracción IV constitucional: Las erogaciones plurianuales para inversión deben justificar sus resultados a lo largo de la vida útil del proyecto.

En el ámbito legal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (LFRC), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) son fundamentales, pero en particular el siguiente articulado de la LFPRH forma parte de las responsabilidades principales de los ejecutores del gasto público para el funcionamiento del pBR-SED:

- Artículo 85, fracciones I y II:
 - Fracción I:

Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes, y

- Fracción II: “Las Entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal [...] informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos.”
- Artículo 110:

La Secretaría realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará trimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria, con desglose mensual. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en esta Ley. La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

- Artículo 110, fracciones I, II, III, IV, V y VI:
 - Fracción I: “Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales [...], que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;”
 - Fracción II: Establece que todas las evaluaciones se harán públicas y deberán contener la siguiente información: datos generales del evaluador externo, datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad, forma de contratación del evaluador externo, tipo de evaluación contratada y principales objetivos, base de datos generada con la información de gabinete o de campo para el análisis de la evaluación; instrumentos de recolección de información, nota metodológica, resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo y costo total de la evaluación externa.
 - Fracción III:

Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo con las características de las evaluaciones respectivas;

- Fracción IV: “Establecerán programas anuales de evaluaciones;”
- Fracción V:

Las evaluaciones, en la medida de lo posible, deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, en los casos que sea posible, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, y

- Fracción VI: “Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes.”

El artículo 54 de la LGCG nos señala que la información presupuestaria y programática debe relacionarse con los instrumentos de planeación nacional del desarrollo y de evaluarse el desempeño, como los indicadores para medir el cumplimiento de las metas y objetivos trazados en la planeación. El artículo 12 de la LFRC nos establece que los informes para efectos de la fiscalización y la rendición de cuentas deben contener información del desempeño, incluyendo los indicadores. Finalmente, el artículo 49, tercer párrafo, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que

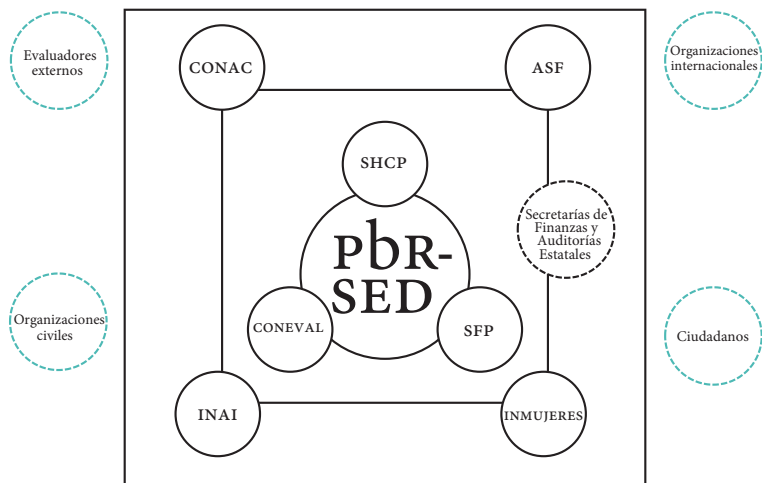
El control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales de los Fondos de Aportaciones Federales quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican: [...] V: El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo [Fondos de Aportaciones Federales] deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la presente Ley.

En el ámbito normativo, la SHCP, la SFP, el CONEVAL y el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) han emitido una serie de instrumentos normativos en materia del PBR-SED: acuerdos, lineamientos, oficios circulares, manuales y guías, entre otros. En particular, el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del PBR-SED involucran la Metodología de Marco Lógico (MML) y la Matriz e Indicadores para Resultados (MIR) para la generación de información del desempeño dentro del proceso de gestión del gasto público.

Niveles de coordinación del PBR-SED

La coordinación del PBR-SED consta de tres niveles para el PBR-SED (ver Gráfica 24). El primer nivel establece a los actores de coordinación general del sistema PBR-SED: SHCP, Secretaría de la Función Pública (SFP) y el CONEVAL (Ramírez de la Cruz y Puron-Cid, 2019). Estos actores coordinan la medición del desempeño y las acciones presupuestarias de los niveles federal, estatal y municipal de los gobiernos conforme a la legislación vigente. La SHCP es responsable de la programación, presupuesto, evaluación y control presupuestario del gasto público federal; además, su papel es buscar que la mayor parte de los programas presupuestarios del gasto programable cumpla con las MML y MIR (Barrón, 2014, p. 83) y de mantener los sistemas de Información del presupuesto y del SED, en particular del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G). Por su parte, la SFP supervisa y audita los gastos públicos de agencias y entidades públicas; operativamente, organiza y coordina el sistema de control interno y evaluación de la gestión gubernamental, e inspecciona el ejercicio del gasto público federal y su coherencia con los presupuestos. La CONEVAL evalúa exclusivamente los programas de política de desarrollo social.

Gráfica 24. Niveles de coordinación del pBR-SED.



Fuente: Elaboración propia.

El segundo nivel de coordinación abarca a actores de coordinación específica del sistema pBR-SED: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Consejo de Armonización Contable Nacional (CONAC), el Instituto Nacional de Transparencia, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto Nacional de Mujeres (INMUJER) y las secretarías de finanzas y auditoría de los gobiernos estatales. La ASF es el cuerpo técnico especializado del Congreso responsable de supervisar el uso de recursos públicos federales en las tres ramas de la Unión y de coordinar con las entidades de auditoría locales para realizar el control de los gastos federales y las transferencias a los gobiernos estatales y municipales. El CONAC emite estándares y normas para estandarizar la información financiera entre la federación, los estados y los municipios para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, el control y la evaluación del gasto público. El INAI supervisa las publicaciones de los informes de evaluación generados por el sistema pBR-SED, así como los requerimientos de los ciudadanos de información del desempeño. INMUJER, en coordinación con el CONEVAL, evalúa los programas relacionados con temas de género. Finalmente, las secretarías de finanzas y los entes de fiscalización estatal están obligados a seguir la normatividad en materia del pBR-SED en el ámbito de sus jurisdicciones.

El tercer nivel está integrado por actores externos al gobierno, tales como evaluadores externos, organizaciones civiles, organizaciones internacionales, organizaciones sin fines de lucro y ciudadanos que buscan desempeñar un papel de vigilantes de la administración del gasto público. Previamente mencionamos a algunas organizaciones no gubernamentales y civiles dedicadas a esta tarea, como el IMCO, ARegional, Transparencia Internacional, México Evalúa, Integralia, entre otras. En este grupo también podemos reconocer la labor de algunas instituciones académicas, centros de investigación que por su cuenta han dedicado tiempo y esfuerzo para el análisis y la evaluación del gasto público.

Metodología de marco lógico (MML)

La MML es una herramienta analítica (The Norwegian Agency for Development Cooperation [Norad], 1999) que ayuda a identificar productos, resultados e impactos, las cadenas causales ligadas al problema estratégico. Es un enfoque que permite una articulación y engranaje de causas, efectos, medios y fines; representa la herramienta principal de diseño de programas presupuestarios que debe adoptarse en todos niveles de gobierno. Esta metodología genera un espacio para la reflexión de diferentes actores dentro y fuera de la organización responsable del programa presupuestario para que reflexionen, discutan, identifiquen información, definan teorías y explicaciones alternativas de manera recursiva y participativa. Por lo tanto, representa una guía para este ejercicio de participación en torno a un programa presupuestario, con cuatro etapas:

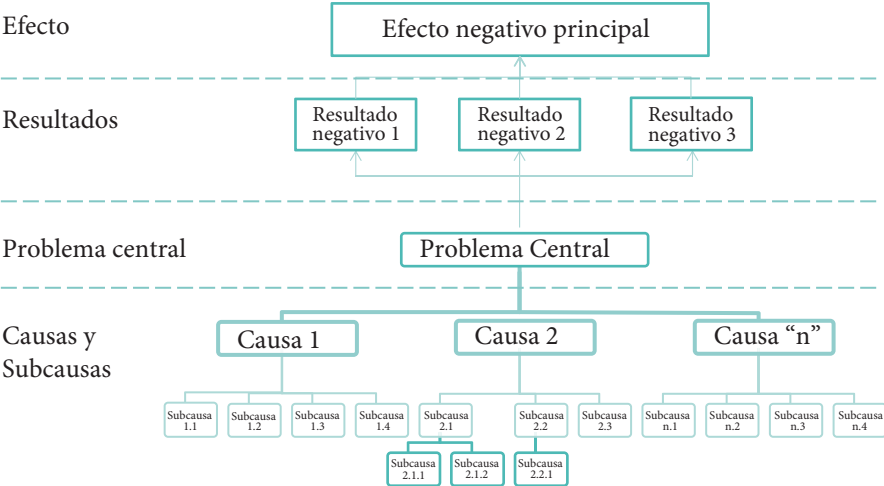
Etapa 1. Estudio de los involucrados: Interacción de las etapas de proceso con las diferentes áreas responsables o dueñas de los procesos y subprocesos correspondientes. Cada actor es responsable del tramo que le corresponde.

Etapa 2. Análisis de hechos mediante árbol de problemas (ver Gráfica 25): Los participantes deben identificar el problema estratégico que será el punto de partida lógico para la construcción del árbol de problemas que involucra las siguientes actividades:

- Discusión amplia y diversa sobre el efecto negativo principal.
- Identificando diferentes causas que respondan al por qué inicial.

- Identificar el problema central desde la perspectiva de la misión de la organización y el programa público.
- Identificación de la relación causa-efecto.
- El árbol de problemas se lee del problema a las acciones, de tal manera que exprese la relación causa-efecto.

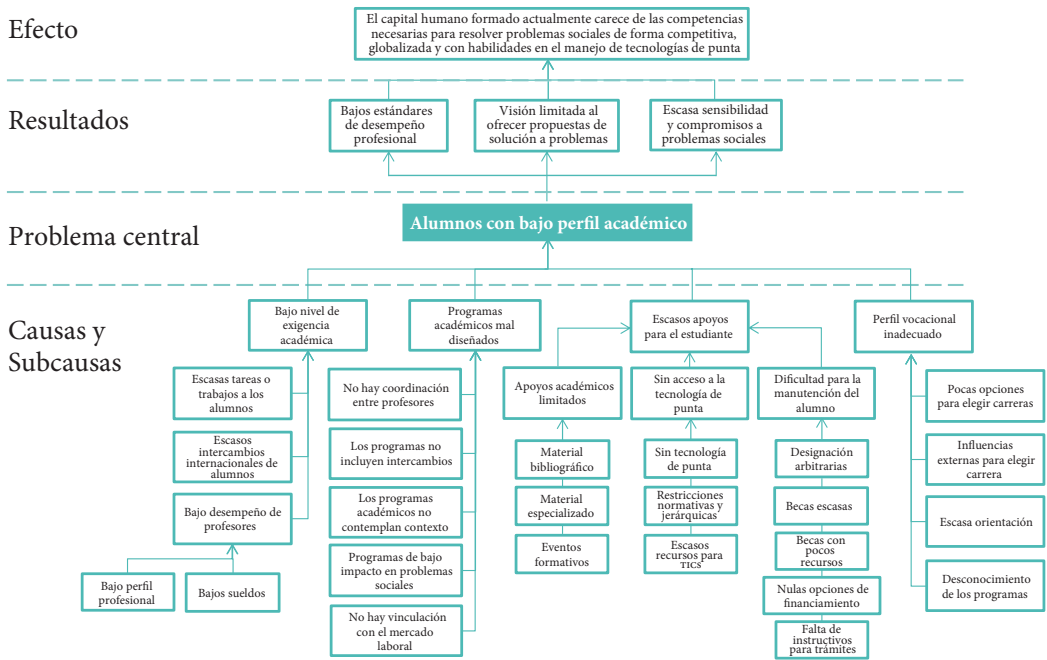
Gráfica 25. Árbol de problemas de la MML.



Fuente: Adaptado de Arellano, Lepore, Zamudio y Blanco (2012) y Ortegón, Pacheco y Prieto (2005).

Para una mejor ilustración de este ejercicio, la Gráfica 26 muestra el ejemplo de un Centro Público de Investigación del CONACYT, donde el problema central se estableció como “Alumnos con bajo perfil académico” en el Centro Público de Investigación. El resto del árbol se construye en dos direcciones. La dirección hacia abajo se realiza con el propósito de explorar las causas y subcausas de esta problemática. La dirección hacia arriba se articula con la finalidad de identificar los resultados y efectos de las causas.

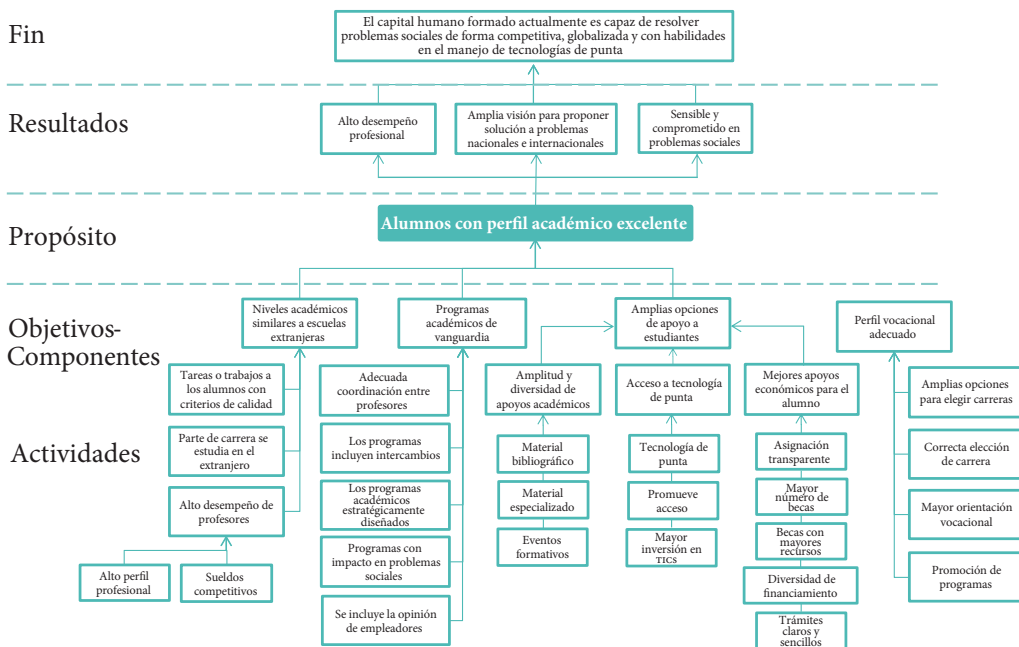
Gráfica 26. Árbol de problemas del Centro Público de Investigación del CONACYT.



Fuente: Adaptado de Arellano, Lepore, Zamudio y Blanco (2012).

Etapa 3. Análisis de propósitos mediante el árbol de objetivos: El problema central y el resto de los componentes se redactan de forma positiva partiendo como base del árbol de problemas, ya que se convierte en el objetivo del proyecto. Este ejercicio tiene como objetivo la identificación de un fin al que se procura alcanzar dentro de la compleja causa-efecto que enfrenta el programa. Para mayor claridad, la Gráfica 27 muestra este ejercicio para el caso del Centro Público de Investigación del CONACYT.

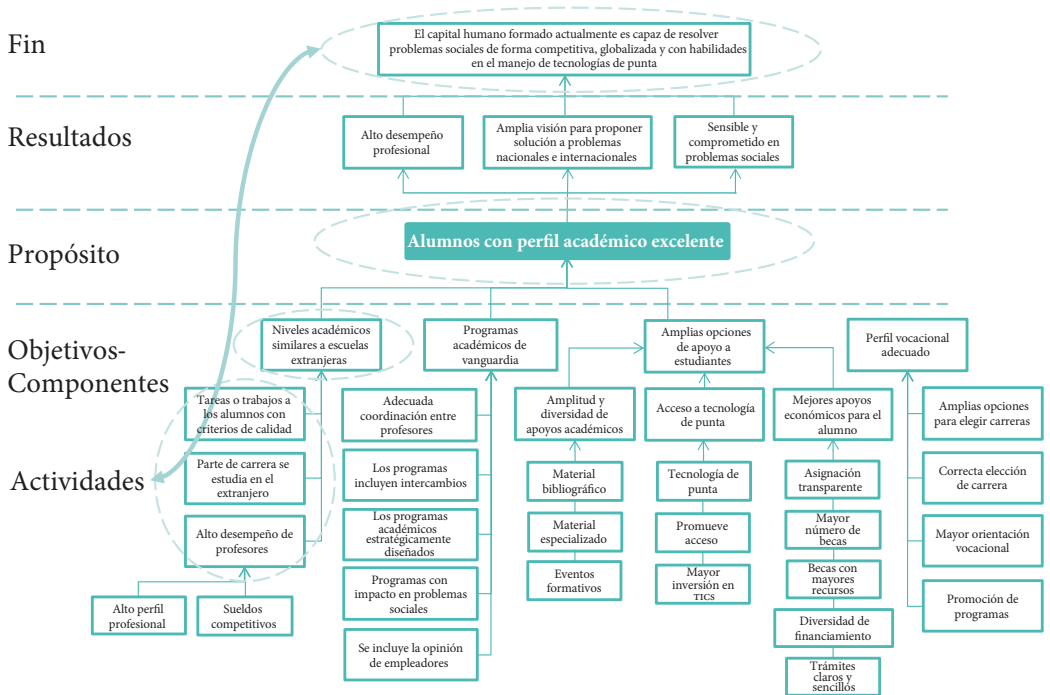
Gráfica 27. Árbol de objetivos del Centro de Investigación del CONACYT.



Fuente: Adaptado de Arellano, Lepore, Zamudio & Blanco (2012).

Etapa 4. Selección de alternativas: Esta etapa busca concatenar las alternativas seleccionadas con los recursos en una forma más específica. El primer paso identifica primero los objetivos, para después ordenar las decisiones agrupando las acciones de mayor impacto (regla 80-20) en el corto, mediano y largo plazo. Finalmente, se articulan los Paquetes de Actividades del Proyecto (PAP) con sus criterios de argumentación de costos y beneficios. La Gráfica 28 muestra las rutas causales seleccionadas para la construcción de la matriz del marco lógico. Con base en la información del ejercicio resultante en esta etapa, se construye la matriz de marco lógico (ver Gráfica 29).

Gráfica 28. Alternativas seleccionadas del Centro de Investigación del CONACYT.



Fuente: Adaptado de Arellano, Lepore, Zamudio y Blanco (2012).

Como política de gasto, el pBR-SED tiene algunos desafíos importantes por delante. Tras un análisis del contenido de las leyes, procedimientos, normas y otra documentación oficial y la aplicación de un cuestionario a 221 servidores públicos, Puron-Cid (2011, 2014) identifica dos factores que facilitan e inhiben la adopción del pBR-SED. Primero, hay una complejidad de objetivos por alcanzar, en particular, Puron-Cid identifica 33 diferentes objetivos introducidos en diferentes leyes y documentos oficiales que crean una confusión sustancial entre los funcionarios públicos. En este estudio también se encontró que la visión generalizada de los servidores públicos es que el sistema de pBR-SED sólo funciona para desarrollar la capacidad administrativa y cumplir con los requisitos de información de las áreas de control. Barrón (2014) argumenta que la información producida por el SED está fragmentada

y es difícil usarla para evaluar el desempeño de la organización en los procesos de gestión presupuestaria.

Gráfica 29. Matriz de Marco Lógico del Centro de Investigación del CONACYT.

	Resumen narrativo de objetivos	Indicadores			Medios de verificación	
		Nombre	Fórmula	Frecuencia	Supuestos	
Fin	Formar capital humano diverso, competitivo, globalmente involucrado, hábil en el manejo de las tecnologías de punta y comprometido con los problemas sociales	Capital humano	No. de alumnos que egresan / No. de alumnos que inician un programa	Anual	Base de datos institucional	Alumnos ingresan a programas del CPI Alumnos continúan en el programa Titulados de los programas CPI
Propósito	Los alumnos logran un perfil académico excelente	Perfil académico	Alumnos con premios o reconocimientos / Alumnos participantes en eventos académicos	Anual	Directores de programas	Alumnos participantes en eventos académicos Hay eventos que promueven la participación de alumnos Los programas del CPI estimulan este tipo de participación
Componente	C. 1 Alumnos con estándares académicos internacionales	Nivel académico	Posición en la anual clasificación de universidades de México respecto al año anterior	Anual	Times Higher Education Supplement	El CPI promueve su incorporación en el ranking del THES La THES incorpora al CPI en el ranking internacional
Actividad	Componente 1 Alumnos con estándares académicos internacionales	Desempeño estudiantil	Publicaciones anual de alumnos en revistas arbitradas / total de publicaciones	Anual	Times Higher Education Supplement	Los alumnos realizan publicaciones de sus resultados científicos Las revistas arbitradas publican trabajos de los alumnos

Fuente: Adaptado de Arellano, Lepore, Zamudio y Blanco (2012).

Retos del PBR-SED

Arellano, Lepore, Zamudio y Blanco (2012) indican que el SED es una herramienta eficaz para el aprendizaje organizativo, pero dicha información aún no influye en las decisiones presupuestarias porque los legisladores responden principalmente a las demandas de los electores y las cuestiones políticas en lugar del desempeño. Después de un largo proceso de reformas, el gobierno mexicano aún necesita fortalecer el vínculo entre la información proporcionada por

el pBR-SED y por el presupuesto. Tras un análisis de los principales resultados y desafíos a nivel federal y subnacional de pBR-SED utilizando la perspectiva de un análisis FODA (fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas), se puede observar una serie de oportunidades para mejorar (Abedrop, 2010) (ver Tabla 36).

Tabla 36. Análisis FODA del pBR-SED.

Fortalezas	Oportunidades
1.- Hay una firme convicción acerca de los beneficios de la iniciativa pBR-SED de SHCP y SFP. 2.- Existe un marco legal sólido que obliga a la implementación del sistema pBR-SED. 3.- El pBR-SED presenta una visión integral del ciclo presupuestario desde la planificación y el presupuesto hasta la evaluación para el logro de resultados mediante la aplicación de herramientas como la planificación estratégica, medición del desempeño, evaluación de resultados y gestión por incentivos.	1.- Representantes en el Congreso sobre el gasto público, los costos, los procesos y los resultados de los programas públicos. 2.- La forma de enfocar y definir los recursos públicos necesarios para lograr acciones gubernamentales de manera más efectiva. 3.- Se han construido vínculos más fuertes entre la planificación, el presupuesto y la evaluación.
Debilidades	Amenazas
1.- No hay una cultura centrada en los resultados. 2.- No hay normas y pautas contables completas. 3.- No hay presupuesto por programas en la mayoría de los gobiernos estatales. 4.- La información está dispersa. 5.- La información estadística no siempre es oportuna para las etapas de evaluación. 6.- Hay poca profesionalidad institucional en la aplicación del pBR-SED. 7.- No hay incentivos ni castigos para el desempeño de los empleados públicos.	1.- Falta de voluntad política. 2.- Poco involucramiento de la ciudadanía. 3.- Falta de interés por parte de los partidos políticos. 4.- Resistencia al cambio.

Fuente: Elaboración propia a partir de Abedrop (2010, pp. 162-163).

Además, el Informe de SHCP (SHCP, 2017) indica que existe un grado variable de progreso en el cumplimiento de algunos componentes de pBR-SED en los gobiernos estatales y municipales: transparencia, capacitación, adquisiciones y recursos humanos. El informe indica que, de 32 estados, sólo 12 gobiernos estatales tienen un progreso del 70% de la implementación de la iniciativa. Por su parte, a nivel local el progreso es todavía más limitado, pues el avance global de los gobiernos municipales es del 26% (SHCP, 2017). A pesar

de estas limitaciones, la percepción de los servidores públicos coincide con varios beneficios que destacan el uso gerencial de la iniciativa para: 1) aumentar la eficiencia y reducir costos; 2) mejorar la prestación de servicios públicos; 3) fortalecimiento de la rendición de cuentas entre las áreas internas de la organización; 4) aumentar la comunicación e información interna; 5) mejorar la colaboración interorganizacional, y 6) mejora el intercambio de conocimientos entre las diferentes áreas de la organización.

Esto nos lleva a concluir que, a pesar de la existencia de un extenso marco legal y el éxito en la construcción de una institución de múltiples niveles para la reforma de PBR-SED, aún queda mucho por mejorar en el futuro. El PBR-SED tiene el potencial de ser más que una mera herramienta de gestión del rendimiento, con algunas aplicaciones de aprendizaje basadas en el rendimiento dentro de las organizaciones. Si bien los beneficios del PBR-SED se han creado principalmente dentro de los límites organizacionales, existen otros usos potenciales de la información de desempeño generada por el sistema PBR-SED que pueden ser útiles para fortalecer una discusión más participativa con otros interesados en la sociedad: ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, entre otras. La siguiente fase debería actualizar las herramientas existentes de PBR-SED para generar beneficios tangibles para la sociedad al integrar el compromiso de los ciudadanos y la participación en la evaluación del desempeño de los gobiernos y los presupuestos. Estos hallazgos permiten saber que el sistema adoptado ha generado beneficios dentro de la administración, pero no ha trascendido a otras esferas en las que los avances puedan ser comunicados al Congreso y a los ciudadanos. Con ello, la aspiración de construir un presupuesto basado en el desempeño es un trabajo que aún está en construcción.

Gasto federalizado

De acuerdo con la CPEUM, nuestro país puede catalogarse como un *sistema federal dual* que establece una clara división de funciones donde los gobiernos subnacionales, estatales y municipales son soberanos y autónomos, pero deben coordinarse con el gobierno federal (Cabreró Mendoza, 2007). Según

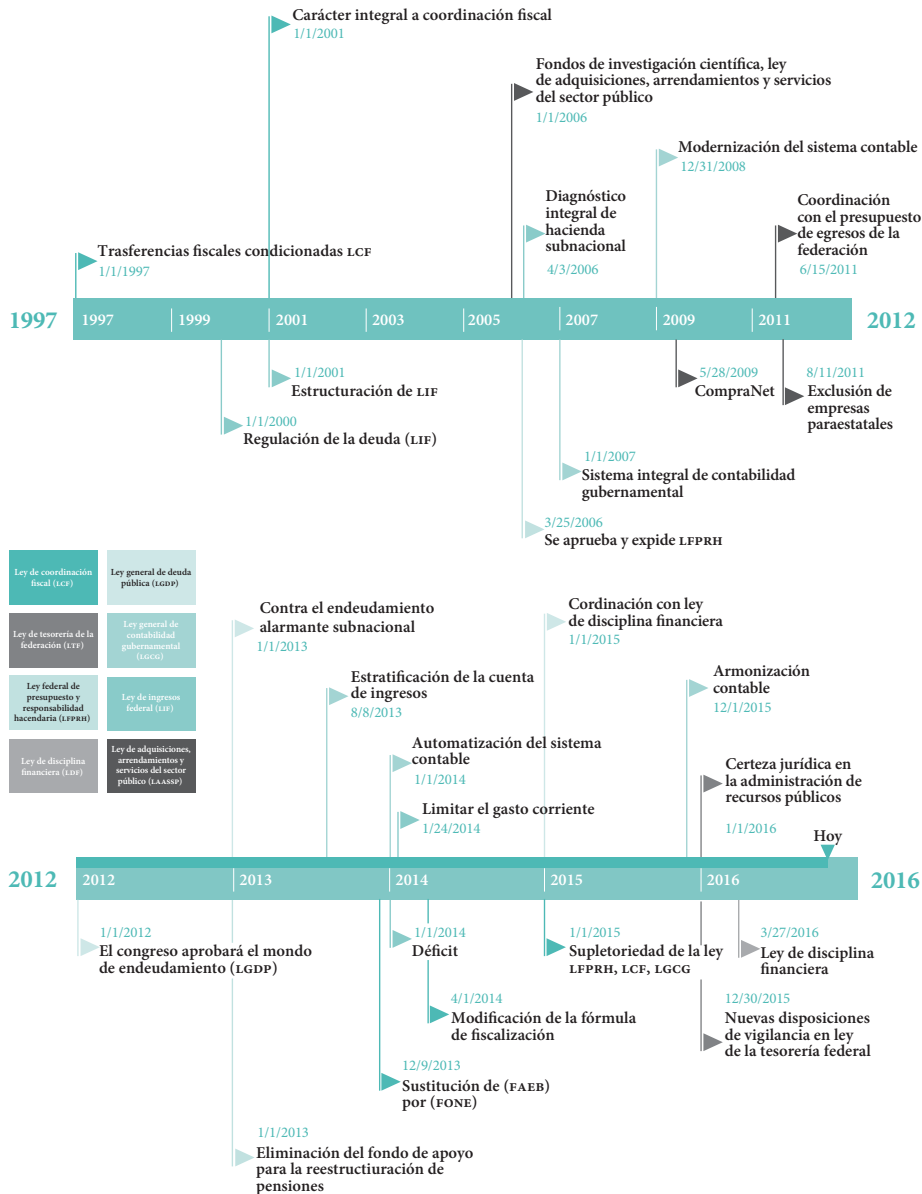
recientes resoluciones de la Suprema Corte de Justicia del país,²⁶ el federalismo mexicano transita de uno sistema dual hacia uno tripartito en donde prevalece la coordinación multinivel entre los diferentes niveles de gobierno (Ortega González, 2007; 2025).

La coordinación multinivel del gasto federalizado debe dividir claramente las atribuciones y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, la práctica del federalismo mexicano actual dificulta una caracterización clara y definitiva, por lo que se le reconoce como un modelo mixto según el área de gestión del gasto público. La gestión del gasto federalizado representa en la práctica un conjunto de sistemas y herramientas *ad hoc* para un sector de políticas públicas (salud, educación, combate a la pobreza, seguridad, etc.), donde de manera *sui generis* el gobierno federal se coordina con los gobiernos subnacionales definiendo dinámicas diferenciadas en la distribución de responsabilidades debido a los diferentes arreglos político-administrativo del sector, programa presupuestario, entidad federativa o municipio.

En México, los sistemas de la gestión del gasto público subnacionales empezaron a construirse a partir de los años ochenta en respuesta a mejorar el control y el registro de los ingresos y gastos públicos en un contexto de crisis fiscales y macroeconómicas (Ortega González, 2025). Hoy, la gestión de cada gobierno subnacional ha evolucionado en cuanto a su rol y contribución con los objetivos del sistema federalista nacional, pero con un grado de diferenciación sujeto a diferentes procesos de modernización locales promovidos en varios momentos (Rocha Torres, 2025). La Gráfica 30 muestra cronológicamente las leyes y reformas implementadas al gasto federalizado durante el periodo 1997-2012.

26 Resoluciones 85/1998-PL y 86/1998-PL por invalidez de la ley para el federalismo hacendario en el Estado de Puebla; 4/1998 y 6/1998 por controversia constitucional sobre el régimen de libre administración hacendaria municipal.

Gráfica 30. Cronograma de leyes y reformas al marco jurídico del gasto federalizado.



Fuente: Elaboración propia a partir de promulgación y reformas de la ley.

En los casos de la gestión tributaria, presupuestal, deuda e inversión pública se presenta normalmente un modelo de subordinación jerárquico, en donde el nivel federal desempeña el papel dominante hacia los estados y municipios. En este sentido, el ejecutivo y el legislativo federales han conferido recurrentemente nuevas funciones y responsabilidades implícitas mediante la creación de nuevas leyes o la reforma de las ya existentes de diferentes áreas de política pública (por ejemplo, la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, la Ley de Seguridad Nacional, entre otras), y de otras las relacionadas con los sistemas de gestión de las finanzas públicas, tales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Deuda Pública, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de disciplina de las Entidades Federativas y los Municipios, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Tesorería de la Federación, entre otras más. En materia de planeación del desarrollo, tesorería, contabilidad, administración de recursos humanos, adquisiciones públicas, transferencias a los municipios y a otros organismos públicos, gestión de activos y pasivos, transparencia financiera, auditoría y fiscalización, se ha optado por un mayor nivel de autonomía de gestión hacia los gobiernos estatales y municipales (Rocha Torres, 2025). Como resultado de esta diferenciación de funciones, se observan modelos de gestión del gasto federalizado sólidamente integrados en ciertas áreas, pero otros pobremente articulados.

La gestión y toma de decisiones de las finanzas gubernamentales a nivel subnacional requiere de la adopción de un modelo con prácticas estandarizadas a través de un sistema de gestión de gasto federalizado. Un modelo estandarizado pero con la suficiente flexibilidad para que cada instancia estatal incorpore funcionalidades necesarias según sus necesidades y contexto (Rocha Torres, 2025). El marco y diseño institucional diferenciado del federalismo mexicano en cuanto a la gestión del gasto federalizado implica retos conceptuales, normativos, funcionales, tecnológicos y estratégicos únicos para cada gobierno subnacional derivando en diversos conflictos a razón de su contexto y evolución histórica en cada gobierno estatal y municipal.

Por ejemplo, la administración tributaria tuvo sus primeros antecedentes a partir de 1953 con un sistema legal de ingresos compartidos.²⁷ Este sistema

27 Reglas publicadas en la Ley de Coordinación Fiscal promulgada en el “Diario Oficial de la Federación” en diciembre 28, 1953.

implicó un grado de dependencia financiera de los estados y municipios sobre los recursos federales condicionados normalmente orientados hacia objetivos y prioridades del gobierno federal. Para 1980, las reglas de reparto fiscal se modificaron al crearse formalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).²⁸ Este mecanismo sirvió para proteger a los ciudadanos de la doble tributación y reducir los costos e ineficiencia de administración fiscal federal y subnacional.

Desde entonces, los gobiernos subnacionales renunciaron a sus potestades tributarias del IVA y el ISR, para, en cambio, recibir porcentajes de los ingresos federales de estos impuestos a través de la firma de convenios de coordinación fiscal. En posteriores reformas a esta ley, se crearon elementos compensatorios de reparto de fondos para favorecer a los gobiernos subnacionales con bajos niveles de transferencias²⁹ y se otorgaron nuevas oportunidades tributarias locales mediante impuestos a los automóviles o agregar sobre tasas a ciertos impuestos federales (tales como ocupación hotelera y tenencia vehicular a partir de 1997).³⁰ Además de estos mecanismos, las transferencias etiquetadas o condicionales se convirtieron en el instrumento del gobierno federal para incidir en las políticas públicas implementadas a nivel subnacional.

Como resultado existe un grado de dependencia muy alto en las finanzas de los gobiernos estatales y municipales con respecto a las transferencias libres o condicionadas del gobierno federal. Esta dependencia fiscal y financiera ha impactado de manera diferente a los gobiernos subnacionales según sus capacidades, contextos y desarrollo económico. La administración tributaria de los gobiernos subnacionales se modificó en consecuencia de este federalismo jerárquico, pero con diferencias importantes. A manera de ejemplo de esta dependencia, la Gráfica 31 compara el porcentaje de las transferencias federales con relación al total de los ingresos públicos entre el promedio nacional y los estados de Oaxaca (línea roja) y Nuevo León (línea verde). Oaxaca presenta una mayor dependencia que Nuevo León, sugiriendo contextos de administración

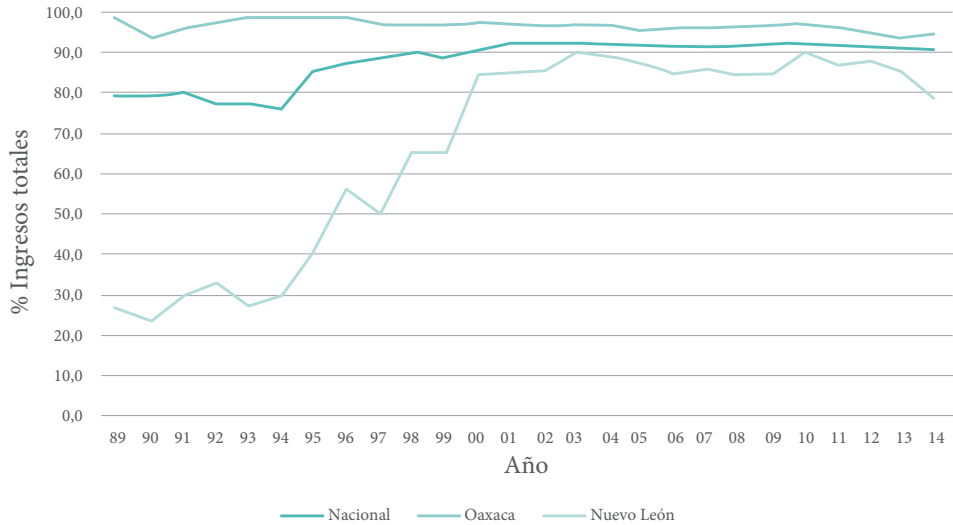
28 La primera Ley de Coordinación Fiscal fue publicada en el “Diario Oficial de la Federación” en diciembre de 1978 pero su validez inicia en enero de 1980.

29 Para consultar las reformas sobre el actual modelo de coordinación fiscal para gobiernos subnacionales, favor de revisar en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995.

30 Para mayor referencia sobre los casos de impuestos locales en el marco del actual marco de gasto federalizado, favor de consultar Ordoño Perez y Azpeitia (1995).

tributaria, gasto y deuda distintos que merecen su análisis considerando ciertos factores contextuales.

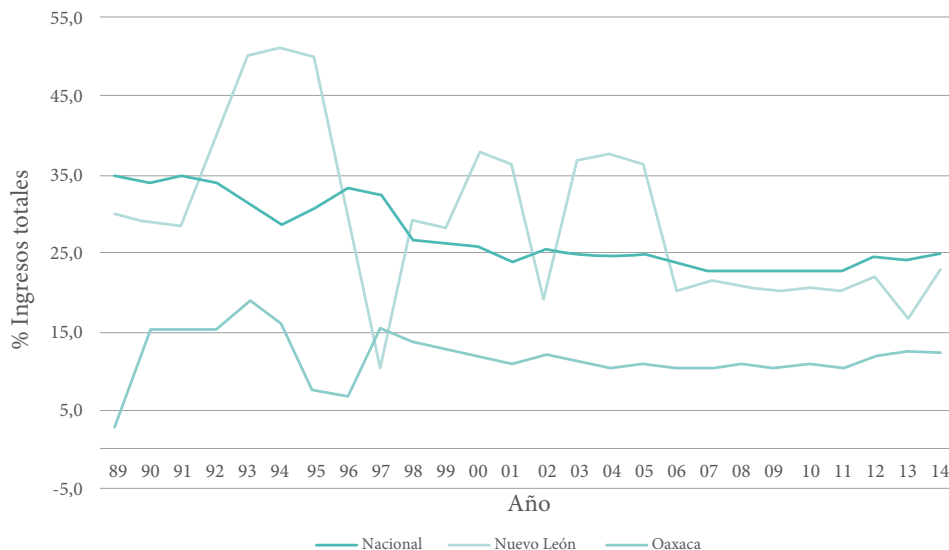
Gráfica 31. Porcentaje de transferencias federales de los ingresos totales estatales.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Finanzas Públicas del SIMBAD, INEGI.

Otro ejemplo, a pesar de los esfuerzos por estandarizar los sistemas presupuestarios, gestión de la inversión, presupuestos por resultados y armonización contable, es el comportamiento de los presupuestos entre los gobiernos estatales se caracteriza por un cierto grado de diferenciación en la práctica. En general, los rubros de gasto más representativos en cualquier gobierno subnacional son el gasto corriente y el costo de la deuda. A manera de demostración, las gráficas 32 y 33 muestran un comparativo de gasto corriente y costo de la deuda entre el promedio nacional y los estados de Oaxaca (línea roja) y Nuevo León (línea verde). En cada ejemplo existe una variación entre estados debido a la adopción de los componentes del GFP en sus respectivos contextos. En el caso del gasto corriente, el comportamiento en Oaxaca es relativamente estable, como en muchos otros estados con bajo desarrollo económico y pobreza; mientras que en Nuevo León, una entidad reconocida por su alto desarrollo económico e industrial, se observa un comportamiento más dinámico a largo plazo.

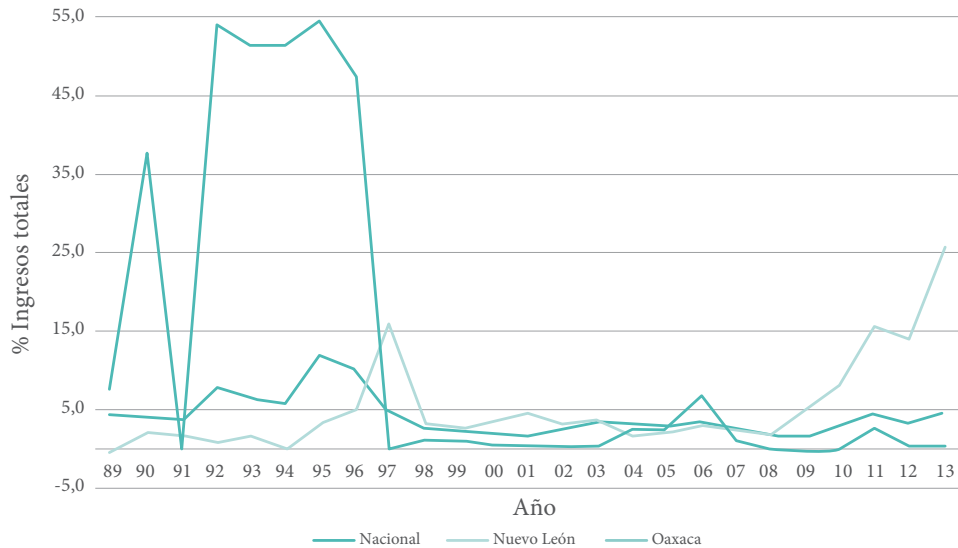
Gráfica 32. Porcentaje de gasto corriente con relación a egresos totales estatales.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Finanzas Públicas del SIMBAD, INEGI.

El comportamiento del costo de la deuda en Oaxaca en los primeros años puede describirse como de descontrol, al tanto que en Nuevo León se verifica una administración más estable de la deuda. Cada estado presenta evoluciones históricas diferentes en cuanto a las características institucionales y funcionalidades principales de cada uno de los sistemas del ecosistema de la gestión del gasto público. Los niveles de integración entre estos sistemas subnacionales con los sistemas administrativos del gobierno federal varían dependiendo de sus requerimientos estratégicos para operación en cada entidad federativa y municipio. Las plataformas tecnológicas y las características de gestión también presentan diferentes niveles de madurez y grados de calidad para la toma de decisiones derivados de las distintas tendencias en sus procesos de diseño, implantación y operación. Estos grados de diferenciación entre los estados corresponden a diferentes enfoques estratégicos, institucionales y políticos de las administraciones financieras subnacionales y del contexto de su relación con la federación.

Gráfica 33. Porcentaje del costo de la deuda con relación a egresos totales estatales.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Finanzas Públicas del SIMBAD, INEGI.

Cabe destacar que el modelo federalista mexicano no está terminado, sino por el contrario, se encuentra en constante revisión y construcción. A pesar de la existencia de formas, procesos y sistemas estandarizados de aceptación generalmente aceptada, el diseño institucional mixto del federalismo se refleja en las diferentes realidades estatales y municipales de la gestión del gasto público.

El sistema de información sobre el gasto federalizado más completo es administrado por la SHCP y se denomina Formato Único. Este sistema empezó a registrar las transferencias del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales a partir de la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del 1° de octubre de 2007³¹. La reforma de la LFPRH estableció en su artículo 85 que los recursos federales aprobados en el presupuesto para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios deben cumplir con los siguientes dos requisitos: 1) analizarse con base en indicadores estratégicos y de gestión por evaluadores externos e independientes y 2)

31 La información del gasto federalizado de la shcp puede consultarse en secciones como obra pública, programas, entidades federativas y datos abiertos de su página oficial <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

reportar al sistema de información de la SHCP su ejercicio, destino y resultados obtenidos. Asimismo, el artículo 86 de la reforma tiene la finalidad de mejorar la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio del gasto federalizado a través de las siguientes acciones: 1) mejorar la evaluación, transparencia y eficiencia del gasto federalizado, 2) promover mecanismos de participación ciudadana en el seguimiento del gasto público y la publicación de información presupuestaria accesible y transparente para la ciudadanía e 3) informar al Congreso de la Unión y a la legislatura local sobre el ejercicio del presupuesto y sus avances en el PND, plan de desarrollo estatal y programas respectivos.

La Tabla 37 muestra un comparativo anual del gasto federalizado por nivel de gobierno del periodo utilizando únicamente la información disponible para los reportes consolidados del 2018 y 2022.³² Del total acumulado de las transferencias federales aprobadas a los gobiernos subnacionales durante este periodo, los gobiernos estatales recibieron el 55.1 por ciento de su asignación, mientras que los gobiernos municipales, el 44.9 por ciento. Los gobiernos estatales ejercieron en promedio durante el periodo el 51.5 por ciento de los montos aprobados. Los ejercicios fiscales con los mayores porcentajes de montos ejercidos de gasto federalizado por parte de gobiernos estatales son 2006, 2010, 2015 y 2021. En cambio, los de montos menores fueron 2007, 2013, 2018 y 2020. Esta fluctuación del gasto sugieren un comportamiento electoral.

Tabla 37. Comparativo del gasto federalizado por ejercicio fiscal, 2006-2022.

Total Gasto Federalizado			
Ejercicio Fiscal	Monto aprobado	Monto ejercido	% EP
Total General acumulado	2,306,347,813,085.1	1,359,484,966,376.4	100.0%
Total Estatal acumulado	1,217,211,141,473.7	748,881,618,444.4	55.1%
Total Municipal acumulado	1,089,136,671,611.4	610,603,347,932.1	44.9%
Gobiernos Estatales			
Ejercicio Fiscal	Monto aprobado	Monto ejercido	% ejercido
Acumulado del periodo	1,217,211,141,473.73	748,881,618,444.38	51.5%
2006	106,999.20	106,999.20	100.0%
2007	14,055,606.20	2,392,373.42	17.0%

32 De acuerdo con el módulo de Entidades Federativas de la página oficial arriba mencionada, al 12 de marzo del 2024 sólo fue posible contar con la base consolidada de gasto federalizado hasta el ejercicio 2022: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Entidades-Federativas>.

Gobiernos Estatales			
Ejercicio Fiscal	Monto aprobado	Monto ejercido	% ejercido
2008	43,160,862.50	32,355,357.82	75.0%
2009	2,144,300,535.16	1,469,548,372.03	68.5%
2010	4,635,775,168.65	3,931,878,713.97	84.8%
2011	8,474,374,560.06	6,467,589,645.15	76.3%
2012	8,900,082,957.38	5,697,979,742.51	64.0%
2013	29,993,886,338.57	10,477,617,558.38	34.9%
2014	30,449,535,015.90	30,726,071,278.33	100.9%
2015	71,783,466,970.83	60,442,544,394.73	84.2%
2016	157,230,438,673.35	109,649,600,901.89	69.7%
2017	265,267,919,174.86	194,694,153,958.91	73.4%
2018	455,488,490,454.79	185,620,134,300.22	40.8%
2019	6,317,366,100.70	4,710,438,682.52	74.60%
2020	10,449,392,098.07	6,231,061,578.26	59.60%
2021	44,362,312,942.30	35,169,247,528.49	79.30%
2022	121,656,477,015.22	93,558,897,058.55	76.90%
Gobiernos Municipales			
Ejercicio Fiscal	Monto aprobado	Monto ejercido	% ejercido
Acumulado del periodo	1,089,136,671,611.37	610,603,347,932.06	56.10%
2005	2,061,846.00	887,956.00	43.1%
2006	940,990.00	n.a.	0.0%
2007	5,092,412.03	1,880,032.00	36.9%
2008	242,244,194.00	219,078,277.88	90.4%
2009	5,442,523,567.00	52,011,629.01	1.0%
2010	693,129,096.41	31,171,083.31	4.5%
2011	1,618,037,568.93	744,502,383.96	46.0%
2012	1,957,286,727.46	596,978,651.43	30.5%
2013	9,015,081,547.41	3,639,038,270.12	40.4%
2014	12,274,696,464.73	8,019,712,917.09	65.3%
2015	32,194,823,548.87	22,447,590,301.63	69.7%
2016	122,993,281,674.70	71,003,715,549.93	57.7%
2017	295,960,546,054.93	182,246,032,704.96	61.6%
2018	339,910,831,595.56	125,397,825,907.37	36.9%
2019	13,161,655,735.93	2,913,160,554.52	22.1%
2020	10,049,882,597.96	3,938,362,352.66	39.2%
2021	38,288,777,471.08	28,033,120,704.84	73.2%
2022	205,325,778,518.36	161,318,278,655.35	78.6%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de Gasto Federalizado (Proyectos) del 2006 al 2018 utilizando el Reporte Consolidado al 4° trimestre 2018 y del 2019 al 2022 utilizando el Reporte Consolidado al 4° trimestre el 2022: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Entidades-Federativas>.

Los gobiernos municipales ejercieron en promedio, durante el periodo 2006-2022, el 56.1 por ciento de los montos aprobados. Los ejercicios fiscales con los mayores porcentajes de montos ejercidos de gasto federalizado por parte de gobiernos municipales son 2008, 2015, 2021 y 2022. En cambio, los ejercicios fiscales con los menores montos son 2006, 2009, 2010 y 2019. Este comportamiento está asociado con los ciclos electorales, en particular de los años 2021, 2015 y 2006.

Para analizar el gasto federalizado por dominio de política pública, la Tabla 38 muestra un comparativo del periodo 2006-2022 en los siguientes rubros: salud, educación, deporte, seguridad, agua y saneamiento, entre otros. El patrón de asignación del gasto federalizado presenta similitudes y diferencias en la estructura porcentual (EP) del gasto federalizado entre los gobiernos estatales y municipales. Del total de las transferencias federales a los gobiernos estatales durante el periodo, encontramos que educación (33.6 por ciento), transportes y vialidades (18.3 por ciento), otros proyectos (12.9 por ciento), agua y saneamiento (7.8 por ciento), urbanización (7.0 por ciento), salud (7.0 por ciento) y seguridad (6.0 por ciento) representaron el 92.5 por ciento del total de los recursos ejercidos. En cambio, el gasto federalizado ejercido a nivel municipal se concentra en siete dominios de política pública representando el 90.7 por ciento del total de los recursos ejercidos en gasto federalizado, a saber: transporte y vialidades (21.6 por ciento), agua y saneamiento (19.0 por ciento), urbanización (18.4 por ciento), otros proyectos (11.5 por ciento), vivienda (9.3 por ciento), educación (7.9 por ciento) y seguridad (2.8 por ciento). Existe cierta redundancia entre las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno junto con sus respectivas asignaciones de gasto entre niveles de gobierno. A pesar de que la distribución de competencias está definida a nivel municipal en el artículo 115 constitucional, ambos niveles de gobierno asignan importantes porcentajes de recursos a los rubros de educación, transportes y vialidades, urbanización, agua y saneamiento, seguridad, salud, entre otros. Este fenómeno en nuestro país ya ha sido advertido en previos estudios, Oliver Meza (2015) da muestras de esta redundancia en la agenda de los gobiernos municipales.

Tabla 38. Comparativo del gasto federalizado por tipo de gasto, 2006-2022.

Total Gasto Federalizado					
Ejercicio Fiscal	Monto aprobado	EP %	Monto ejercido	EP %	Ejercicio %
Total general acum.	2,306,347,813,085	100.0%	1,359,484,966,376	100.0%	58.9%
Total Estatal	1,217,211,141,473	52.8%	748,881,618,444	55.1%	61.5%
Total Municipal	1,089,136,671,611	47.2%	610,603,347,932	44.9%	56.1%
Gobiernos Estatales					
Acum. del periodo	1,217,211,141,473.7	100.0%	748,881,618,444.38	100.0%	61.5%
Educación	409,582,437,061.31	33.6%	251,532,366,574.47	33.6%	61.4%
Transp. y vialidades	192,806,348,135.22	15.8%	137,005,716,247.03	18.3%	71.1%
Otros Proyectos	182,904,770,844.88	15.0%	96,695,969,833.82	12.9%	52.9%
Agua y saneamiento	94,425,267,066.09	7.8%	56,626,576,325.86	7.6%	60.0%
Urbanización	76,131,953,756.78	6.3%	52,778,922,371.87	7.0%	69.3%
Salud	90,602,939,248.85	7.4%	52,624,962,640.17	7.0%	58.1%
Seguridad	64,809,402,024.26	5.3%	45,256,313,834.14	6.0%	69.8%
Vivienda	25,589,061,558.66	2.1%	14,058,592,279.74	1.9%	54.9%
Asistencia Social	23,139,113,467.44	1.9%	13,659,571,811.09	1.8%	59.0%
Cultura y turismo	31,164,367,120.95	2.6%	11,677,105,388.28	1.6%	37.5%
Comunicaciones	17,726,207,988.21	1.5%	11,125,270,700.83	1.5%	62.8%
Deporte	8,126,904,312.43	0.7%	5,657,703,454.88	0.8%	69.6%
Gastos Indirectos	202,368,888.62	0.0%	182,546,982.21	0.0%	90.2%
Gobiernos Municipales					
Acum. del periodo	1,089,136,671,611.39	100.0%	610,603,347,932.06	100.0%	56.1%
Transp. y vialidades	202,867,240,251.53	18.6%	132,188,065,393.75	21.6%	65.2%
Agua y saneamiento	211,990,462,095.36	19.5%	115,757,133,998.74	19.0%	54.6%
Urbanización	176,212,999,375.16	16.2%	112,557,588,682.90	18.4%	63.9%
Otros Proyectos	191,621,661,519.00	17.6%	70,467,839,945.94	11.5%	36.8%
Vivienda	101,206,163,138.37	9.3%	56,806,030,853.41	9.3%	56.1%
Educación	77,301,176,079.44	7.1%	48,078,763,962.56	7.9%	62.2%
Seguridad	33,955,884,081.61	3.1%	17,400,117,200.18	2.8%	51.2%
Deporte	20,171,809,158.88	1.9%	14,854,106,697.43	2.4%	73.6%
Asistencia Social	24,563,752,681.23	2.3%	13,067,209,763.91	2.1%	53.2%
Salud	19,126,907,214.77	1.8%	12,749,921,785.74	2.1%	66.7%
Cultura y turismo	17,677,756,608.69	1.6%	9,334,839,644.20	1.5%	52.8%
Comunicaciones	11,028,949,768.88	1.0%	6,598,188,793.62	1.1%	59.8%
PRODIM	1,186,782,195.55	0.1%	639,596,928.57	0.1%	53.9%
Gastos Indirectos	225,127,442.92	0.0%	103,944,281.11	0.0%	46.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de Gasto Federalizado (Proyectos), 4º trimestre 2018, disponible en los Datos Abiertos de la página https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

Las atribuciones para los gobiernos municipales que establece el artículo 115 constitucional no incluyen ninguno de estos rubros de gasto. Una pregunta obligada para un sistema de asignación de gasto federalizado sería sobre qué criterios y principios legales las justifican, dada una distribución de competencias. La respuesta está en el diseño del marco jurídico que ha ampliado las responsabilidades jurídicas de los municipios a través de reformas a las leyes y reglamentos federales con implicaciones en las atribuciones de los gobiernos municipales, los cuales se han transformado cada vez más en correspondencia con varios programas y responsabilidades en varias áreas de política pública originalmente radicadas en los gobiernos federal y estatales.

Finalmente, la Tabla 39 muestra la estructura porcentual de las transferencias del gasto federalizado entre niveles de gobierno estatal y municipal. Primero, la estructura porcentual (EP) varía entre entidades federativas indicando ciertas prioridades de asignación del gasto federalizado que corresponde a factores socioeconómicos. Un estudio realizado por Timmons y Broid (2013) compara las obligaciones a nivel estatal de las transferencias federales a los municipios. Los resultados demuestran la presencia de sesgos partidistas en la fórmula, reasignando fondos a municipios afines o copartidarios al partido gobernante. Segundo, los montos ejercidos entre entidades federativas muestran una falla estructural con incentivos perversos en cómo se ejercen los recursos públicos debido a que no existe una herramienta oportuna y efectiva para seguir el cumplimiento de las reglas y fórmulas de asignación de la Ley de Coordinación Fiscal ni de las reglas de operación y asignación de recursos federales a los gobiernos subnacionales. La Auditoría Superior de la Federación y los entes estatales son responsables de la fiscalización de estas reglas y fórmulas, pero normalmente se encuentran excedidos en sus capacidades para vigilar la operación del gasto federalizado. Las transferencias a los gobiernos estatales indican que el grupo de las primeras diez entidades que recibieron los mayores montos aprobados suman 61.8 por ciento del total del gasto federalizado ejercido, pero en promedio ejercieron el 64.3 por ciento de sus asignaciones originales. En contraste, el grupo de las últimas diez entidades que recibieron los menores montos aprobados suman el 12.3 por ciento del total del gasto federalizado, pero en promedio ejercieron el 58.5 por ciento de sus asignaciones originales.

Tabla 39. Comparativo del gasto federalizado por entidad federativa, periodo 2006-2022.

Gasto Federalizado a Gobiernos Estatales						Gasto Federalizado a Gobiernos Municipales					
Entidad Federativa	Monto aprobado	EP %	Monto ejercido	EP %	% Ejercido	Entidad Federativa	Monto aprobado	EP %	Monto ejercido	EP %	% Ejercido
Total general	1,217,211,141,473.71	100.0%	748,881,618,444.38	100.0%	61.5%	Total general	1,089,136,671,611.38	100.0%	610,603,347,932.06	100.0%	56.1%
Guerrero	184,911,819,379.32	15.2%	113,569,133,895.36	15.2%	61.4%	Puebla	92,872,013,987.82	8.5%	66,164,514,311.42	10.8%	71.2%
Puebla	80,483,851,984.75	6.6%	73,575,476,945.53	9.8%	91.4%	Chiapas	101,692,605,320.77	9.3%	63,765,928,525.75	10.4%	62.7%
México	101,367,959,440.53	8.3%	58,280,867,741.21	7.8%	57.5%	México	105,681,864,156.40	9.7%	49,463,102,430.64	8.1%	46.8%
Ciudad de México	87,436,421,937.37	7.2%	57,194,309,510.67	7.6%	65.4%	Veracruz	107,248,938,113.00	9.8%	45,065,404,406.18	7.4%	42.0%
Veracruz	64,814,727,619.45	5.3%	31,959,952,614.85	4.3%	49.3%	Guerrero	80,233,360,111.78	7.4%	35,517,843,010.28	5.8%	44.3%
Nuevo León	39,436,503,121.20	3.2%	29,184,491,565.01	3.9%	74.0%	Oaxaca	58,724,789,887.17	5.4%	27,955,014,971.26	4.6%	47.6%
Jalisco	43,580,587,873.39	3.6%	26,579,489,288.03	3.5%	61.0%	Ciudad de México	53,259,076,100.63	4.9%	26,602,089,488.51	4.4%	49.9%
Hidalgo	35,356,525,630.60	2.9%	25,670,161,843.13	3.4%	72.6%	Guanajuato	45,500,562,079.90	4.2%	25,626,688,583.27	4.2%	56.3%
Chiapas	46,325,500,517.84	3.8%	23,848,122,398.31	3.2%	51.5%	Tamaulipas	36,896,097,670.71	3.4%	23,499,159,984.10	3.8%	63.7%
Guanajuato	38,574,794,825.38	3.2%	22,604,707,668.65	3.0%	58.6%	Michoacán	38,053,133,626.63	3.5%	19,636,223,828.64	3.2%	51.6%
Coahuila	30,949,532,442.02	2.5%	20,306,632,735.78	2.7%	65.6%	Hidalgo	29,667,410,229.94	2.7%	18,899,656,622.57	3.1%	63.7%
Durango	30,602,087,408.88	2.5%	18,986,105,545.91	2.5%	62.0%	Jalisco	30,518,405,424.59	2.8%	16,416,516,419.49	2.7%	53.8%
Sonora	33,287,901,687.07	2.7%	18,654,328,468.01	2.5%	56.0%	San Luis Potosí	28,733,595,145.58	2.6%	15,716,177,503.24	2.6%	54.7%
Agascalientes	26,470,155,742.10	2.2%	18,609,099,520.67	2.5%	70.3%	Sinaloa	28,448,430,869.61	2.6%	15,033,369,878.80	2.5%	52.8%
Morelos	25,441,694,452.37	2.1%	17,707,665,843.65	2.4%	69.6%	Tabasco	19,335,484,396.80	1.8%	14,092,568,432.11	2.3%	72.9%
Oaxaca	38,549,355,786.38	3.2%	17,658,668,709.32	2.4%	45.8%	Nuevo León	19,824,076,722.03	1.8%	13,977,807,694.50	2.3%	70.5%
Michoacán	35,038,592,669.42	2.9%	17,172,618,410.52	2.3%	49.0%	Chihuahua	24,877,814,733.00	2.3%	13,542,011,147.40	2.2%	54.4%
Tamaulipas	24,951,315,321.56	2.0%	16,488,984,878.06	2.2%	66.1%	Yucatán	18,289,964,063.43	1.7%	11,730,819,105.98	1.9%	64.1%
Tabasco	22,608,442,571.18	1.9%	13,534,648,234.80	1.8%	59.9%	Zacatecas	19,408,013,853.60	1.8%	10,777,951,145.36	1.8%	55.5%
Querétaro	20,212,262,617.21	1.7%	12,097,967,103.81	1.6%	59.9%	Coahuila	13,695,930,089.54	1.3%	10,206,503,405.85	1.7%	74.5%
Quintana Roo	17,215,600,173.41	1.4%	11,549,230,513.36	1.5%	67.1%	Sonora	18,585,195,401.80	1.7%	10,066,670,369.51	1.6%	54.2%
Tlaxcala	17,425,262,680.42	1.4%	11,342,960,440.06	1.5%	65.1%	Campeche	12,477,262,966.91	1.1%	9,515,128,345.32	1.6%	76.3%
Baja California	22,455,861,948.10	1.8%	10,936,026,520.01	1.5%	48.7%	Querétaro	11,837,511,830.93	1.1%	9,026,068,117.74	1.5%	76.2%
San Luis Potosí	18,471,532,527.09	1.5%	10,219,130,983.03	1.4%	55.3%	Quintana Roo	12,262,624,194.39	1.1%	8,587,716,475.12	1.4%	70.0%
Campeche	12,463,599,977.83	1.0%	10,133,853,832.31	1.4%	81.3%	Morelos	12,331,146,707.03	1.1%	8,088,807,921.33	1.3%	65.6%

GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y POLÍTICAS DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO

Sinaloa	29,371,734,485.59	2.4%	9,656,572,139.23	1.3%	32.9%	Baja California Sur	10,143,804,034.16	0.9%	7,729,809,467.47	1.3%	76.2%
Chihuahua	15,605,645,997.61	1.3%	9,615,233,698.75	1.3%	61.6%	Nayarit	12,158,230,468.11	1.1%	7,558,742,595.79	1.2%	62.2%
Baja California Sur	12,668,442,726.25	1.0%	9,504,056,267.97	1.3%	75.0%	Baja California	12,252,733,801.80	1.1%	6,987,812,410.41	1.1%	57.0%
Nayarit	19,233,000,507.21	1.6%	9,259,568,785.45	1.2%	48.1%	Aguascalientes	10,743,215,279.01	1.0%	6,562,436,008.73	1.1%	61.1%
Yucatán	12,739,023,164.60	1.0%	9,109,384,301.05	1.2%	71.5%	Durango	8,423,996,941.07	0.8%	5,315,497,877.44	0.9%	63.1%
Zacatecas	22,041,075,690.63	1.8%	8,915,941,463.16	1.2%	40.5%	Tlaxcala	8,537,420,510.53	0.8%	3,935,126,873.01	0.6%	46.1%
Colima	7,120,328,566.95	0.6%	4,956,226,578.72	0.7%	69.6%	Colima	6,421,962,892.71	0.6%	3,540,180,574.84	0.6%	55.1%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de Gasto Federalizado (Proyectos), 4° trimestre 2018, disponible en los Datos Abiertos de la página https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

Situación similar a nivel municipal, el grupo de las entidades con mayores montos de asignación alcanzó el 62.8 por ciento del total del gasto federalizado aprobado, pero ejercieron el 53.6 por ciento; mientras que el grupo con menores montos asignados con el 11.0 por ciento del total del gasto federalizado, ejercieron el 63.3 por ciento. Estos patrones del ejercicio muestran un comportamiento ineficiente o laxitud en la gestión del gasto federalizado por parte de los gobiernos estatales y municipales que reciben recursos vía transferencias federales, pero no logran ejercer los recursos enteramente. Desde cualquier ángulo, los recursos que no se hayan ejercido adecuadamente representan una ineficiencia del gasto público y una falla del sistema federalista.

Las diferencias en los montos ejercidos del gasto federalizado entre gobiernos estatales y municipales se deben a varios factores: 1) aspectos políticos como lo han señalado Ugalde (2018) y Timmons y Broid (2013), muchos de estos comportamientos del gasto federalizado corresponden a los ciclos políticos de los tiempos pre y post electorales, 2) negociaciones políticas entre los ejecutivos de cada nivel de gobierno entre sí (presidente-gobernadores-presidentes municipales), 3) arreglos políticos entre el ejecutivo y legislativo federal y 4) ajustes político-administrativos-organizacionales de inicios o finales de la administración.

Austeridad y ahorro del gasto público

Durante el ejercicio del gasto público, los ejecutores deben implementar una serie de medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas (artículo 61 de la LFPRH). El propósito de esta racionalidad denominada “austeridad y disciplina presupuestaria” es acumular un ahorro presupuestario que puede reasignarse a programas prioritarios.

Entre las medidas de austeridad y disciplina se encuentran la identificación de duplicidades de funciones, medidas que promuevan la eficiencia y eficacia de la gestión pública, acciones para modernizar y mejorar los servicios públicos, promoción de estrategias para mejorar la productividad del desempeño en funciones de las dependencias entidades y reducir el gasto de operación. Un ejemplo es la adopción del presupuesto base cero como técnica presupuestal alineada a las medidas de austeridad y disciplina financiera (Alba Castillo, 2025). Las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria deben publicarse

en el DOF a más tardar el 30 de agosto del primer año de gobierno del Ejecutivo Federal.

Junto con lo establecido en el artículo 45 de la LFPRH sobre los sistemas de control presupuestario, la información de austeridad y disciplina presupuestaria también debe proveer información que permita el seguimiento de compromisos e indicadores de desempeño de estas medidas. El sistema de control presupuestario promueve controles que permitan el seguimiento del gasto público desde la programación y presupuestación hasta su ejecución, registro e información del gasto público. Este sistema también debe dar seguimiento al cumplimiento de las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria, tales como (artículo 61 de la LFPRH):

- Mecanismos para monitorear anualmente la evolución del gasto corriente ejercido;
- Promover el uso intensivo de las TICs para reducir costos de recursos materiales y servicios generales del gobierno;
- Simplificar los procesos internos;
- Lineamientos para reorientar recursos de la reestructuración organizacional;
- Medidas de redistribución de los recursos humanos;
- Estrategias de modernización de la estructura de la APE;
- Estrategias para enajenar bienes improductivos, obsoletos, ociosos o innecesarios del gobierno;
- Esquemas para que la SHCP brinde apoyo técnico para la elaboración de programas de aseguramiento, manuales de procedimientos para la contratación de seguros y soporte de siniestros, entre otros.

Participación ciudadana en las decisiones de gasto público

El reclamo sobre la participación ciudadana en las decisiones de asignación del gasto público no es nuevo, se remontan a inicios del siglo XIX (Ebdon y Flanklin, 2006). Ebdon y Flanklin realizan un recuento para el caso de Estados Unidos, donde figuran las experiencias de los gobiernos locales del siglo XIX, los programas de la Gran Sociedad a nivel de fondos asignados por colonia (*Great Society*), las encuestas de preferencias ciudadanas sobre políticas públicas,

los análisis de stakeholder de las décadas de 1970 y 1980 y el diseño de la nueva gobernanza pública de nuestros días (pp. 437-438).

En nuestro país, contamos actualmente con algunas experiencias por nuestra cuenta, pero aún limitadas en su aplicación en regiones diferentes y niveles de gobierno. Desde las iniciativas denominadas “presupuesto ciudadano” que buscan ofrecer una versión ciudadana en lenguaje simple de la compleja versión original demasiado legal y técnica (ver Tabla 40). Incluso existen versiones de cuenta pública ciudadana, como lo es el caso del gobierno del Estado de México.

Tabla 40. Versiones de presupuesto ciudadano en México.

Gobierno federal	https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/PublicacionesAnteriores
Gobierno estatal del Estado de Puebla	https://presupuestociudadano.puebla.gob.mx/
Gobierno estatal del Estado de México	https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/pc
Gobierno municipal de Oaxaca	http://gobiernoabierto.iaipoaxaca.org.mx/descargas/PRESUPUESTO_CIUADADANO_2018.pdf
Gobierno municipal de Aguascalientes	https://www.ags.gob.mx/transparencia/cont.aspx?p=4068

Fuente: Elaboración propia.

Hasta en las experiencias de presupuesto participativo en los casos de la Ciudad de México³³ y de la Ciudad de Guadalajara,³⁴ los ciudadanos tuvieron la oportunidad de opinar, registrar y votar proyectos en línea para sus comunidades o colonias. Estos instrumentos representan una modalidad de participación ciudadana para incidir en las obras y proyectos de inversión con recursos e ingresos a nivel local, tales como impuestos prediales o cuotas de servicios públicos. A nivel estatal, modelos de participación institucionalizada, como consejos o comisiones de participación ciudadana para el desarrollo económico, congrega representantes de la sociedad, industria, comercio, empresarios, líderes sindicales, académicos para discutir y asignar obras y proyectos

33 Para más información sobre la experiencia de presupuesto participativo en la CDMX, favor de visitar: <http://www.iecm.mx/participacion/consulta-ciudadana-sobre-presupuesto-participativo-2019/>

34 Para mayor información sobre la experiencia de presupuesto participativo de la Ciudad de Guadalajara, favor de visitar: <https://www.guadalajara.es/es/ayuntamiento/participacion/presupuestos-participativos/#:~:text=El%20Ayuntamiento%20de%20Guadalajara%20quiere,las%20mejoras%20de%20sus%20barrios>

emblemáticos financiados con recursos público-privados para una entidad federativa o municipio, con el propósito de promover el desarrollo económico. Tales son los casos de consejos cívicos de desarrollo, consejos de planeación del desarrollo económico, consejos de desarrollo económico, entre otros apelativos a nivel estatal o municipal (ver Tabla 41).

Tabla 41. Modelos estatales existentes de participación institucionalizada

A nivel estatal	Consejo de Nuevo León (CONL)	https://www.conl.mx/
	Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa (CODESIN)	http://codesin.mx/
	Consejo para el Desarrollo de Durango (CODEDUR)	https://www.facebook.com/CODEDUR.2040/
	Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato	https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/copladeg
A nivel municipal	Consejo de Desarrollo Económico de Tijuana (CDT)	https://cdt.org.mx/
	Sistema de Consejos de Participación Ciudadana de la Ciudad de Querétaro	https://municipiodequeretaro.gob.mx/consejos-tematicos-de-participacion-ciudadana/
	Consejo de Desarrollo Económico de Ensenada A.C. (CODEEN)	http://codeen.com.mx/

Fuente: Elaboración propia.

El propósito de estos mecanismos es crear las condiciones para la planeación del desarrollo y la institucionalización de procesos de promoción de inversiones regional y local. Algunos Institutos, Consejos Estatales de Planeación y Consejos o Consejos Municipales de Planeación (denominados también IMPLAN o COPLADEM) buscan operar de la misma manera, pero desde una lógica institucionalizada, sin el componente activo de la participación ciudadana. Futuras investigaciones deberán indagar la efectividad e impacto de las diferentes modalidades de estos instrumentos en el desarrollo de cada región y su legitimidad ciudadana de las decisiones de gasto público.

Para algunos el objetivo de este tipo de iniciativas de participación ciudadana en las decisiones de gasto público es equilibrar el énfasis “irracional” en los expertos y el análisis racional del gasto público que eclipsa regularmente los argumentos de la ciudadanía en general y el control sobre el debate en el ámbito gubernamental (Kelly y Rivenbark, 2003). Para otros, implica una serie de estrategias para el empoderamiento y participación ciudadana en el control de la gestión pública desde la posición de los propios actores sociales

(González, 2014; Vasquez, 2013). El reto se encuentra en diseñar e implementar una arquitectura social que permita construir un modelo de gobernanza coadyuvante de una activa participación ciudadana, en particular en contextos urbanos o metropolitanos (Ziccardi, 1998).

Conclusiones

Tanto el artículo constitucional 134 como principio como el artículo 1 de la LFPRH como reglamentación del primero señalan que la administración de los recursos públicos debe realizarse con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. Estos principios y su reglamentación son determinantes, sin embargo, siguen siendo amplios y generales en la práctica gubernamental.

A pesar de que no ha sido clara la adopción de estos principios en la práctica de la función pública, lo cierto es que el gobierno federal en diferentes épocas ha desarrollado una serie de políticas de gasto público tomando como base filosófica estos principios y criterios que se lleven a cabo en la gestión del gasto público. En este capítulo se revisaron algunas de las políticas recientes orientadas a cumplir con estos principios presupuestarios, como transparencia financiera, presupuesto basado en resultados y sistema de evaluación del desempeño (PBR-SED), gasto federalizado, austeridad y ahorro del gasto público, además de la participación ciudadana en la toma de decisiones presupuestaria.

El progreso de estas políticas nos indican que seguirán en proceso de construcción durante varios años más para su consolidación. Lo cierto es que en la teoría como en la práctica es evidente un ejercicio reflexivo sobre cuáles son las contribuciones que cada política aporta al concierto general de mejora, tanto de la administración pública en general, como de la gestión del gasto público en lo particular. Las capacidades que tienen cada área y ente de gobierno varían de manera importante implicando diferentes y muy diversos retos para implementar de manera adecuada cada una de estas políticas de gasto público hasta generar el impacto deseado en resultados para la ciudadanía y la sociedad, así como el cumplimiento de los principios o criterios ya mencionados anteriormente.

Las cuestiones por seguir indagando en el futuro son un análisis de la práctica de estos criterios y principios, los avances y mejores prácticas para alcanzarlos y, finalmente, los impactos y resultados en el desarrollo y calidad de vida de las personas.

Capítulo 7.

Conclusiones y recomendaciones sobre la gestión del gasto público

Las conclusiones y recomendaciones finales sobre la gestión presupuestaria y políticas del gasto público para el desarrollo de la presente obra se abordarán en dos partes. La primera parte plantea varias reflexiones por cada uno de los tres componentes del estudio del gasto público: 1) nociones básicas, 2) gestión y 3) políticas del gasto público. El componente de nociones básicas fue revisado en los capítulos 1 y 2; el de gestión abarcó el conjunto de características generales del marco constitucional y legal, la estructura y organización de la información presupuestaria, y el ciclo de gestión del gasto público detallados en los capítulos 2, 3 y 4. Finalmente, el componente de políticas del gasto público fue revisado en el Capítulo 6.

Reflexiones sobre los componentes del estudio del gasto público

El libro fundamenta sus principales reflexiones y conclusiones en tres componentes (ver Gráfica 34): nociones básicas, gestión y políticas del gasto público.

Gráfica 34. Secciones del estudio del gasto público.



Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones sobre nociones básicas

El Capítulo 1 realizó un recorrido sobre la evolución histórica, desde el siglo XIX hasta hoy, de la gestión presupuestaria y las políticas de gasto público y una descripción de los diferentes lentes teóricos que los estudian desde varias disciplinas. La sección sobre la evolución histórica no sólo obedece al proceso de construcción del Estado y sus instituciones para garantizar el desarrollo del país y sus regiones, sino también a factores sociales, económicos, políticos y culturales de cada época. En general, corresponden a un contexto en el espacio y tiempo que enfrenta el Estado para orientar los recursos hacia el desarrollo deseado utilizando diversas herramientas de gestión y de política para promover el desarrollo (ver Gráfica 35).

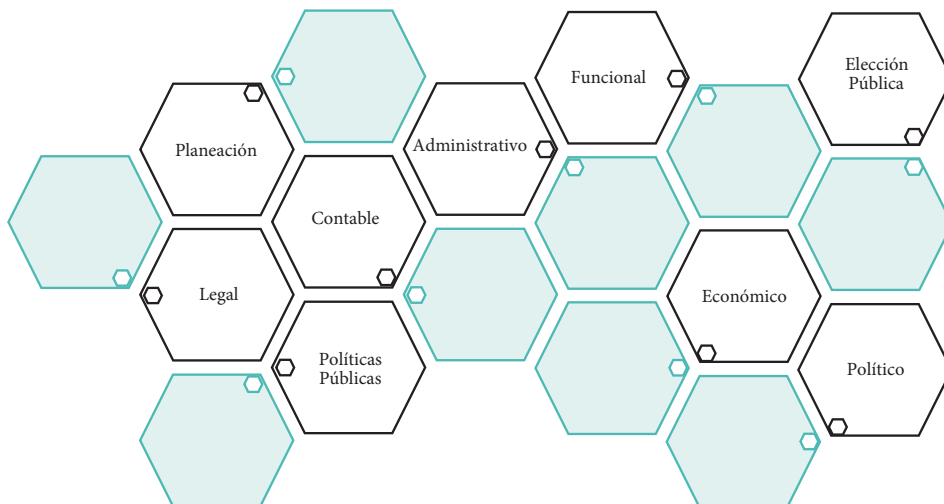
Gráfica 35. Componentes evolutivos de la gestión presupuestaria y las políticas de gasto para el desarrollo.



Fuente: Elaboración propia.

En la segunda parte del Capítulo 1 se revisa la variedad teórica de los enfoques sobre el gasto público multidisciplinario y se deriva también de la diversidad de fines que se desean alcanzar en materia de desarrollo, para lo cual se considera una herramienta clave para el diseño e implementación de políticas públicas. Esta gama de lentes teóricos sobre el gasto público obedece a las diversas intenciones del Estado por controlar sus recursos y los intereses de los diversos actores por ampliar el alcance del control hacia los objetivos y principios que establecen, algunos en conflicto y otros consensados/negociados, sobre el desarrollo y bienestar de la sociedad. La perspectiva sobre el abordamiento en el estudio de la gestión presupuestaria y las políticas de gasto público es diversa y nos permite adelantar su naturaleza multidisciplinaria, multifacética y multidimensional (ver Gráfica 36). Los lentes y enfoques teóricos son diversos y variados por lo que las posibilidades de utilizarlos para diagnosticar, analizar, planear o evaluar el impacto en el desarrollo pueden representar líneas de investigación variadas y fructíferas.

Gráfica 36. Lentes teóricos sobre la gestión presupuestaria y las políticas de gasto para el desarrollo.



Fuente: Elaboración propia.

El Capítulo 2 realizó un recuento sobre el origen del gasto público y su relación con el presupuesto, así como una revisión de sus definiciones ofrecidas desde varios enfoques disciplinarios como la economía, la contabilidad y la administración pública. En general, este capítulo revisó desde diferentes enfoques disciplinarios sobre el origen y evolución de la gestión y políticas del gasto público, junto con algunas definiciones, conceptos y herramientas.

Reflexiones sobre la gestión del gasto público

El Capítulo 3 revisó los principios constitucionales relacionados con la gestión del gasto público, así como una descripción de los cuerpos e instrumentos legales establecidos para su operación y la promoción del desarrollo con los recursos públicos. Entonces se revisaron los andamiajes en materia fiscal, administrativa y presupuestaria en las áreas de planeación, presupuesto y los pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En una segunda parte del capítulo se describen el conjunto de leyes generales y diversos instrumentos normativos que regulan el gasto público en el ámbito operativo donde se ejercen los presupuestos, programas y proyectos para el desarrollo. Como conclusión

de este capítulo se identificó una clara tradición jurídica basada en el derecho romano de nuestro diseño constitucional y legal entorno a la gestión del gasto público para el desarrollo.

Nuestro marco constitucional está basado en principios y conceptos con un espíritu muy general y amplio que tiende a crear vacíos. Este nivel de generalidad se busca especificar en el marco legal influyendo en cómo el Estado y los diferentes entes de gobierno operan el gasto público y su gestión. Un ejemplo claro de los vacíos de estos principios es el artículo 134 constitucional que refiere a un grupo de principios del gasto público dejando abierta una interpretación muy amplia de los mismos, a saber:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (CPEUM, 1917, Artículo 134).

Estos postulados son tan generales y amplios que han sido adoptados de maneras distintas en el marco legal y normativo de la gestión del gasto público. Aún más, que significan estos principios y criterios para el desarrollo nacional y regional. Por ejemplo, el principio constitucional de eficiencia u honradez en la administración de los recursos públicos no están definidos o no cuentan con sanciones en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; entonces, cuáles son las implicaciones para el desarrollo. Ante estos vacíos, es importante dimensionar la gestión del gasto público como un puente que nos permite alcanzar los objetivos y metas trazados con base en algún criterio.

Está pendiente comprender estos vacíos, desde sus orígenes políticos y económicos hasta en la práctica administrativa, pero también estudiar sus efectos en la gestión y políticas del gasto público para el desarrollo. Los principios y nociones constitucionales no necesariamente se traducen con claridad en los marcos legales y normativos que los instrumentan y especifican; ni la burocracia responsable de ejecutar y operar estos principios y lineamientos constitucionales, legales y normativos los adopta sin desvíos en la práctica gubernamental. La realidad es un llenado de estos vacíos con varias interpretaciones realizadas por diferentes actores a lo largo de nuestra historia con diversos impactos en el desarrollo. Al final hemos sido testigos de cómo las ad-

ministraciones adaptan estos principios y nociones constitucionales conforme a sus ideales e interpretaciones del momento, con implicaciones para el desarrollo también. Para el lector, es importante construir una conciencia de que el gasto público y su gestión presentan un aspecto básico desde el marco constitucional y legal que puede servir de apalancamiento tanto del desarrollo nacional y regional de nuestro país, como de la calidad de vida de muchos ciudadanos. En suma, no solamente es importante comprender estos marcos normativos, sino también la actitud de quienes los implementan en la práctica gubernamental considerando el espíritu de nuestra CPEUM y las leyes que de ella emanen. El cumplimiento de un principio o noción normativa no es suficiente, también se requiere reflexionar sobre sus implicaciones en la práctica gubernamental, y aún más importante en el desarrollo y la calidad de vida de las personas. Las reglas y normas deben servir al desarrollo del ser humano y la sociedad, no en sentido contrario.

El Capítulo 3 revisó los elementos clave de la base organizacional y la estructura de la información presupuestaria de la gestión del gasto público para el desarrollo en dos partes. La primera parte del texto examina los diferentes actores y organizaciones gubernamentales que participan en la gestión del gasto público. La segunda parte ofrece detalles sobre dos herramientas clave de la estructura de la información del gasto público. La primera herramienta describe el uso de unidad responsable (UR) como centro de registro administrativo del gasto público, pero también como ente promotor del desarrollo; la segunda es el analítico de claves presupuestarias que sirve como instrumento para clasificar, ordenar e identificar el destino de las asignaciones del gasto público mediante el uso de diferentes clasificaciones y sistemas de información a nivel de UR. La clave presupuestaria representa el ADN presupuestario que con un buen diseño nos permitirá identificar las fuentes de gasto con los destinos administrativos, económicos, funcionales y de impacto para el desarrollo. Con un caso práctico el capítulo ejemplifica estos elementos de las bases organizacionales y la estructura de la información sobre la gestión del gasto público. Una importante reflexión sobre este capítulo es que la forma de organizar y estructurar la información es clave para planear, formular, diseñar, implementar y evaluar políticas públicas. Sin esta base y estructura de la información clara, los gobiernos recurren a registros presupuestales, financieros y contables poco transparentes y confusos sobre la verdadera operación de los proyectos y programas que abarca una política pública determinada y su impacto en el desarrollo.

El Capítulo 4 revisó varios tipos de ciclos de gestión del gasto público y su marco legal en México. El texto propone un ciclo extendido dividido en siete etapas: planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación. Estas etapas tienen el propósito de garantizar que los recursos públicos generen los efectos esperados en las diferentes dimensiones de desarrollo nacional o regional. La descripción legal y administrativa de cada etapa y sus actores internos y externos fue revisada conforme a nuestras leyes. El ciclo de gestión del gasto público ha servido como un andamiaje institucional y administrativo complejo que el gobierno ha construido y modificado con base en sus necesidades de control de los recursos públicos y de coordinación de la participación de los diferentes actores clave en cada una de las etapas a fin de lograr la consecución de los objetivos y metas de desarrollo.

Una de las reflexiones más importantes que arroja este capítulo es que este ciclo y su andamiaje legal-administrativo deben facilitar la toma de decisiones de las políticas de gasto, fiscales, económicas y sociales para promover un desarrollo humano justo, equitativo y sostenible (Nice, 2002; Chávez Presa, 2012). La realidad actual es que el diseño y uso actual del ciclo de gestión por parte de las secretarías coordinadoras como la SHCP y SFP es de una lógica de excesivo control y burocracia sobre los trámites y procesos presupuestarios impuestos al resto del aparato gubernamental. El ciclo entonces puede convertirse en un habilitador o inhibidor de la misión del aparato gubernamental como promotor del desarrollo. La SHCP tiene a su cargo la responsabilidad de coordinar al resto de las áreas del gobierno en varios procesos clave de la gestión, así como de la hechura de sus políticas públicas para el desarrollo: políticas de disciplina presupuestaria, proyectos de inversión, presupuesto base cero, presupuesto basado en resultados, gasto federalizado, entre otras. Por lo tanto, el papel de la SHCP es estratégico para diseñar y operar un ciclo de gestión del gasto público de acuerdo a las necesidades de operación de cada secretaría o ente público. Desafortunadamente, el ciclo vigente privilegia el control de los recursos sobre otras funciones estratégicas para el desarrollo, tales como la comunicación, la coordinación y la colaboración en apoyo al resto del trabajo y misiones de desarrollo de las secretarías y entes públicos. Como resultado, el ciclo ha sido usado más como un proceso inductivo de control que obstaculiza y entrapa varios procesos, en lugar de promover una inteligencia presupuestal y financiera que permita el desarrollo nacional y regional.

El ciclo de gestión del gasto público integra las medidas y herramientas tanto de control centralizado como de participación o apertura a diferentes actores y sus necesidades. Además, habilita tanto el diseño, administración y monitoreo de los programas y proyectos hacia el interior del gobierno como una perspectiva abierta de gestión del desarrollo nacional, regional o local.

Reflexiones sobre las políticas públicas del gasto público

Este componente fue abordado en el capítulo 5, el cual revisa algunas de las políticas de gasto público recientes que han buscado promover el desarrollo, tales como la transparencia financiera, presupuesto basado en resultados y sistema de evaluación del desempeño (PBR-SED), gasto federalizado, austeridad y ahorro del gasto público y participación ciudadana en la toma de decisiones presupuestaria. El grado de avance de estas políticas se encuentra en proceso de construcción y se cree que tomarán más años y ciclos presupuestarios, para su consolidación. Como ejercicio de reflexión, es posible identificar algunas contribuciones a la mejora de la administración pública en general, como de la gestión del gasto público para el desarrollo en diferentes dominios de política pública en lo particular, como en los sectores educación, salud, seguridad, desarrollo social, empleo, entre otros. Las capacidades que tienen cada área y ente de gobierno en la adopción de estas políticas de gasto varían de manera importante implicando diferentes y muy diversos retos de implementación y, por lo tanto, diferentes resultados para la ciudadanía y el desarrollo.

Reflexiones sobre el futuro de la gestión y políticas del gasto público en México

Basado en el estado del progreso en que se encuentra la gestión y políticas del gasto público en México, me permito desarrollar algunas de las reflexiones y consideraciones a futuro.

Primero, aquellos que laboran o han laborado en las áreas de estudio y práctica de las finanzas públicas son testigos de la rápida modernización de los sistemas y modelos de gestión público incluyendo los del gasto público y las finanzas públicas, tales como la administración tributaria, planificación del desarrollo y gestión de inversiones. Además, administración financiera pública y sistemas conexos, como presupuesto, tesorería, contabilidad y gestión de en-

deudamiento, sistemas integrados de administración financiera, gestión para resultados, gestión de recursos humanos, adquisiciones públicas, gestión de inmuebles, entre otros. En particular, el uso de sistemas de información en el ciclo del gasto público actual permite acompañar a cada una de las asignaciones, desde su programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación. A lo largo de los años, las tareas de gestión del gasto público son cada vez más controladas y supervisadas por un grupo de expertos especializados y mejor entrenados. En varios gobiernos alrededor del mundo se están empezando a utilizar las nuevas tecnologías emergentes, tales como inteligencia artificial, *blockchain*, automatización de procesos, tecnologías móviles, herramientas colaborativas, entre otras. Un estudio de *Deloitte Center for Government Insights* en colaboración con *National Association of State Auditors, Comptrollers and Treasurers (NASACT)* reporta los resultados de una encuesta a oficiales encargados de la administración presupuestal y financiera de los gobiernos estatales en Estados Unidos reflejando un uso importante de estas nuevas tecnologías, ya con un impacto en la operación gubernamental para realizar análisis predictivos, visualizaciones y tableros avanzados y analíticos de textos (O'Leary *et al.*, 2018).

A nivel federal, los esfuerzos para profesionalizar y capacitar al personal dedicado a la labor de gestionar el gasto público han sido fructíferos y están mostrando sus beneficios. Sin embargo, existe una gran brecha en las administraciones estatales y municipales que tiene que atenderse con los mismos recursos, ímpetu e interés. Aun así, Puron-Cid, Gil-García y Luna-Reyes (2016) indican que el contexto del análisis de políticas actual requiere de personas con habilidades y técnicas para manejar grandes bases de datos y de diferentes herramientas de análisis y visualización para la toma de decisiones. Dawes (2010) propone desarrollar una administración específica para las iniciativas de datos abiertos, que se relaciona con las habilidades, el conocimiento y las prácticas necesarias para hacer de los datos gubernamentales un recurso estratégico dentro y fuera del gobierno. Tener la rectoría adecuada de las políticas públicas representa un desafío en sí mismo, pero contar con un número suficiente de analistas es otro. Un estudio de investigación reciente realizado por el McKinsey Global Institute (Manyika *et al.*, 2011) muestra que habrá una escasez de talento de este tipo necesario para que las organizaciones aprovechen los datos. Para 2018, sólo en Estados Unidos se estimaba una escasez anual de entre 140 mil a 190 mil personas con habilidades analíticas y de datos

profundas, así como 1.5 millones de gerentes y analistas con el conocimiento para usar el análisis de datos para tomar decisiones efectivas. En el gobierno, esta escasez podría verse acentuada por los bajos salarios y beneficios en comparación con el sector privado. Como parte de la primera reflexión de este texto se propone que los gobiernos no pueden resolver esta brecha estructural ofreciendo puestos bien remunerados. En cambio, las universidades y los centros de investigación ya han creado equipos de expertos talentosos y multidisciplinarios que podrían llenar este vacío de forma natural. Los *think tanks* o laboratorios desde las organizaciones de la sociedad civil también pueden reducir esta escasez al proporcionar experiencia y orientación sobre cómo se pueden analizar y procesar estos datos, aprovechando que son abiertos y las iniciativas de gobierno abierto con costos relativamente más bajos y menos tiempo.

Segundo, los sistemas y modelos de gestión del gasto público para el desarrollo están transitando de modelos y estructuras de gestión que buscan el control y disciplina de los recursos públicos, hacia el incremento de capacidades de toma de decisión y herramientas de análisis para enriquecer las discusiones sobre el impacto del gasto público y los resultados de las políticas públicas en el desarrollo nacional, regional y local. La tendencia es que estas capacidades y herramientas se fundamenten en el poder analítico que nos ofrece la tecnología y el uso de las herramientas estadísticas y matemáticas para el análisis del gasto público a nivel de programas y proyectos presupuestarios asignados a centros de costos (en nuestro contexto conocidos como unidades responsables) (Puron-Cid *et al.*, 2016). En un futuro, ya no será necesario una escalera organizacional jerárquica que busque controlar e imponer una disciplina presupuestaria o presupuesto base cero a rajatabla hasta el mínimo nivel las acciones y trámites entorno al gasto público, sino más bien sistemas y modelos de gestión que coadyuven y mejoren las capacidades de decisión y herramientas analíticas del ejecutor del gasto inmediato y de los tomadores de decisión ejecutivos como los secretarios y el gabinete.

A la par del esfuerzo anterior, la tercera reflexión se concentra en el desarrollo de modelos de gobernanza modernos en torno a la gestión del gasto público con tres niveles. El primer nivel es la interacción entre las autoridades responsables de la administración de los recursos y las áreas misionales responsables de la entrega de los bienes públicos y la provisión de los servicios públicos a la sociedad. El segundo, la interacción entre las áreas misionales y el grupo de expertos, académicos e investigadores sobre los temas y políticas

públicas de interés. El tercer nivel es la interacción entre las áreas misionales con los ciudadanos comunes y organizaciones civiles interesadas en vigilar el uso y destino de los recursos públicos.

La cuarta reflexión señala que los esfuerzos anteriores se verán potenciados debido a una integración más robusta entre las etapas del ciclo de gestión del gasto público a fin de garantizar mejores resultados e impactos positivos orientados a un mejor desarrollo nacional, regional o local. En particular existe un divorcio en la etapa de planeación en donde el sistema que se formula en los ejercicios de concertación ciudadana y la plataforma política de los gobernantes realmente integre y concilie los ejercicios de planeación estratégica y marco lógico realizados por los funcionarios públicos en cada una de las dependencias y entidades. Desafortunadamente, estos dos sistemas no se reflejan en la discusión de las etapas en el ciclo del gasto público. Hoy en día, el énfasis es de control y disciplina presupuestaria mediante la gestión del gasto por programas y proyectos, buscando asociar la información presupuestaria, de tesorería y contable al nivel de las decisiones operativas, no estratégicas para el desarrollo. Este énfasis ha provocado un desfase en los ejercicios de alineación estratégica del gasto público y ha convertido a toda la administración pública en sus asistentes administrativos. El futuro estará en buscar equilibrios entre los objetivos administrativos y estratégicos de la gestión presupuestaria y las políticas de gasto público.

En una etapa de mayor consolidación de los sistemas de gestión del gasto público, se buscaría anidar y homologar los sistemas de gestión de los gobiernos estatales y municipales con los del gobierno federal, sin perder su autonomía con el fin de facilitar la integración, acceso y oportunidad de la información presupuestaria y financiera de cada uno de los niveles de gobierno. Con la ventaja de sistemas interconectados y homologados, será posible contar con modelos de diagnóstico temprano y de largo alcance sobre la administración financiera de los gobiernos para la toma de decisiones presupuestal, financiera y contable estratégica (no sólo de control), para prevenir corrupción e ineficiencia del gasto público. Con la finalidad de construir modelos de prevención, más que correctivos y persecutorios, la gestión del gasto público dejará de ser una carga legal y empezará a distribuir roles de responsabilidades y competencias de manera más eficiente entre los ejecutores para alcanzar mejores resultados.

Con sistemas más sofisticados e inteligentes, el papel del contrapeso de la gestión del gasto público se reactivaría en el poder legislativo que sólo ha tenido un papel proactivo en su aprobación, pero pasivo en el seguimiento de los beneficios y resultados alcanzados con los recursos públicos para el desarrollo. En este sentido, los incentivos están dislocados, ya que los representantes del pueblo deberían enfocarse con mayor atención en los resultados de desarrollo, no en los resultados del ejercicio del gasto público. En este sentido, un sistema de gestión del gasto público que permita la interacción entre los principales interlocutores de los poderes legislativo y ejecutivo, reforzando los mecanismos de gobernanza existentes y la profesionalización del personal en todas las áreas del Estado. Aunque sería iluso mencionar que los conflictos políticos se resolverían, al menos, existirían mejores condiciones para invertir en recursos humanos, informáticos y herramientas analíticas y enriquecer las discusiones entre los poderes sobre las mejores alternativas de gasto público con el mayor impacto y beneficio en la sociedad. Cabe mencionar que estos conflictos también se han presentado entre niveles de gobierno, en donde los ejecutivos estatales y los responsables de los gobiernos municipales han buscado una mayor autonomía para ejercer los recursos públicos dentro de su poder jurisdiccional, pero cada vez con mayores capacidades de decisión y herramientas analíticas para alcanzar las metas de desarrollo propuestas.

Quinta reflexión, los sistemas y modelos de gestión presupuestaria y políticas de gasto público podrán ofrecer una mejor visión sobre la promoción del desarrollo local, regional, nacional y sus inserciones en el concierto global. Existe una disonancia entre los ejercicios de planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación del gasto público de cada nivel de gobierno; por lo que cada vez serán más necesarios ejercicios de inteligencia colaborativa entre diferentes instancias considerando a los diferentes niveles de gobierno para identificar los programas presupuestarios y proyectos de inversión estratégicos para cada entidad, región, ciudad, lugar o comunidad en nuestro país.

Por último, es importante reflexionar sobre el impacto de las diferentes perspectivas, técnicas, metodologías y políticas en torno a la gestión del gasto público. Como hemos revisado a lo largo de esta obra, los enfoques de nuestros presupuestos y estructuras de gasto público pueden ser legales, administrativos, organizacionales, económicos y políticos. Sin embargo, no contamos con estudios que permitan identificar el peso de cada una de estas finalidades en la

toma de decisiones de las finanzas públicas en México, y mucho menos reconocer su huella en el desarrollo nacional, regional y local.

Los fines legales de cualquier sistema presupuestario y las políticas de gasto público pueden significar un incentivo institucional poderoso en las burocracias a lo largo de la historia. Es decir, los principales propósitos de los marcos constitucionales, leyes y normas que emanan de ella en materia de presupuesto y gasto público pueden representar uno de los principales factores que expliquen tanto la identidad de nuestro sistema presupuestal y políticas de gasto público actuales, como la forma en que regulamos la acción pública y gubernamental en el uso de los recursos en el sector público para promover el desarrollo.

Los fines económicos del presupuesto y políticas del gasto público también representan un motor de acción gubernamental para compensar desigualdades, impulsar el crecimiento de ciertos sectores o regiones y coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas a través de una oferta de proyectos y programas gubernamentales para alcanzar el tan anhelado desarrollo y bienestar social.

Los fines administrativos y organizacionales también configuran poderosamente los presupuestos y las erogaciones de gasto público a través de un ciclo de gestión muy complejo e intrincado de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación, entre varios actores y responsables con funciones y objetivos a veces alineados, muchas veces desarticulados y poco coordinados, pero en teoría enfocado a generar impactos positivos en el desarrollo. Por lo que la esfera administrativa y organizacional del presupuesto de la gestión presupuestaria y de las políticas del gasto público es también clave para comprender la toma de decisiones con base en una realidad operativa y organizacional del sector público orientada a la promoción del desarrollo.

Finalmente, los fines políticos influyen de manera importante los escenarios de conflictos de poder que conllevan cargas ideológicas y negociaciones políticas en los presupuestos y políticas del gasto público. Aquí, los presupuestos y las estructuras de asignación del gasto público representan procesos integradores de las diferentes elecciones, negociaciones y debates públicos, pero también de ausencia de consensos o conflicto donde las manifestaciones políticas confluyen o conflictúan de diferentes maneras. Estos consensos o conflictos se expresan en los presupuestos y las políticas adoptadas en materia de gasto público. Los presupuestos y estructuras del gasto público han sido utilizados como

herramientas tanto para construir consensos como para negociación política en situaciones conflicto. En otras palabras, debemos indagar en las formas en que utilizamos las diversas técnicas, metodologías y herramientas de la gestión del gasto público en cuanto construyan consensos y sirvan como puentes de diálogo y comunicación entre el estado y la sociedad, y no como puntos de conflictos y desacuerdos recurrentes.

Referencias

- Abedrop, E. (2010). *Presupuesto basado en Resultados ¿Por qué en México gastamos sin obtener resultados?* Editorial IEXE.
- Ackerman, J. (2004). *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. Lecciones para el Banco Mundial*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/521481468762605158/pdf/29701.pdf>
- Ackerman, J (coord.). (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo XXI.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Política Pública*. Biblioteca Básica de Administración Pública; Siglo XXI.
- Akroyd, S. y Smith, L. D. (2007). *Review of Public Spending to Agriculture*. Oxford Policy Management. <https://>

- documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/854931468313737086/review-of-public-spending-to-agriculture
- Alba Castillo, M. R. (2025). *Implementación del presupuesto base cero en el proceso de asignación del gasto público a programas y políticas públicas a nivel federal en México*. Independently published.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1995). Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *NBER Working Paper Series*, (5214), 1-38. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5214/w5214.pdf
- Alonso González, L. M. Casanellas Chuecos, M. y Tovillas Morán, J. M. (2013). *Lecciones de derecho financiero y tributario*. Editorial Atelier Libros Jurídicos.
- Alt, J. E., Dreyer Lassen, D. y Skilling, D. (2001). Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States. *State Politics & Policy Quarterly*, 2(3), 230-250. <https://doi.org/10.1177/153244000200200302>
- Alt, J. E., Dreyer Lassen, D. y Rose, S. (2006). The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States. *IMF Staff Papers*, 53(special issue), 30-57. <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2006/03/pdf/alt.pdf>
- Andrews, M. (2004). Authority, acceptance, ability and performance-based budgeting reforms. *International Journal of Public Sector Management*, 17(4), 332-344. <https://doi.org/10.1108/09513550410539811>
- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., Renzio, P., Krause, P. y Seligman, R. (2014). *This is PFM*. Working Papers, Center of International Development at Harvard University. https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/cid/files/publications/faculty-working-papers/285_Andrews_This+is+PFM.pdf
- Aregional (2015). *Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal: ITDIF 2015. Finanzas Públicas*, 15(120), 1-75. <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/itif15a.pdf>
- Arellano Gault, D. (coord.). (2004a). *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Miguel Ángel Porrúa; Centro de Investigación y Docencias Económicas A.C.
- Arellano Gault, D. (2004b). *Gestión estratégica para el sector público: Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. Fondo de Cultura Económica.

- Arellano Gault, D., Lepore, W., Zamudio, E. y Blanco, F. (2012). *Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas. ¿Cómo construirlos efectivamente?* Centro de Investigación y Docencias Económicas A. C.
- Ayala Espino, J. (1996). *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del estado*. Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa.
- Azhar, A., Abutabenjeh, S. y Nukpezah, J. (2024). Budgeting System and Economic Development Outcomes. *Public Administration Quarterly*, 49(2), 106-124. <https://doi.org/10.1177/07349149241258921>
- Banco Mundial (2020). *World development report 2020: Trading for development in the age of global value chains*. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/32437>
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. Miguel Ángel Porrúa; Centro de Investigación y Docencias Económicas A.C.
- Barnés García, G. (2000). El Gasto Público en México. En *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. La Reforma del Sistema Fiscal. Visión Parlamentaria*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); Cámara de Diputados. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10373>
- Barrón Vidales, A. (2014). *El Sistema de Evaluación del Desempeño del Gobierno Federal en México en los programas sociales. Una herramienta ¿de gestión?, ¿de política pública?, ¿para qué?* [Tesis de maestría, Centro de Investigación y Docencias Económicas A.C.]. <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/2344>
- Bergman, M. (2004). La administración tributaria en América Latina: una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México. En J. P. Guerrero Amparán (coord.), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 219-). Centro de Investigación y Docencia Económica; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bertrand, M. (2011). *Grandeza y miseria del oficio. Los oficiales de la Real Hacienda de la Nueva España, siglos XVII y XVIII*. Fondo de Cultura Económico.
- Besley, T. y Persson, T. (2014a). Why do developing countries tax so little? *Journal of economic perspectives*, 28(4), 99-120. <http://piketty.pse.ens.fr/files/BesleyPersson2014JEP.pdf>
- Besley, T. y Persson, T. (2014b). The causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace, and Income. *Annual Review of Economics*,

- 6(1), 927-949. <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-economics-080213-041128>
- Bird, R. M. (2013). Taxation and Development: What Have We Learned from Fifty Years of Research? *Public Finance and Management*, 13(4), 266-288. <https://doi.org/10.1177/152397211301300401>
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S. y Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, 29(2), 123-132. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.10.001>
- Brogan, M. (2012). The politics of budgeting: evaluating the effects of the political election cycle on state-level budget forecast errors. *Public Administration Quarterly*, 36(1), 84-115. <https://www.jstor.org/stable/23209577>
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1965). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.
- Cabrero Mendoza, E. (2007). *El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones.
- Carbajal Arenas, L. (2012). La Hacienda Pública y la transformación del sistema financiero mexicano en el siglo XIX, *Análisis Económico*, XXVII(66), 307-329. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41326845013>
- Carmagnani, M. (1983). Finanzas y Estado en México 1820-1880. *Ibero-amerikanisches Archiv, Neue Folge*, 9(3/4), 279-317. <https://www.jstor.org/stable/43393052>
- Carmagnani, M. (1994). *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. Fondo de Cultura Económico.
- Carmona Dávila, D. (1 de septiembre de 1997). *El PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados*. Memoria Política de México. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/9/01091997.html>
- Castañeda Zavala, J. (2000). La transformación de la Hacienda Pública: de la República Restaurada al Porfiriato. *Análisis Económico*, XV(32), 257-279. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41303212>
- Castillo Flores, E. M. (2021). La política turística, una básica aproximación conceptual y su relación con la estrategia “Hidalgo Mágico”. En M. Fonseca López (coord.), *Políticas públicas sociales para el desarrollo en México. Estudios nacionales y subnacionales* (pp. 81-96). Miguel Ángel Porrúa.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2006). *Glosario de términos más usuales de finanzas públicas*. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2006). *Manual de presupuesto de egresos de la federación*. Cámara de Diputados. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0512006.pdf>
- Chávez Presa, J. A. (2012). *Para recobrar la confianza en el gobierno: Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. Fondo de Cultura Económica.
- Chen, G. G., Forsythe, D. W., Weikart, L. A. y Williams, D. W. (2009). *Budget Tools. Financial Methods in the Public Sector*. CQ Press. <https://doi.org/10.4135/9781483330778>
- Chen, C. y Ganapati, S. (2021). Do transparency mechanisms reduce government corruption? A meta-analysis. *International Review of Administrative Sciences*, 89(1), 257-272. <https://doi.org/10.1177/00208523211033236>
- Conrad, A. H. (1955). The Multiplier Effects of Redistributive Public Budgets. *The Review of Economics and Statistics*, 37(2), 160-173. <https://doi.org/10.2307/1925747>
- Consejo Nacional de Armonización Contable. (2009). *Clasificador por objeto del gasto (capítulo, concepto y partida genérica)*. https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 134. 7 de mayo de 2008 (México). <https://museodelasconstituciones.unam.mx/articulo-134/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. 5 de febrero de 1917 (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Correa, E. (2010). México, crisis económica y financiera. *Ola Financiera*, 3(6), 86-107. <https://doi.org/10.22201/fe.18701442e.2010.6.23089>
- Cuesta, J. P., García Moreno, M., Kaufmann, J., Pallavicini, V. y Sanginés M. (2015). *México: Construyendo gobiernos efectivos: Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000045>
- Currístine T., Lonti Z. y Joumard, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 161-201. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-1-en>

- Dalton, H. (2003). *Principles of Public Finance*. Routledge.
- Dawes, S. S. (2010). Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information-Based Transparency. *Government Information Quarterly*, 27(4), pp. 377-383. https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/giq_2010_stewardship.pdf
- De Jong, M. (2025). The Evolution of Budgeting Practices. En A. Richard. y P. Krause (eds.), *Contemporary Issues and Challenges in Public Financial Management* (pp. 125-163). Palgrave Macmillan.
- De Silva Gutiérrez, G. (2019). Constitución y Estado. Conceptos Análogos. *Iuris Tantum*, 33(29), 145-160. <https://revistas.anahuac.mx/index.php/iuristantum/article/view/497/358>
- De la Garza, S. F. (2006). *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa.
- Del Río González, C. (2009). *El Presupuesto*. Cengage Learning.
- Del Río González, C. (2013). *Presupuesto por programas*. Cengage Learning.
- Del Sol, D. A. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>
- Díaz Flores, M., González Acolt, R. y Oropeza Tagle, M. A. (2011). El Proceso Presupuestario en México. *Revista Universo Contabilidad*, 7(1), 144-158. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117018659010>
- Doležalová, J. (2013). Political cycle and fiscal policy in the countries of the European Union. *Ekonomická Revue–Central European Review of Economic Issues*, 16, 93–108. <https://dspace.vsb.cz/items/c3049f41-6bfb-4f27-9b87-7e44b99a2b86>
- Easterly, W. y Servén, L. (eds.). (2003). *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*. The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/a47620df-2be1-573c-86fc-c6d9345b99a5>
- Ebdon, C. y Franklin, A. L. (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public Administration Review*, 66(3), 437-447. <https://www.jstor.org/stable/3843923>
- Ehrenberg, R. G. (1979). The effect of tax limitation legislation on public sector labor markets: A comment. *National Tax Journal*. <https://hdl.handle.net/1813/74983>
- Esim, S. (26-27 de abril de 2000). Impact of government budgets on poverty and gender equality. *Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness*

- of Integrating Gender into Government Budgets*. Commonwealth Secretariat, Malborough House, London. <https://gender-financing.unwomen.org/index.php/en/resources/i/m/p/impact-of-government-budgets-on-poverty-and-gender-equality>
- Flores Tamayo, R. y Hernández Trillo, F. (2004). *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* Tecnológico de Monterrey.
- Flores Zavala, E. (2004). *Finanzas Públicas Mexicanas*. Editorial Porrúa.
- Fondo Monetario Internacional. (2014). Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014. Fondo Monetario Internacional. https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf
- Forrester, J. P. y Adams, G. B. (1997). Budgetary Reform Through Organizational Learning: Toward an Organizational Theory of Budgeting. *Administration & Society*, 28(4), 466–488. <https://doi.org/10.1177/009539979702800403>
- Franciskovic, J. (2013). Restos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 18, 28-32. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360733616006>
- Fonseca López, M. (coord.). (2021). *Políticas públicas sociales para el desarrollo en México. Estudios nacionales y subnacionales*. Miguel Ángel Porrúa.
- Fournier, J. M. y Johansson, A. (2016). The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality. *OECD Economic Department*, (1344). https://www.oecd.org/en/publications/the-effect-of-the-size-and-the-mix-of-public-spending-on-growth-and-inequality_f99f6b36-en.html
- Fung, A. y Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy*. Verso. <https://static1.squarespace.com/static/5ce018c4d711f30001ff4dab/t/5ced36f6a4222f7c5de33507/1559049976161/DeepeningDemocracyAll.pdf>
- Galván Vera, A., García Fernández, F. y Serna Hinojosa, J. A. (2021). Innovación y vinculación para el desarrollo del sector agropecuario. México y su política pública. En M. Fonseca López (coord.). *Políticas públicas sociales para el desarrollo social en México. Estudios nacionales y subnacionales* (pp. 29-63). Miguel Ángel Porrúa.
- García Moreno, M. (2011). *SEP: Sistema de Evaluación PRODEV-Gobiernos Subnacionales*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Garg, B. (2025). *Public Finance and Financial Administration: A Global Perspective*. Routledge.

- Gaspar, V., Gupta, S. y Mulas-Granados, C. (eds.). (2018). *Fiscal Politics*, International Monetary Fund.
- Golembiewski, R. T. y Rabin, J. (eds.). (1997). *Public Budgeting and Finance: Behavioral, Theoretical, and Technical Perspectives*. Marcel Dekker, Inc.
- González, R. (2014). Estrategia para el empoderamiento y participación ciudadana en el control de la gestión pública. *Revista Memoria Política*,(5), 185-210. http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/MEMORIAPOLITICA/2016/MEMORIAPOLITICA_2016_5_185-210.pdf
- Government Performance and Results Act. Public Law 103-62 de 1993. 3 de Agosto de 1993 (Estados Unidos de América). <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/senate-bill/20/text>
- Guerrero Amparán, J. P. y Hofbauer Balmori, H. (2004). Índice de transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. En J. P. Guerrero Amparán (coord.). *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 9-56). Centro de Investigación y Docencia Económicas; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero Amparán, J. P. y Madrid Sánchez de la Vega, R. (2004). Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México. En J. P. Guerrero Amparán (coord.). *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 149-218). Centro de Investigación y Docencia Económicas; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero Amparán, J. P. y Patrón Sánchez, F. (2000). *Manual sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. https://derechoadministrativofcpys.files.wordpress.com/2012/03/lectura_u3_3_guerrero_amparc3a1n.pdf
- Guillén, A. (2007). *Mito y realidad de la globalización neoliberal*. Miguel Ángel Porrúa editorial; Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gupta, S. P. (1967). Public expenditure and economic growth: A time-series analysis. *Public Finance*, 22, 423-461.
- Gupta, S., Keen, M., Shah, A. y Verdier, G. (2017). Reshaping Public Finance. En S. Gupta, M. Keen, A. Shah y G. Verdier (eds.), *Digital Revolutions in Public Finance* (pp. 1-21). International Monetary Fund.
- Hernández Trillo, F. (1997). El Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo Vamos? *Repositorio Digital CIDE*. <http://hdl.handle.net/11651/5410>

- Hernández Trillo, F. (2004). Manejo de riesgos financieros en entidades federativas de México: Fondo de Contingencia estatal y municipal para enfrentar riesgos macroeconómicos. En J. P. Guerrero Amparán (coord.), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 293-342). Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa).
- Hernández Trillo, F. y Jarillo Rabling B. (2007). Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México. *Estudios Económicos*, 22(2), 143-184. <https://doi.org/10.24201/ee.v22i2.145>
- Ho, A. T. K., De Jong, M. y Zhao, Z. (eds.). (2019). *Performance Budgeting Reform: Theories and International Practices*. Routledge.
- Hou, Y. (2006). Budgeting for Fiscal Stability over the Business Cycle: A Countercyclical Fiscal Policy and the Multiyear Perspective on Budgeting. *Public Administration Review*, 66(5), 730-741. <https://www.jstor.org/stable/3843902>
- Ibarra Mares, A. (2009). *Introducción a las Finanzas Públicas*. Eumed.
- International Budget Partnership. (2006). *Open Budget Initiative 2006*. <https://internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2006/>
- International Monetary Fund. (2014). *Fiscal Transparency*. IMF. <https://www.imf.org/en/topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2003). *Historia del Sistema de Cuentas Nacionales de México (1938-2000)*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. https://unstats.un.org/unsd/wsd/docs/mexico_wsd_historiascnm.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2009). *Glosario*. <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=finanzas>
- Instituto Mexicano para la Competencia. (2016). *Anexo metodológico: Índice de Información Presupuestal Estatal 2016*. IMCO. <https://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2016/introduccion>
- Ives, M., Johnson, L., Razek, J. R. y Hosch, G. A. 2009. *Introduction to Governmental and Not-for-profit Accounting*. Pearson Education, Inc.
- Jáuregui, L. A. (1998). La primera organización de la hacienda pública federal en México, 1824-1929. En J. A. Serrano Ortega y L. Jáuregui (eds.), *Hacienda y Política, Las Finanzas y los Grupos de Poder en la Primera República Federal Mexicana* (227-264). El Colegio de Michoacán; Instituto Mora.

- Jáuregui, L. A. (1999). *La Real Hacienda de Nueva España: Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jáuregui, L. A. (2001). Del Intendente al comisario: la herencia novohispana en la administración fiscal mexicana. En E. Sánchez Santiró, L. Jáuregui y A. Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes, 1754-1850* (pp. 223-253). Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Instituto Mora.
- Jáuregui, L. A. y Serrano Ortega, J. A. (eds.). (1998). *Finanzas y Estado en la Primera República Federal Mexicana, 1824-1835*. Instituto Mora; El Colegio de México.
- Joumard, I., Kongsrud, P. M., Nam, Y.-S. y Price, R. (2004). *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experiences in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, (380). <https://dx.doi.org/10.1787/355505224723>
- Karras, G. (1994). Macroeconomic effects of budget deficits: further international evidence. *Journal of International Money and Finance*, 13(2), 190-210. [https://doi.org/10.1016/0261-5606\(94\)90015-9](https://doi.org/10.1016/0261-5606(94)90015-9)
- Kelly, J. M. y Rivenbark, W. C. (2003). *Performance budgeting for state and local government*. M. E. Sharpe.
- Kelsen, H. (1988). *Teoría General del Derecho y del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kennedy, S. y Robbins, J. (2001). *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*. Department of Finance. <https://publications.gc.ca/Collection/F21-8-2001-16E.pdf>
- Khan, A. (2024). *Fundamentals of Public Budgeting and Finance*. Springer Nature.
- Klein, H. y Barbier, J. (1988). Recent Trends in the Study of Spanish American Colonial Public Finance, *Latin American Research Review*, 23(1), 35-62. <https://www.jstor.org/stable/2503319>
- Kneebone, R. D. y McKenzie, K. J. (2001). Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An Examination of Canadian Provinces. *International Tax and Public Finance*, 8, 753-774.
- Kohzad, S. (2024). Budget Management: A Key Lever for Strategic Decision-Making. *International Journal of Business Management and Entrepreneurship*, 3(1), 15-27.

- Kopits, G. y Craig, J. (1998). Transparency in Government Operations. International Monetary Fund.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. En D. Lerner y H. D. Lasswell, H. (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford University Press.
- Lee, R. D., Johnson, R. W. y Joyce, P. G. (2004). *Public Budgeting Systems*. Jones and Bartlett Learning.
- Lerner, V. (1976). El reformismo de la década de 1930 en México. *Historia Mexicana*, 26(2), 188-215. <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2824>
- Levy Orlik, N. y Jiménez Flores, H. (2024). La dinámica del crecimiento de la economía mexicana. Entre el pragmatismo y el bienestar de la población (2018-2024). *Economía Informa*, (445), 4-25. <https://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/445/01Noemi.pdf>
- Lewis, C. W. y Hildreth, W. B. (2011). *Budgeting: Politics and Power*. Oxford University Press.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, [L.F.P.R.H.], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 30 de marzo de 2006, (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Ley General de Salud, [L.G.S.]. (07 de febrero de 1984). Diario Oficial de la Federación [DOF]. (Última reforma publicada DOF 15-01-2026). México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Salud.pdf
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [L.O.A.P.F.]. (29 de diciembre de 1976). Diario Oficial de la Federación [DOF]. (Última reforma publicada DOF 16-07-2025). México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Lienert, I. y Jung, M. K. (2004). The legal framework for budget systems. An international comparison. *OECD Journal on Budgeting*, Special Issue, 4(3). https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2005/07/oecd-journal-on-budgeting-volume-4-issue-3_g1gh404a/budget-v4-3-en.pdf
- Lindbeck, A. (1985). Redistribution policy and the expansion of the public sector. *Journal of Public Economics*, 28(3), 309-328. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(85\)90062-3](https://doi.org/10.1016/0047-2727(85)90062-3)
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>

- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526. <https://doi.org/10.2307/976178>
- López Sandoval, I. M. y Martínez Leal, M. (2021). Las políticas públicas del desarrollo en la cuarta transformación. En M. Fonseca López (coord.), *Políticas públicas sociales para el Desarrollo en México. Estudios nacionales y subnacionales* (pp. 97-116). Miguel Ángel Porrúa.
- Ludlow, L. (coord.). (2002). *Los Secretarios de Hacienda y sus Proyectos (1821-1933)*. (Tomos I y II). Universidad Autónoma de México.
- Ludlow, L. (2010). Monografía. Cien años en la Historia de la Secretaría de Hacienda. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American political science review*, 78(3), 734-749. <http://www.jstor.org/stable/1961840>
- Manyika, J., Chui, M., Brown, B., Bughin, J., Dobbs, R., Roxburgh, Ch. y Hung Byers A. (2011). *Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity*. McKinsey Quarterly. <https://www.bdvc.nl/images/Rapporten/big-data-the-next-frontie.pdf>
- Marichal, C. y Marino, D. (Comps.). (2001). *De colonia a nación. Impuestos y política en México. 1750- 1860*. El Colegio de México.
- Marichal, C., Miño Grijalva, M. y Riguzzi, P. (1994). *Historia de la Hacienda Pública del Estado de México, 1824-1990: El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México, 1824-1923* (Tomo 1). El Colegio Mexiquense; Gobierno del Estado de México.
- Marichal, C. y Rodríguez Venegas, C. (2012). *Guía de Memorias de Hacienda de México (1822-1910)*. <https://memoriasdehacienda.institutomora.edu.mx/>
- Martner, G. (1967). *Planeación y Presupuesto por Programas*. Siglo XXI Editores.
- Matheson, A. (2002). Better Public Sector Governance: The Rationale for Budgeting and Accounting Reform in Western Nations. *OECD Journal on Budgeting*, 2(1), 37-49. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2002/11/models-of-public-budgeting-and-accounting-reform_g1gh2d7c/budget-v2-sup1-en.pdf
- Matute González, C. F. (2025). *El presupuesto en el Estado mexicano*. Editorial Tirant Lo Blanch.
- Méndez Galeana, J. M. (2013). *Introducción al Derecho Financiero*. Trillas.
- Mejía Martínez del Campo, J. Á. (2017). *Diagnóstico sobre el Avance en la Implementación del pBR-SED en Gobiernos Subnacionales 2017*. Unidad de

- Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2017/06/Diagnostico-Avance-PbR-SED-Gobs-Subnac_Jose-A-Mejia-MtzDelCampo.pdf
- Mercan, M. (2014). Budget Deficits Sustainable? An Empirical Analysis for OECD Countries. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 131, 258-263. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.04.114>
- Merino Huerta, M., López Ayllón, S. y Cejudo, G. (coord.). (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Universidad Nacional Autónoma de México; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Merino Navarro, J. P. (1987). *Las cuentas de la administración central española, 1750-1820*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Meyer, L. (1976). La Economía: La Crisis y sus Consecuencias. En L. Meyer (ed.), *Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934: El conflicto social y los gobiernos del maximato* (1 ed., Vol. 13, pp. 9-100). El Colegio de México.
- Mikesell, J. L. y Mullins, D. R. (2011). Reforms for Improved Efficiency in Public Budgeting and Finance: Improvements, Disappointments, and Work-in-Progress. *Public Budgeting & Finance*, 1-30.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S. y Chote, R. (colabs.). (2011). *Tax by design: The Mirrlees review*. Oxford University Press.
- Mosk, S. A. (2022). *Industrial Revolution in Mexico*. University of California Press.
- Musgrave, R. A. y Musgrave P.B. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. McGraw Hill.
- Naciones Unidas (UN). (2018). *The Sustainable Development Goals Report 2018*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations.
- Nam, T. (2012). Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0. *Government Information Quarterly*, 29(1), 12-20. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.07.005>
- Nice, D. (2002). *Public Budgeting*. Cengage Learning.
- Noveck, B. S. (2010). *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Brookings Institution Press.
- Nukpezah, J. A., Ahmadu, A. S., Ukwandi, K., Adu, E. P. y Abraham, R. (2023). Public budgeting in developed and developing countries. En K. Dzigbede y W. B. Hildreth (eds.), *Research Handbook on Public Financial Management* (pp. 136-153). Edward Elgar Publishing.

- O'Leary, J., Eggers, W. D. y Dorfhuber, Ch. (2018). *2018 Deloitte-NASACT survey: State financial managers assess emerging technologies and the impact on their work*. Deloitte Insights. https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/4588_NASACT/DI_2018-Deloitte-NASACT-survey.pdf
- Open Government. (30 de octubre de 2013). *Open Government Guide*. <https://opengovernment.org.uk/resource/open-government-guide/>
- Ordoño Perez , A. y Azpeitia, F. (1995). Participaciones federales a estados y municipios. *Federalismo y Desarrollo*, (47).
- O'Reilly, T. (2009). *What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*. O'Reilly's website. <https://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html>
- O'Reilly, T. (2010). Government as a platform. *Innovation*, 6(1), 13-40. http://direct.mit.edu/itgg/article-pdf/6/1/13/1626142/inov_a_00056.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe 2020*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2001). *OECD Best Practices for Budget Transparency*. PUMA/SBO 6.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2005). *OECD Budget Practices and Procedures Survey: Phase 1*. OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2009). *Estudio de la OECD sobre el Proceso Presupuestario en México*. OCDE Journal on Budgeting. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2009/11/oecd-journal-on-budgeting-volume-2009-supplement-1_g1ghb94d/9789264075962-es.pdf
- Ortega González, J. (2007). *Derecho Presupuestario Mexicano*. Editorial Porrúa.
- Ortega González, J. (2025). El sistema de planeación democrática para el desarrollo y el presupuesto en México. En C. F. Matute González (coord.), *El presupuesto en el Estado mexicano* (pp. 147-172). Editorial Tirant Lo Blanch.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Series Manuales, CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

- Ortiz-Ospina, E., Rohenkohl, B., Arriagada, P. y Roser, M. (2016). *Government Spending. What do governments spend their financial resources on?* Our World in Data. <https://ourworldindata.org/government-spending>
- Pacheco Coello, C. E. (2013). *Presupuestos. Un enfoque gerencial*. Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.
- Pawoli Gómez, S. G. (2025). Transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto. En C. F. Matute González (coord.), *El presupuesto en el Estado mexicano* (pp. 245-265). Editorial Tirant Lo Blanch.
- Pérez Partida, H. R. (2015). Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto basado en Resultados. *El Cotidiano*, (192), 78-84. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32539883010>
- Petrei, H. (1997). *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pigou, A. C. (1932). *The Economics of Welfare*. Macmillan.
- Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024. (2019). <https://presidente.gob.mx/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/>
- Poister, T. H. y Streib, G. D. (1999). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity & Management Review*, 22(3), 308-325. <https://doi.org/10.2307/3380706>
- Pot, F. y Šušteršič, J. (2024). Organisational structure of budget management. Directions for reform in the Western Balkans and the Republic of Moldova. *SIGMA Papers*, (72), 1-46. <https://doi.org/10.1787/5fd31556-en>
- Potter, B. H. y Diamond, J. (1999). *Guidelines for Public Expenditure Management*. International Monetary Fund.
- Premchand, A. (2001). Public budgeting and economic development: Evolution and practice of an idea. *International Journal of Public Administration*, 24(10), 1023-1039. <https://doi.org/10.1081/PAD-100105100>
- Pérez-Jácome Friscione, D. (2012). *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/645477/Presupuesto_basado_en_resultados__origen_y_aplicacion_en_Mexico.pdf
- Peschard, J. (coord.). (2016). *Hacia el sistema nacional de transparencia*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Seminario Universitario de Transparencia.

- Public Expenditure and Financial Accountability. (2016a). *10 cosas que debe saber*. Secretaría del PEFA.
- Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). (2016b). *Supplementary guidance for subnational PEFA assessments*. Secretaría del PEFA.
- Puente Martínez, K. (2017). *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*. Universidad Nacional Autónoma de México; Ediciones La Biblioteca.
- Puron-Cid, G. (2011). *Resultados del Cuestionario sobre la reforma Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PBR-SED)*, Documento de Trabajo No. 261, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/57/1/000107249_documento.pdf
- Puron-Cid, G. (2014). Factors for a successful adoption of budgetary transparency innovations: A questionnaire report of an open government initiative in Mexico. *Government Information Quarterly*, 31(1), S49–S62. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.01.007>
- Puron-Cid, G., Gil-Garcia, J. R. y Luna-Reyes, L.F. (2016). Opportunities and Challenges of Policy Informatics: Tackling Complex Problems through the Combination of Open Data, Technology and Analytics. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 3(2), 66-85. <https://doi.org/10.4018/IJPADA.2016040105>
- Ramey, V. A. y Shapiro, M. D. (1998). Costly capital reallocation and the effects of government spending. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 48, 145-194. [https://doi.org/10.1016/S0167-2231\(98\)00020-7](https://doi.org/10.1016/S0167-2231(98)00020-7)
- Ramírez De la Cruz, E. E. y Puron-Cid, G. (2019). Performance-Based Budgeting System and Performance Evaluation in Mexico. En A. Tat-Kei Ho, M. De Jong y Zaozao Zhao (eds.), *Performance Budgeting Reform, Theories and International Practices* (pp. 144-164). Routledge.
- Reinhart, C. M. y Rogoff, K. S. (2009). *This time is different. Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press.
- Restrepo Medina, M. A. y Purón Cid, G. (2014). *Diseño Institucional de las entidades de fiscalización Superior de América Latina*. Editorial Universidad del Rosario.
- Reyes Montes, C. y Lira López, L. (2008). *El Sistema de Evaluación del Desempeño y el Programa Anual de Evaluación*. Cámara de Diputados, H.

- Congreso de la Unión. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp1152008.pdf>
- Rocha Torres, S. E. (2025). Planeación presupuestal aplicable a entidades federativas en México. En C. F. Matute González (coord.), *El presupuesto en el Estado mexicano* (pp. 219-243). Editorial Tirant Lo Blanch.
- Rosas Arceo, A. (1992). *La crisis fiscal del presupuesto público en México*. Ediciones Técnico Científicas.
- Rubin, I. S. (1997). Budgeting: Theory and Concepts. En R. T. Golembiewski y J. Rabin (eds.), *Public Budgeting and Finance* (pp. 185-201). Marcel Dekker, Inc.
- Rubin, I. S. (2000). The Politics of Public Budgets. En R. J. Stillman II (ed.), *Public administration: concepts and cases* (pp. 365-381). Houghton Mifflin Company.
- Rubin, I. S. (2019). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Sage and CQ Press.
- Ruesga, S. M. y Da Silva Bichara, J. (2005). El Modelo primario exportador. En S. M. Ruesga y Julimar de Silva Bichara (coords.), *Modelos de desarrollo en América Latina: Desequilibrio externo y concentración de riqueza* (pp. 25-34). Marcial Ponds.
- Sánchez Santiró, E., Jauregui, L. e Ibarra, A. (coords.). (2001). *Finanzas y política en el mundo iberoamericano: del Antiguo Régimen a las naciones independientes, 1754-1850*. Universidad Autónoma del Estado Morelos; Instituto Mora.
- Schick, A. (1995). *The Federal Budget*. Brookings.
- Schick, A. (2003). The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 3(3). <https://scispace.com/pdf/the-role-of-fiscal-rules-in-budgeting-1s32sed5ut.pdf>
- Schmill Ordoñez, U. (2003). *Teoría del Derecho y del Estado. Ensayos*. Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Gobernación. (28 de mayo de 1996). *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996#gsc.tab=0
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1998). *Glosario de términos de la SHCP*. https://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/Contenido/Cuenta98/Glosario.doc

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2002). *Nueva Estructura Programática*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (31 de marzo de 2008). *Diario Oficial de la Federación*. <https://dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=03&day=31#gsc.tab=0>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2009). *Presupuesto basado en Resultados (pbr) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/entidades_federativas/pbr_sed_estados.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Ley General de Contabilidad Gubernamental Reformas-Adiciones*. Consejo Nacional de Armonización Contable. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-aab36380b-d8a430661be1028394f8588.pdf>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n171.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 20220. <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2020/introduccion>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). Paquete Económico y Presupuesto. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2020). Analíticos del Presupuesto de Egreso de la Federación 2020. https://www.pef.hacienda.gob.mx/en/PEF2020/analiticos_presupuestarios
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024a). *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondientes al ejercicio fiscal*. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2024.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024b). *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2024.PDF

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024). *Manual de Programación y Presupuesto 2025*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1014788/Manual_de_PyP_2025_Actualizado_.pdf
- Sen, A. (2000). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf.
- Serra Rojas, A. (1998). *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa.
- Serrano Álvarez, P. (2012). *Porfirio Díaz y el Porfiriato. Cronología (1830-1915)*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México; Secretaría de Educación Pública.
- Shah, A. (ed.). (2007). *Participatory budgeting*. The World Bank.
- Sistema de Cuentas Nacionales. (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*. Comisión Europea; Fondo Monetario Internacional; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico; Naciones Unidas; Banco Mundial. <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>
- Skidmore, M. y Deller, S. (2008). Is Local Government Spending Converging? *Eastern Economic Journal*, 34(1), 41-55. <https://www.jstor.org/stable/20642392>
- Soto Rangel, A. (2007). Finanzas Públicas y las Funciones del Estado. *Investigación y Ciencia*, 15(37), 45-48. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67403707>
- Stiglitz, J. E. y Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the Public Sector*. W. W. Norton, Incorporated.
- Stone, D. (2022). *La paradoja de las políticas públicas: El arte de la toma de decisiones políticas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Sulub Caamal, M. A. (2025). El control parlamentario presupuestal: ¿realidad o ficción? En C. F. Matute González (coord.), *El presupuesto en el Estado mexicano* (pp. 173-196). Editorial Tirant Lo Blanch.
- Swain, J. W. y Reed, B. J. (2010). *Budgeting for Public Managers*. Routledge.
- Tena Ramírez, F. (1968). *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa.
- Tépach Marcial, R. (2005). Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados dentro del Ciclo Presupuestario en México. *Análisis Económico*, XX(44), 297-324. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41304412>
- TePaske, J. J. y Klein, H. S. (1983). *Ingresos y Egresos de la Real Hacienda de Nueva España*, 2 vols. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- The Norwegian Agency for Development Cooperation. (1999). *The Logical Framework Approach (LFA). Handbook for objectives-oriented planning*.

- Norad. <https://alnap.org/help-library/resources/logical-framework-approach-handbook-for-objectives-oriented-planning/>
- Thompson, F. (1994). Mission-Driven, Results-Oriented Budgeting: Fiscal Administration and the New Public Management. *Public Budgeting & Finance*, 14(3), 90-105. <https://doi.org/10.1111/1540-5850.01014>
- Thornton, J. y Thornton, E. (2013). Assessing state government financial transparency websites. *Reference Services Review*, 41(2), 366-387. <https://doi.org/10.1108/00907321311326273>
- Thurmaier, K. M. y Willoughby, K. G. (2014). *Policy and Politics in State Budgeting*. Routledge.
- Timmons, J. F. y Broid, D. (2013). The Political Economy of Municipal Transfers: Evidence from Mexico. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(4), 551-579.
- Tirado de Ruiz, R. M. (1959). La Hacienda Pública y sus Funciones Económicas. *Revista de Administración Pública*, (11), 69-82. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/17707/15913>
- Torres Gaytán, R. (1980). *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*. Siglo XXI.
- Torres Ramírez, B. (1979). Una Economía de Paz En Tiempos de Guerra. En B. Ramírez (ed.), *Historia de La Revolución Mexicana. Período 1940-1952: México en la Segunda Guerra Mundial* (1 ed., Vol. 19, pp. 273-372). El Colegio de México.
- Ugalde, L. C. (coord.). (2018). *La Negociación Política del Presupuesto, 1997-2018. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público en México*. Integralia Consultores. <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/libro-NPP.pdf>
- Uthoff López, L. M. (2019). La Construcción del Estado Posrevolucionario en México. Una Aproximación desde la Administración Pública. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 20(2), 115-147. <http://dx.doi.org/10.15517/dre.v20i2.36772>
- Van de Walle, D. y Nead, K. (1995). *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/404991468778782212>
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. y Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.
- Vásquez, F. (2013). *Análisis de la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo en la Parroquia Cojitambo en el período 2010-2012*. [Tesis

- previa al título de magíster, Universidad de Cuenca en España]. <https://dspace-test.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/5350/1/TESIS.pdf>
- Villanueva Gómez, L. E. (2014). La división de poderes: teoría y realidad. En H. Vázquez Ramos (coord.), *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales* (pp. 149-186). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/35029>
- Viqueira, J. P. (2011). El poder de los oficiales de la Real Hacienda. *Letras Libres*, 74-75. https://letraslibres.com/wp-content/uploads/2016/05/0155-libros01-m_6.pdf
- Wang, X. (2010). *Financial Management in the Public Sector: Tools, Applications, and Cases*. M. E. Sharpe, Inc.
- Watts, R. L. (2003). Conservatism in Accounting – Part I: Explanations and Implications. SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.414522>
- Wildavsky, A. B. (1961). Political Implications of Budget Reform. *Public Administration Review*, 21(4), 183-90. <https://doi.org/10.2307/973628>
- Wildavsky, A. B. (1975). *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Little, Brown & Company.
- Wildavsky, A. B. y Caiden, N. (1997). *The New Politics of the Budgetary Process*. Longman.
- Wilensky, H. L. (1974). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. University California Press.
- Williams, D. W. y Calabrese, T. D. (2016). The Status of Budget Forecasting. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 2(2), 127-160. <https://doi.org/10.20899/jpna.2.2.127-160>
- Womack, J. (1979). *Zapata and the Mexican Revolution*. Vintage.
- Womack, J. (2012). La economía de México durante la Revolución, 1910-1920: historiografía y análisis. *Argumentos*, 25(69), 13-56. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952012000200002
- Yu, J., Zhang, Z., Chen, X. y Boward, R. (2025). Mapping Government Budgeting Research: A Systematic Literature Review. *International Journal of Public Administration*, 48(16), 1049-1064. <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2447080>
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa.

- Zaozao, Z. (2025). Fiscal Budget Theory: from the Perspective of Economy, Management, and Politics. En M. Jun y G. Peiyong (eds.), *State Governance and Public Finance Theory. A Chinese Perspective* (pp. 220-232). Routledge.
- Zoravilla Petrikowski, M. C. (2025). Las clasificaciones del gasto público. En C. F. Matute González (coord.), *El presupuesto en el Estado mexicano* (pp. 95-120). Editorial Tirant Lo Blanch.

Anexo 1.

Historia de la clave presupuestaria

Como instrumento de registro del gasto público, la clave presupuestaria ha evolucionado con el paso de los años y épocas conforme a las necesidades de información y toma de decisiones. Durante el periodo postrevolucionario y el Maximato, la clave presupuestaria sólo registraba los campos de la clasificación administrativa a través de los ramos o sectores del Poder Ejecutivo y sus respectivas unidades responsables. Esta clasificación del gasto sirvió únicamente para determinar los techos presupuestales y el mecanismo se orientaba al control de los recursos por ejecutor del gasto y sólo representó un instrumento administrativo-contable básico (Díaz Flores *et al.*, 2011). Sin embargo, esta herramienta ofrecía información limitada sobre la eficiencia en el uso de los recursos o los resultados alcanzados por lo que presentaba una pobre vinculación del presupuesto con la planeación (Guerrero Amparán y Patrón Sánchez, 2000; Ortega González, 2025).

La necesidad de contar con la formación de un sistema de cuentas nacionales, derivado del despegue económico y del nuevo modelo de desarrollo estabilizador a finales de la década de 1940, obligó a mejorar el registro del gasto público. A partir del mandato de la Liga de las Naciones y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1947 y 1953, nuestro país empezó a incluir los primeros campos de la clasificación económica en el registro de la información del gasto público a través de la partida o clasificador por objeto de gasto (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2003, pp. 10-11). En el lapso entre 1955-1970 surgió el primer Sistema de Cuentas Nacionales de México a cargo del Banco de México apoyado por la asesoría de expertos de la ONU mejorando el clasificador por objeto. Estos campos fueron necesarios para identificar los recursos públicos y la participación del Estado en la economía nacional. En esta época, las aportaciones de funcionarios de la SHCP y del Banco de México como Alanís Patiño, Josué Sáenz y Rodrigo Gómez permitieron la integración de la información económica en la estructura de información del gasto público (INEGI, 2003, pp. 25-27).

A partir de la década de 1970 se incorporaron nuevas técnicas presupuestarias para reforzar los sistemas de información a fin de vincular las etapas del ciclo presupuestario, en particular planeación, programación y evaluación (Díaz Flores *et al.*, 2011). Las preguntas no eran tanto saber quién gasta o en qué se gasta, sino para qué se gasta. Con esta premisa surgió la administración por objetivos y el presupuesto por programas y actividades (PPA) en 1976. La administración por objetivos buscaba definir objetivos y metas concretas para asignar recursos públicos en acciones que coadyuven a alcanzarlas. Esta reforma presupuestaria reestructuró la información presupuestaria del aparato gubernamental, a través de la asociación de los recursos públicos a proyectos o programas, los cuales a su vez están clasificados en actividades, objetivos y costos de ejecución (Del Río González, 2009; 2013). De esta manera se buscaba racionalizar el gasto público a resultados (Martner, 1967).

De acuerdo con el glosario de la SHCP, el presupuesto por programas se define como la

técnica presupuestaria que pone especial atención a las actividades que se realizan más que a los bienes y servicios que se adquieren. Contiene un conjunto armónico de programas, proyectos y metas que se deben realizar a corto plazo y permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y

metas; asimismo, identifica responsables del programa y establece las acciones concretas para obtener los fines deseados (SHCP, 1998, p. 275).

La adopción de esta técnica presupuestaria sirvió de base para futuras reformas que adoptaron componentes programáticos que proporcionan un ordenamiento del gasto en actividades, programas, objetivos y metas fijados anualmente.

La reforma presupuestaria de este periodo estableció el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo (SNPD) en 1983, el cual consolidó las bases para vincular los objetivos de largo plazo, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), con las acciones y actividades de corto plazo (lapso anual) a través del Programa Operativo Anual (POA), promoviendo de esta manera la utilización racional del gasto público (Ortega González, 2025). A partir del PPA y del SNPD, toda acción del gobierno federal en México está sustentada en planes y programas específicos con objetivos, acciones y metas por cumplir.

En 1998, la SHCP integró la Nueva Estructura Programática al sistema de información presupuestaria a través de la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP). Estos cambios mejoraron la información y asignaciones presupuestales en un esquema programático-funcional que vinculaba las categorías de la planeación como el PND y los POAs con la programación, presupuestación, ejercicio y evaluación del gasto público (Chávez Presa, 2000, pp. 160-163; Ortega González, 2025). Esta vinculación buscaba abarcar todas las etapas del ciclo del gasto público gracias al seguimiento de la clave presupuestaria. Adicionalmente, nuevos elementos de planeación estratégica se sumaron a la clave presupuestaria, tales como: misión, objetivos, líneas de acción, indicadores de desempeño, población objetivo, metas, entre otras (Chávez Presa, 2000, pp. 183-192).

Para mediados de la década de 2000, las condiciones estaban dadas para consolidar un sistema de información más completo e integral sobre el gasto público del sector público federal en México. En 2007, se implementa la reforma del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PBR-SED) para constituir una nueva clave presupuestaria integrando las anteriores con las nuevas clasificaciones como los elementos y categorías programáticos, geográfica, género y una clave de cartera de proyectos de inversión. Los cambios a la estructura de la clave presupuestaria siguen realizándose entre y durante las administraciones, generando un problema de seguimiento del gasto público a lo largo del tiempo.

Las modificaciones a la clave presupuestaria representan cambios a la columna vertebral de los sistemas de información del gasto público en cada una de sus etapas. En particular, los campos funcional-programáticos han cambiado frecuentemente, por lo que es prácticamente imposible comparar el gasto público en estas categorías entre administraciones, o incluso dentro un mismo periodo u administración.

Tabla 42. Evolución de la clave presupuestaria, periodo 2000-2018.

Año	Temporal	Clasificaciones				Total
		Administrativa	Funcional-Programática	Económica	Otras	
2001	Año.	Ramo, Unidad responsable, Unidad ejecutora.	Función, Subfunción, Programa sectorial, Programa especial, Actividad institucional, Proyecto.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Gasto específico, Fuente de financiamiento.		14 campos 34 longitud
2002	Año.	Ramo, Unidad responsable.	Clave PND, Función, Subfunción, Programa sectorial, Programa regional, Programa especial, Actividad institucional, Proyecto.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Gasto específico, Fuente de financiamiento.		15 campos 36 longitud
2003	Año	Ramo, Unidad responsable.	Función, Subfunción, Programa (Sectoriales, Subsectoriales, Regionales, Especiales y Temáticos), Subfunción agrupada, Subfunción específica, Programas y procesos.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.		12 campos 32 longitud
2004	Año.	Ramo, Unidad responsable.	Grupo funcional, Función, Subfunción, Programa, Actividad institucional, Identificador de actividad prioritaria, Actividad prioritaria.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.		13 campos 28 longitud
2005	Año.	Ramo, Unidad responsable.	Grupo funcional, Función, Subfunción, Programa, Actividad institucional, Identificador de actividad prioritaria, Actividad prioritaria	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.		13 campos 28 longitud
2006	Año.	Ramo, Unidad responsable.	Grupo funcional, Función, Subfunción, Programa, Actividad institucional, Identificador de actividad prioritaria, Actividad prioritaria	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.		13 campos 28 longitud
2007	Año.	Ramo, Unidad responsable.	Grupo funcional, Función, Subfunción, Programa, Actividad institucional, Identificador de actividad prioritaria, Actividad prioritaria	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.		13 campos 28 longitud

Año	Temporal	Clasificaciones				Total
		Administrativa	Funcional-Programática	Económica	Otras	
2008	Año.	Ramo y/o sector, Unidad responsable.	Grupo funcional, Función, Subfunción, Actividad institucional, Programa presupuestario.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.		11 campos 26 longitud
2009	Año.	Ramo y/o sector, Unidad responsable.	Grupo funcional, Función, Subfunción, Actividad institucional, Programa presupuestario.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.		11 campos 26 longitud
2010	Año.	Ramo y/o sector, Unidad responsable.	Grupo funcional, Función, Subfunción, Actividad institucional, Programa presupuestario.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.		11 campos 26 longitud
2011	Año.	Ramo y/o sector, Unidad responsable.	Grupo funcional, Función, Subfunción, Actividad institucional, Programa presupuestario.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.		11 campos 26 longitud
2012	Año.	Ramo y/o sector, Unidad responsable.	Finalidad, Función, Subfunción, Actividad institucional, Programa presupuestario.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.	Entidad federativa, Clave de cartera.	13 campos 40 longitud
2013	Año.	Ramo y/o sector, Unidad responsable.	Finalidad, Función, Subfunción, Actividad institucional, Programa presupuestario.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.	Entidad federativa, Clave de cartera.	13 campos 40 longitud
2014	Año.	Ramo y/o sector, Unidad responsable.	Finalidad, Función, Subfunción, Actividad institucional, Programa presupuestario.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.	Entidad federativa, Clave de cartera.	13 campos 40 longitud
2015	Año.	Ramo y/o sector, Unidad responsable.	Finalidad, Función, Subfunción, Actividad institucional, Programa presupuestario.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.	Entidad federativa, Clave de cartera.	13 campos 40 longitud
2016	Año.	Ramo y/o sector, Unidad responsable.	Finalidad, Función, Subfunción, Actividad institucional, Programa presupuestario.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.	Entidad federativa, Clave de cartera.	13 campos 40 longitud
2017	Año.	Ramo y/o sector, Unidad responsable.	Finalidad, Función, Subfunción, Actividad institucional, Programa presupuestario.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.	Entidad federativa, Clave de cartera.	13 campos 40 longitud
2018	Año.	Ramo y/o sector, Unidad responsable.	Finalidad, Función, Subfunción, Actividad institucional, Programa presupuestario.	Objeto de gasto, Tipo de gasto, Fuente de financiamiento.	Entidad federativa, Clave de cartera.	13 campos 40 longitud

Fuente: Elaboración propia a partir de los Manuales de Programación y Presupuesto de cada ejercicio fiscal.



Anexo 2.

Ejercicio de análisis de claves presupuestarias y elementos programáticos

A continuación, se ofrece un ejemplo del análisis con el analítico de claves presupuestarias que puede realizarse con la clave presupuestaria utilizando el caso del Programa de vacunación, etiquetado como E036 del Ramo 12 “Salud”. Posteriormente, se revisarán los elementos programáticos que considera objetivos, indicadores de desempeño y metas del programa.

El primer paso del análisis de claves es identificar el ciclo o ejercicio fiscal que se desea analizar. En este caso estamos interesados en analizar la versión aprobada del presupuesto de egresos de la federación (PEF) por la Cámara de Diputados del ejercicio fiscal 2024. El segundo paso es obtener la base de datos que ofrece la SHCP en su sitio donde es posible acceder a varios documentos oficiales sobre las finanzas públicas, entre ellos el anteproyecto del PEF que se entrega a la Cámara de Diputados y el PEF aprobado: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

Una vez que accedemos a la liga del sitio del PEF aprobado, buscamos en el menú principal superior la sección de “Analíticos Presupuestarios”. Esta sección brinda varias bases de datos y catálogos en archivos Excel, en la primera subsección de este apartado se encuentra el “Analítico de Claves”, también conocido como AC01. Este archivo es el concentrado de todas las claves presupuestarias utilizadas para la gestión del gasto público. Para el análisis, es necesario obtener el analítico de claves del programa E036, para posteriormente analizar cada una de las clasificaciones (ver Tabla 43). En cuanto a la clasificación administrativa, el Programa de Vacunación está administrado por la unidad responsable (UR) R00 “Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia”, un órgano desconcentrado del ramo 12.

Tabla 43. Analítico de claves del programa E36 “Programa de Vacunación”.

RAMO	UR	F	FN	SF	AI	MOD	PP	PARTIDA	TG	FF	EF	CC	Importe en pesos
12	R00	2	3	2	18	E	36	21401	1	1	9	0	1,051,310
12	R00	2	3	2	18	E	36	26103	1	1	9	0	725,678
12	R00	2	3	2	18	E	36	31401	1	1	9	0	18,646
12	R00	2	3	2	18	E	36	31501	1	1	9	0	1,570,306
12	R00	2	3	2	18	E	36	31602	1	1	9	0	98,318
12	R00	2	3	2	18	E	36	31603	1	1	9	0	91,007
12	R00	2	3	2	18	E	36	31801	1	1	9	0	410,317
12	R00	2	3	2	18	E	36	31904	1	1	9	0	526,398
12	R00	2	3	2	18	E	36	32301	1	1	9	0	95,998
12	R00	2	3	2	18	E	36	32601	1	1	9	0	2,206,951
12	R00	2	3	2	18	E	36	32701	1	1	9	0	394,519
12	R00	2	3	2	18	E	36	33104	1	1	9	0	568,801
12	R00	2	3	2	18	E	36	33301	1	1	9	0	34,176
12	R00	2	3	2	18	E	36	33501	1	1	9	0	625,682
12	R00	2	3	2	18	E	36	33602	1	1	9	0	91,007
12	R00	2	3	2	18	E	36	33604	1	1	9	0	91,007
12	R00	2	3	2	18	E	36	34501	1	1	9	0	69,830
12	R00	2	3	2	18	E	36	34701	1	1	9	0	5,339,021
12	R00	2	3	2	18	E	36	35701	1	1	9	0	170,641
12	R00	2	3	2	18	E	36	35801	1	1	9	0	336,028
12	R00	2	3	2	18	E	36	36101	1	1	9	0	64,738
12	R00	2	3	2	18	E	36	36901	1	1	9	0	15,040
12	R00	2	3	2	18	E	36	37101	1	1	9	0	13,211
12	R00	2	3	2	18	E	36	37104	1	1	9	0	158,386
12	R00	2	3	2	18	E	36	37106	1	1	9	0	20,747

RAMO	UR	F	FN	SF	AI	MOD	PP	PARTIDA	TG	FF	EF	CC	Importe en pesos
12	R00	2	3	2	18	E	36	37201	1	1	9	0	16,235
12	R00	2	3	2	18	E	36	37501	1	1	9	0	136,513
12	R00	2	3	2	18	E	36	37504	1	1	9	0	315,151
12	R00	2	3	2	18	E	36	37602	1	1	9	0	13,900,000,000
12	R00	2	3	2	18	E	36	38301	1	1	9	0	116,597,665
12	R00	2	3	2	18	E	36	39202	1	1	9	0	1,051,310
12	R00	2	3	5	22	E	36	25301	1	1	9	0	725,678
12	R00	2	3	5	22	E	36	43801	1	1	9	0	18,646
Total general												14,031,853,327	

Fuente: Elaboración propia a partir del AC01 del PEF aprobado del ejercicio fiscal 2024.

La clasificación funcional-programática nos indica que el programa contribuye a la finalidad o eje del PND (F) 2 de Desarrollo Social y desempeña la función (FN) 3 de Salud y las subfunciones (SF) 2 “Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad” y 5 “Protección Social en Salud”. La modalidad del programa (MOD) es el prefijo E indicando que es un programa de prestación de servicios públicos y el número 36 es sólo un consecutivo.

El programa adopta dos tipos de actividades institucionales (AI): 18 “Prestación de servicios del Sistema Nacional de Salud organizados e integrados” y 22 “Reforma financiera consolidada con acceso universal a los servicios de salud a la persona”. Los primeros 31 registros de claves presupuestarias corresponden a la subfunción 2 y la AI 18, mientras que las últimas dos claves presupuestarias corresponden a la subfunción 5 y la AI 22. Todas dentro del mismo ramo, UR y programa presupuestario. Las claves asociadas a la subfunción 2 y AI 18 corresponde exclusivamente a la prestación del servicio de salud, cuando la otra parte (subfunción 5 y AI 22) corresponde a un esquema de financiamiento de este programa a los gobiernos subnacionales para complementar la prestación del servicio en todo el territorio nacional.

En cuanto a las clasificaciones económica y geográfica, el análisis se divide en dos. La primera parte pertenece a la apertura económica asociada a la prestación del servicio. Esta apertura muestra el uso exclusivo de los capítulos 2000 “Materiales y suministros” y 3000 “Servicios generales”. Estos insumos representan los costos de la operación del Programa de Vacunación exclusivamente en el gobierno federal. Podemos realizar un análisis más detallado a nivel de partida específica, pero por el momento sólo examinamos a nivel de capítulo. La segunda parte concierne a la relacionada con la reforma financiera del servicio. Al respecto, sólo se asignan recursos en dos partidas específicas:

25301 “Medicinas y productos farmacéuticos” y 43801 “Subsidios a Entidades Federativas y Municipios”. Estas partidas implican que el gobierno federal transfiere a los gobiernos estatales y municipales no sólo recursos financieros sino también los medicamentos y productos farmacéuticos necesarios para la implementación del Programa de Vacunación en toda la república. Para todas las claves presupuestarias del programa, el tipo de gasto es 1 señalando que es gasto corriente y la fuente de financiamiento es 1 estableciendo que la asignación fue realizada con base en recursos fiscales.

La clasificación geográfica es 9 en ambos grupos de claves presupuestarias indicando cobertura en la Ciudad de México. En este caso, el ejecutor del gasto debe justificar el uso de la clasificación geográfica de esta manera, ya que el ejercicio del gasto público se realiza en realidad en varios estados o municipios. Esto quizás facilite la gestión presupuestaria y la operación del programa, pero no ofrece transparencia sobre el uso de los recursos públicos en cada entidad federativa o municipio. La apertura de claves muestra que no hay registros sobre claves de programas o proyectos en la cartera de inversión.

La fuente de información en materia de los elementos programáticos del Programa de Vacunación está disponible en la sección de programas del sitio de transparencia presupuestaria: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>. En esta sección encontrarás un buscador por ramo, UR, programa y su modalidad que te permiten encontrar los elementos programáticos de la evaluación del desempeño del programa. La información del Programa de Vacunación proviene de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual ofrece información sobre los elementos programáticos en nueve secciones:

- 1) ¿Qué hace el programa? Mantener la erradicación de la poliomielitis por el polio virus silvestre, así como la eliminación del sarampión, la rubéola y el Síndrome de Rubéola Congénita (SRC), del tétanos neonatal, y el control epidemiológico de la difteria y tosferina en la población objetivo del programa y como problema de salud pública.
- 2) ¿Cómo gasta? Esta sección muestra una gráfica dinámica del gasto ejercido por año y por capítulo de gasto utilizando áreas y colores.
- 3) ¿Quién lo hace? Esta sección muestra el área(s) responsable(s) de los recursos asignados al programa.
- 4) ¿A qué contribuye? Esta sección muestra los objetivos superiores que el programa busca contribuir.

- 5) ¿Qué entrega? Esta sección se refiere a las acciones y los bienes y servicios que ofrece el programa.
- 6) ¿Proyectos de inversión asociados al programa? Esta sección muestra los detalles de los proyectos de inversión y sus registros correspondientes en la cartera de inversión que estén asociados al programa presupuestario.
- 7) ¿Resultados? Esta sección muestra el detalle de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y de la valoración del desempeño del programa incluidos en el Modelo Sintáctico de Información de Desempeño (MSD). En esta sección, los ejecutores de gasto deben reflexionar sobre los siguientes aspectos:
 - a) Ejercicio del gasto: ¿Cómo se gasta el recurso asignado en el programa presupuestario?
 - b) Matriz de Indicadores para Resultados: ¿Cómo se mide el desempeño del programa presupuestario?
 - c) Evaluaciones externas del Programa Anual de Evaluación: Muestra las evaluaciones realizadas al programa por expertos externos ¿Cómo ha sido evaluado el programa presupuestario?
 - d) Aspectos susceptibles de mejora derivado de las evaluaciones externas: Son compromisos que asumen los responsables del programa para mejorarlo, ¿los responsables siguen las recomendaciones del programa presupuestario?
 - e) Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G): ¿Mantiene la calidad de información en el padrón del programa presupuestario?
- 8) Contrataciones abiertas. Esta sección muestra un buscador por ramo, unidad responsable compradora, concepto de compra, proveedor, nombre del contrato y monto comprometido por los contratos abiertos asociados al programa presupuestario.
- 9) Historia de las evaluaciones al programa presupuestario. Esta sección muestra una gráfica de la trayectoria de las evaluaciones de desempeño realizadas al programa presupuestaria con ligas a los documentos de evaluación.

En resumen, la Tabla 44 muestra los aspectos o preguntas que cada uno de los campos de la clave presupuestaria y de los elementos programáticos revela en torno al gasto público asignado al Programa de Vacunación E036.

Tabla 44. Análisis de los campos de la clave presupuestaria y elementos programáticos del Programa de Vacunación E036 del ramo 12.

Campo	Pregunta sobre el gasto público	Ejemplo	Análisis de clave
Clave presupuestaria			
Ramo (RA)	¿A qué ramo administrativo o general pertenecen los recursos?	12	Salud
Unidad Responsable (UR)	¿Quién es el responsable de la gestión del gasto público y de cumplir con las metas?	R00	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia
Finalidad (F)		2	Desarrollo social
Función (FN)	¿A qué campo de acción del sector público se alinean los recursos?	3	Salud
Subfunción (SF)	¿En qué nivel de atención o acción específica se asignan los recursos?	2 y 5	2 “Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad” y 5 “Protección Social en Salud”
Actividad Institucional (AI)	¿Qué conjunto de tareas u acciones son realizadas por la UR con los recursos asignados?	18 y 22	18 “Prestación de servicios del Sistema Nacional de Salud organizados e integrados” y 22 “Reforma financiera consolidada con acceso universal a los servicios de salud a la persona”
Modalidad (MOD)	¿A qué tipo de programa presupuestario se asignan el gasto?	E	Prestación de servicios públicos
Programa Presupuestario (PP)	¿Cuál es el programa presupuestario al que se asignan los recursos públicos y se le aplica las evaluaciones de desempeño?	038	Programa de Vacunación
Objeto de Gasto (PARTIDA)	¿Qué insumos (bienes o servicios) se adquieren con los recursos asignados?	2000, 3000, 4000	Materiales y suministros, Servicios generales y Subsidios a entidades federativas y municipios.
Tipo de Gasto (TG)	¿Cuál es la naturaleza económica de los recursos asignados para la adquisición de estos insumos?	1	Gasto corriente
Fuente de Financiamiento (FF)	¿Cuál es el origen de los recursos que financian la asignación presupuestaria respectiva?	1	Recursos fiscales
Entidad Federativa (EF)	¿Cuál es la cobertura territorial de los recursos asignados?	9	Ciudad de México
Clave de Cartera (CC)	¿Cuál es la clave del proyecto o programa de inversión registrado en la cartera a la que los recursos están asignados?	0	Ninguno
Elementos Programáticos			
Objetivo superior del programa (Fin)	¿Cuál es el objetivo superior del PND o programa sectorial, especial o regional al que contribuye el programa?	Un objetivo del programa sectorial de salud	Contribuir a consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades mediante acciones permanentes e intensivas de vacunación, capacitación, supervisión y difusión de campañas de vacunación
Indicadores de Desempeño del Fin	¿Cuáles son los indicadores que muestran el desempeño del programa ante este objetivo superior?	Tres indicadores	* Porcentaje de cobertura de vacunación con esquema completo en menores de un año (indicador seleccionado para el desempeño general del programa). * Porcentaje de cobertura de vacunación en la población de un año de edad.

Anexo 2. Ejercicio de análisis de claves presupuestarias y elementos programáticos

Campo	Pregunta sobre el gasto público	Ejemplo	Análisis de clave
Propósito	¿Cuál es el propósito del programa?	Un propósito	Mantener la erradicación de la poliomielitis por el polio virus silvestre, así como la eliminación del sarampión, la rubéola y el Síndrome de Rubéola Congénita (SRC), del tétanos neonatal, y el control epidemiológico de la difteria y tosferina en la población objetivo del programa y como problema de salud pública.
Indicador del propósito	¿Cómo se mide el avance del programa en el cumplimiento de su propósito?	Un indicador	* Número de Casos de Enfermedades Prevenibles por Vacunación (Polio, Sarampión y Rubéola Congénita) en los niños menores de 5 años de edad.
Bienes o servicios	¿Cuál es el bien o servicio público que el programa genera?	Un servicio de salud	Esquemas de vacunación iniciados o completados en la población objetivo del Programa de Vacunación Universal.
Indicadores de los bienes y servicios (componentes)	¿Cuáles son los indicadores que muestran el avance de la generación de los bienes y servicios del programa?	Cinco indicadores	* Garantizar las acciones intensivas del Programa de Vacunación Universal mediante las Semanas Nacionales de Salud. * Porcentaje de dosis de vacunas aplicadas por las instituciones del Sector Salud durante las Semanas Nacionales de Salud. * Cobertura de vacunación con DPT en niños de cuatro años de edad. * Cobertura de vacunación con vacuna triple viral SRP en niños de 6 años de edad. * Cobertura de vacunación con vacuna pentavalente acelular en los niños menores de 1 año de edad para un periodo de tiempo determinado.
Acciones o Actividades	¿Qué acciones deben realizarse para generar estos bienes o servicios?	Cuatro acciones	A1: Campañas educativas sobre la aplicación de biológicos relacionados con las enfermedades prevenibles por vacunación. A2: Capacitación básica y actualizada al personal estatal de las áreas de vacunación, sobre actividades permanentes del Programa de Vacunación Universal, así como de Semanas Nacionales de Salud. A3: Distribuir las dosis de vacunas adquiridas por ramo 12. A4: Supervisión a las Áreas de Vacunación de los Servicios Estatales de Salud, que fortalece las acciones de vacunación.
Indicadores de las acciones o actividades	¿Cuáles son los indicadores que muestran el avance de las acciones necesarias para la implementación del programa?	Cinco indicadores	A1: Campañas de comunicación educativa de las Semanas Nacionales de Salud. A2: Cursos de capacitación a los responsables estatales de vacunación. A3_1: Distribuir las dosis de vacunas pentavalente acelular adquiridas por ramo 12. A3_2: Distribución de las vacunas anti-influenza adquiridas por ramo 12. A4: Supervisión del Programa de Vacunación Universal a los Servicios Estatales de Salud.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del programa presupuestario E036 disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/P/TP/programas#consultas>



Anexo 3.

Tomos y reportes del PEF

Derivado de su nivel de detalle, la etapa de presupuestación debe generar varios reportes presupuestarios necesarios que conformarán los tomos que integran el proyecto de PEF, que eventualmente se presenta a través de un decreto y varios tomos que se pone a consideración de la Cámara de Diputados.

Uno de los reportes más importantes del proyecto de PEF es la estrategia programática (EP). Existen otros reportes que buscan resumir el presupuesto utilizando la clasificación económica (Clasificador por Objeto de Gasto) en desglose con otras clasificaciones tales como la administrativa y la funcional (conocidas bajo la sigla RC). Entre éstos tenemos el reporte de clasificación económica a nivel de unidad responsable y a nivel de funciones y programas presupuestarios. Hay reportes que tienen la finalidad de presentar la información del Presupuesto basado en resultados (PBR), tales como el reporte de programas presupuestarios en Clasificación Económica (conocido como

PP's), el reporte de objetivos, indicadores y metas por resultados (conocido como OIM), y el reporte de programas presupuestarios con programas y proyectos de inversión (conocido como PI).

Con el propósito de facilitar el análisis programático, se producen varios reportes que buscan transparentar la justificación de la propuesta presupuestaria. Entre éstos se encuentran el análisis administrativo económico (conocido como AE), el resumen económico por destino de gasto (conocido como DG), el análisis funcional programático económico (conocida como AP), la estrategia programática (conocida como EP) y la lista de programas y proyectos de inversión (PPI). Los poderes, los entes autónomos y las dependencias y entidades están obligados a presentar el analítico de plazas (conocido como AP) que detalla la información de sueldos y salarios de los empleados del sector público. Finalmente, el proyecto de PEF también incluye reportes que dan cuenta del análisis geográfico (AG) y de compromisos plurianuales (CP). Para el caso del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" se incluyen un resumen por Fondo y entidad federativa (conocido como RFEF), un resumen por sub-fondo y entidad federativa (conocido como RESF) y otros reportes informativos (RI). Los tomos que integran el proyecto de PEF han cambiado a lo largo del tiempo añadiéndose cada vez más información, como los siguientes:

- Tomo I. Información Global y Específica
- Tomo II. Ramos Autónomos
- Tomo III. Ramos Administrativos
- Tomo IV. Ramos Generales
- Tomo V. Entidades de Control Directo
- Tomo VI. Entidades de Control Indirecto
- Tomo VII. Empresas Productivas del Estado
- Tomo VIII. Programas y Proyectos de Inversión
- Tomo IX. Analítico de Plazas y Remuneraciones

Desde hace una década, la programación y presupuestación se han llevado a cabo a través del sistema PIPP ya descrito previamente que unifica todas las etapas del presupuesto a través de módulos específicos para cada etapa del proceso presupuestario.

De conformidad con el artículo 58 del reglamento de la LFPRH, son muchos y variados los reportes que se utilizan para integrar los nueve tomos que integran el proyecto de PEF. El Tomo I “Información Global y Específica” incluye reportes en cinco secciones. La primera sección abarca información consolidada del gasto programable que incluye 14 reportes en formato de documento portátil o PDF que analizan diferentes combinaciones entre las clasificaciones administrativas, económicas, funcionales y de género (ver Tabla 45).

Tabla 45. Reportes presupuestarios del Tomo I del proyecto de PEF.

Análisis administrativo económico del gasto programable
Análisis administrativo económico del gasto programable por destino del gasto
Análisis administrativo del gasto programable por grupo funcional
Análisis funcional económico del gasto programable
Análisis funcional económico del gasto programable por destino del gasto
Análisis de las funciones y subfunciones del gasto programable por destino del gasto
Análisis de las funciones y subfunciones del gasto programable por distribución económica
Análisis de las funciones del gasto programable por ramo presupuestario o entidad y destino del gasto
Análisis de las funciones del gasto programable por ramo presupuestario o entidad y por distribución económica
Grupos y modalidades de programas presupuestarios en clasificación económica (administración pública federal)
Grupos y modalidades de programas presupuestarios en clasificación funcional y administrativa (administración pública federal)
Clasificación de género
Acciones a realizar que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género
Gastos obligatorios

Fuente: Elaboración propia a partir de datos y reportes presentados en el proyecto de PEF 2018.

La segunda sección del Tomo I incluye reportes denominados “Formatos Armonizados” que incluyen resúmenes consolidados en un archivo PDF de las asignaciones de gasto público (gasto neto total) por el clasificador por objeto de gasto (clasificación económica), la clasificación por tipo de gasto (estimada con base en la clasificación económica), la clasificación administrativa, la clasificación funcional y las prioridades de gasto (políticas y programas) por ramo administrativo.

La tercera sección incluye tres reportes básicos para transparentar los proyectos de presupuesto de los ramos autónomos, administrativos y generales, de PEMEX y CFE como las empresas productivas del Estado y el IMSS y el ISSSTE como las entidades de control directo. Los tres reportes son un resumen

de estrategia programática en formato PDF (EPR), un resumen en clasificación económica por unidad responsable, clasificación funcional y programas presupuestarios en formato PDF (RC), y una base de datos en formato Excel especificando los objetivos, indicadores y metas para resultados de cada uno de los programas presupuestarios de cada ramo (OIM). Todos los ramos y entidades deben presentar su estrategia programática (EPR).

Los ramos administrativos y las entidades paraestatales cuentan con los tres tipos de reportes, pero sólo algunos ramos generales y autónomos pueden cumplir con los tres reportes; los que no cuentan con RC u OIM se debe a la naturaleza del gasto público que reportan. Por ejemplo, varios ramos generales todavía no tienen asignado un recurso específico clasificado económica o funcionalmente por unidad responsable o programa presupuestario que pudiera reportarse en el reporte RC. De la misma forma, la naturaleza independiente de algunos ramos autónomos y la indefinición del registro del gasto público presupuestado de los ramos 19 “Aportaciones a seguridad social”, 24 “Deuda pública”, 28 “Participaciones a entidades federativas y municipios”, 30 “Adeudos de ejercicios fiscales anteriores”, entre otros, no permite la elaboración de un reporte OIM que incluye objetivos, indicadores y metas de resultados. La Tabla 46 muestra la disponibilidad de estos reportes por ramo y entidad de esta sección del Tomo I.

Tabla 46. Reportes de la sección 3 del Tomo I del proyecto de PEF.

		EPR	RC	OIM
Ramos Autónomos				
1	Poder Legislativo	pdf	pdf	
3	Poder Judicial	pdf	pdf	
22	Instituto Nacional Electoral	pdf	pdf	
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	pdf	pdf	xlsx
41	Comisión Federal de Competencia Económica	pdf	pdf	
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	pdf	pdf	
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	pdf	pdf	
44	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	pdf	pdf	xlsx
Ramos Administrativos				
2	Oficina de la Presidencia de la República	pdf	pdf	xlsx
4	Gobernación	pdf	pdf	xlsx
5	Relaciones Exteriores	pdf	pdf	xlsx
6	Hacienda y Crédito Público	pdf	pdf	xlsx
7	Defensa Nacional	pdf	pdf	xlsx

		EPR	RC	OIM
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	pdf	pdf	xlsx
9	Comunicaciones y Transportes	pdf	pdf	xlsx
10	Economía	pdf	pdf	xlsx
11	Educación Pública	pdf	pdf	xlsx
12	Salud	pdf	pdf	xlsx
13	Marina	pdf	pdf	xlsx
14	Trabajo y Previsión Social	pdf	pdf	xlsx
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	pdf	pdf	xlsx
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	pdf	pdf	xlsx
17	Procuraduría General de la República	pdf	pdf	xlsx
18	Energía	pdf	pdf	xlsx
20	Desarrollo Social	pdf	pdf	xlsx
21	Turismo	pdf	pdf	xlsx
27	Función Pública	pdf	pdf	xlsx
31	Tribunales Agrarios	pdf	pdf	xlsx
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	pdf	pdf	xlsx
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	pdf	pdf	xlsx
45	Comisión Reguladora de Energía	pdf	pdf	xlsx
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	pdf	pdf	xlsx
47	Entidades no Sectorizadas	pdf	pdf	xlsx
48	Cultura	pdf	pdf	xlsx
Ramos Generales				
19	Aportaciones a Seguridad Social	pdf		xlsx
23	Provisiones Salariales y Económicas	pdf	pdf	xlsx
24	Deuda Pública	pdf		
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	pdf		xlsx
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	pdf		
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	pdf		
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	pdf		xlsx
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	pdf		
Empresas Productivas del Estado				
TYT	Pemex Consolidado	pdf	pdf	xlsx
TVV	CFE Consolidado	pdf	pdf	xlsx
Entidades de Control Directo				
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	pdf	pdf	xlsx
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	pdf	pdf	xlsx
Otros Ramos				
32	Tribunal Federal de Justicia Administrativa	pdf	pdf	xlsx
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	pdf	pdf	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos y reportes presentados en el proyecto de PEF 2018.

Adicionalmente, las dos últimas secciones del Tomo I incluyen varios reportes para el Ramo 32 “Tribunal Federal de Justicia Administrativa” y el Ramo 40 “Información Nacional Estadística y Geográfica”. Estos dos ramos son considerados organismos públicos con autonomía técnica y de gestión con personalidad jurídica y patrimonios propios, incluso con reglas de gobierno independientes debido a la naturaleza de su misión. Entre estos reportes, para estos organismos se presentan en formato PDF la estrategia programática, un análisis funcional programático económico, un resumen económico por destino de gasto, un resumen de los programas presupuestarios utilizando la clasificación económica, un resumen en clasificación económica por unidad responsable, funcional y programas presupuestarios, y un análisis administrativo económico. El resumen de los objetivos, indicadores y metas para resultados también es incluido en formato Excel.

Los tomos II-VI también presentan formatos similares según el tipo de ramo (autónomo, administrativo o general) y el tipo de entidad de control presupuestario. El Tomo II corresponde a los ramos autónomos e incluye los siguientes reportes en formato PDF la estrategia programática (EP), el análisis funcional programático económico (AP), el resumen económico por destino de gasto (DG) y el análisis administrativo económico (AE).

Adicionalmente, algunos ramos autónomos presentan en formato de Excel un resumen de los objetivos, indicadores y metas para resultados (OIM) y en formato PDF un análisis geográfico de las asignaciones del gasto público (AG) y un reporte de los compromisos plurianuales (CP). La Tabla 47 muestra la presentación de estos reportes de los ramos autónomos en el Tomo II.

Tabla 47. Reportes del Tomo II del proyecto de PEF para ramos autónomos.

	EP	AP	DG	AE	OIM	AG	CP
1 Poder Legislativo	pdf	pdf	pdf	pdf			
3 Poder Judicial	pdf	pdf	pdf	pdf		pdf	pdf
22 Instituto Nacional Electoral	pdf	pdf	pdf	pdf		pdf	pdf
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx		pdf
41 Comisión Federal de Competencia Económica	pdf	pdf	pdf	pdf			
42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	pdf	pdf	pdf	pdf			
43 Instituto Federal de Telecomunicaciones	pdf	pdf	pdf	pdf			
44 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx		pdf

Fuente: Elaboración propia a partir de datos y reportes presentados en el proyecto de PEF 2018.

El Tomo III hace referencia a los ramos administrativos que presenta los siguientes reportes en formato PDF: EP, AP, DG y AE. Adicionalmente, el Tomo III integra en formato Excel el reporte OIM descrito anteriormente y en formato PDF el reporte conocido como PP's que reporta los programas presupuestarios en clasificación económica. La Tabla 48 muestra los reportes publicados en el Tomo III para los ramos administrativos.

Tabla 48. Reportes del Tomo III del proyecto de PEF para ramos administrativos.

	EP	AP	DG	AE	OIM	PP's	PI
2 Oficina de la Presidencia de la República	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
4 Gobernación	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
5 Relaciones Exteriores	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	pdf
6 Hacienda y Crédito Público	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
7 Defensa Nacional	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	pdf
8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
9 Comunicaciones y Transportes	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	pdf
10 Economía	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
11 Educación Pública	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	pdf
12 Salud	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	pdf
13 Marina	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	pdf
14 Trabajo y Previsión Social	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	pdf
17 Procuraduría General de la República	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	pdf
18 Energía	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
20 Desarrollo Social	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
21 Turismo	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
27 Función Pública	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
31 Tribunales Agrarios	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	pdf
45 Comisión Reguladora de Energía	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
46 Comisión Nacional de Hidrocarburos	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
47 Entidades no Sectorizadas	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	
48 Cultura	pdf	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos y reportes presentados en el proyecto de PEF 2018.

El Tomo IV abarca los ramos generales y utiliza los reportes EP y AP en formato PDF para todos los ramos generales. Por la naturaleza de las transferencias

que realizan, sólo los ramos generales 19 “Aportaciones a Seguridad Social”, 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, 25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos” Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos” y 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” publican en formato PDF el reporte DG y en formato Excel el reporte OIM. Exclusivamente por las características del alcance de sus asignaciones a los estados y municipios del país, el ramo 33 integra tres reportes adicionales en formato PDF un resumen por fondo y entidad federativa (RFEF), un resumen por sub-fondo y entidad federativa (RESF) y varios reportes informativos consolidados en un archivo. La Tabla 49 muestra los reportes del Tomo IV del proyecto de PEF aplicables para los ramos generales.

Tabla 49. Reportes del Tomo IV del proyecto de PEF para ramos generales.

	EP	AP	DG	OIM	RFEF	RESF	RI
19 Aportaciones a Seguridad Social	pdf	pdf	pdf	xlsx			
23 Provisiones Salariales y Económicas	pdf	pdf	pdf	xlsx			
24 Deuda Pública	pdf	pdf					
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	pdf	pdf	pdf	xlsx			
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	pdf	pdf					
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	pdf	pdf					
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	pdf	pdf
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	pdf	pdf					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos y reportes presentados en el proyecto de PEF 2018.

Los tomos V-VII reportan a las entidades de control presupuestario directo e indirecto y a las empresas productivas del Estado. Un total de 10 distintos tipos de reportes son publicados para las entidades de control presupuestario directo y empresas productivas del Estado y una liga de consulta está disponible para los proyectos de inversión productiva de largo plazo de PEMEX consolidado (la liga es conocida por sus siglas PIPLP). Cinco de estos formatos presentan la misma lógica y estructura que los ofrecidos en las dependencias del sector central, tales como el resumen de la estrategia programática (EP), el análisis funcional programático económico, pero en sus versiones financiera

devengada (APD) y de flujo de efectivo (APE) y el resumen de programas presupuestarios en clasificación económica (PP's). En formato de Excel el resumen de los objetivos, indicadores y metas para resultados (OIM).

Los cinco formatos restantes son *sui generis* para este grupo de entidades y empresas, a saber el resumen de programas presupuestarios con programas y proyectos de inversión (PI), el resumen de programas y proyectos de inversión (PPI), el flujo de efectivo (FE), el reporte de origen y destino de recursos (OAR) y el analítico de plazas y remuneraciones de cada entidad y empresa productiva (PL). La Tabla 50 muestra los reportes de los tomos V-VII del proyecto de PEF aplicables para las entidades y empresas productivas del Estado.

Tabla 50. Reportes de los Tomos V-VII del proyecto de PEF para las entidades de control presupuestario directo y empresas productivas del Estado.

		EP	APD	APE	OIM	PP's	PI	PPI	FE	OAR	PIPLP	PL
Tomo V: Entidades de Control Directo												
GYN	ISSSTE	pdf	pdf		pdf	pdf	pdf	pdf	pdf	pdf		
GYR	IMSS	pdf	pdf		pdf	pdf	pdf	pdf	pdf	pdf		
Tomo VI: Entidades de Control Indirecto												
	Resto de las entidades paraest.								pdf			
Tomo VII: Empresas Productivas del Estado												
TVV	CFE Consolidado	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf	pdf	pdf	pdf	pdf	Cons.	pdf
UHI	CFE Distribución	pdf	pdf	pdf		pdf			pdf	pdf		
UHN	CFE Generación I	pdf	pdf	pdf		pdf			pdf	pdf		
UHS	CFE Generación II	pdf	pdf	pdf		pdf			pdf	pdf		
UHX	CFE Generación III	pdf	pdf	pdf		pdf			pdf	pdf		
UIC	CFE Generación IV	pdf	pdf	pdf		pdf			pdf	pdf		
UIH	CFE Generación V	pdf	pdf	pdf		pdf			pdf	pdf		
UIM	CFE Generación VI	pdf	pdf	pdf		pdf			pdf	pdf		
UIR	CFE Suministrador de Servicios Básicos	pdf	pdf	pdf		pdf			pdf	pdf		
UIW	CFE Transmisión	pdf	pdf	pdf		pdf		pdf	pdf	pdf		
UJB	CFE Corporativo	pdf	pdf	pdf		pdf			pdf	pdf		
TYY	Pemex Consolidado	pdf	pdf	pdf	xlsx	pdf			pdf	pdf		pdf
T9G	Pemex Exploración y Producción	pdf	pdf	pdf		pdf	pdf	pdf	pdf	pdf		
T9H	Pemex Cogeneración y Servicios	pdf	pdf	pdf		pdf			pdf	pdf		
T9I	Pemex Fertilizantes	pdf	pdf	pdf		pdf	pdf	pdf	pdf	pdf		

		EP	APD	APE	OIM	PP's	PI	PPI	FE	OAR	PIPLP	PL
T9J	Pemex Etileno	pdf	pdf	pdf		pdf	pdf	pdf	pdf	pdf		
T9K	Pemex Logística	pdf	pdf	pdf		pdf	pdf	pdf	pdf	pdf		
T9L	Pemex Perforación y Servicios	pdf	pdf	pdf		pdf	pdf	pdf	pdf	pdf		
T9M	Pemex Transformación Industrial	pdf	pdf	pdf		pdf	pdf	pdf	pdf	pdf		
T9N	Pemex Corporativo	pdf	pdf	pdf		pdf		pdf	pdf	pdf		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos y reportes presentados en el proyecto de PEF 2018.

Los tomos VIII y IX cumplen con las disposiciones sobre las erogaciones en servicios personales y programa y proyecto de inversión. De conformidad con el artículo 58, fracción IV, incisos i) y j) del Reglamento de la LFPRH, la información presupuestaria que debe integrar el proyecto de PEF incluye la información de los programas y proyectos de inversión en el Tomo VIII y el Analítico de Plazas y Remuneraciones en el Tomo IX del proyecto de PEF.

Anexo 4. Estadísticas oportunas de finanzas públicas

Tipo de Publicación	Publicación
Reportes de ingreso, gasto y financiamiento público	
Balance, ahorro y financiamiento	<ul style="list-style-type: none">• Balance del sector público• Situación financiera del sector público• Ahorro corriente del sector público presupuestario• Financiamiento de la inversión física y financiera presupuestaria• Financiamiento del balance público por institución• Financiamiento del balance público por sector
Ingresos presupuestarios	<ul style="list-style-type: none">• Ingresos presupuestarios del sector público• Ingresos petroleros del sector público• Ingresos presupuestarios del gobierno federal (resumen artículo 1 Ley de Ingresos Federal)• Ingresos propios de organismos y empresas bajo control presupuestario directo

Tipo de Publicación	Publicación
Gastos presupuestarios	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto neto del sector público presupuestario • Gasto programable del sector público presupuestario • Gasto programable del sector público presupuestario. Clasificación funcional • Gasto programable del sector público presupuestario. Clasificación funcional-económica • Servicios personales del sector público presupuestario. Clasificación funcional • Otros gastos de operación del sector público presupuestario. Clasificación funcional • Subsidios, transferencias y aportaciones del sector público presupuestario distintos de servicios personales. Clasificación funcional • Ayudas y otros gastos corrientes del sector público presupuestario. Clasificación funcional • Inversión física del sector público presupuestario. Clasificación funcional • Subsidios, transferencias y aportaciones del sector público incluyendo servicios personales. Clasificación funcional • Inversión física presupuestaria • Costo financiero del sector público presupuestario • Costo financiero del sector público presupuestario. Clasificación institucional • Gasto del gobierno federal en clasificación económica • Principales beneficiarios de transferencias del gobierno federal. Clasificación funcional • Participaciones a entidades federativas y municipios por fondo • Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS). Clasificación económica • Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS). Clasificación administrativa
Situación financiera por sector y entidad	<ul style="list-style-type: none"> • Cuadros, series y gráficas de la situación financiera del sector público no financiero • Cuadros, series y gráficas de la situación financiera del gobierno federal • Cuadros, series y gráficas de la situación financiera del gobierno federal y seguridad social • Cuadros, series y gráficas de la situación financiera del de las entidades de control presupuestario directo • Cuadros, series y gráficas de la situación financiera del de las entidades de control presupuestario indirecto • Cuadros, series y gráficas de la situación financiera del de las entidades de control presupuestario indirecto no financieras • Cuadros, series y gráficas de la situación financiera del de las entidades de control presupuestario indirecto financieras

Tipo de Publicación	Publicación
Coordinación con entidades federativas	<ul style="list-style-type: none"> • Recaudación federal participable • Gasto federalizado (participaciones, aportaciones y otros subsidios y transferencias a estados y municipios) • Participaciones a entidades federativas que incluye reportes, tales como fondo general, fondo de fomento municipal, IEPS, tenencia, el 0.136 por ciento de la recaudación federal participable, derecho adicional sobre la extracción de petróleo, ISAN, incentivos económicos, fondo de fiscalización, fondo de extracción de hidrocarburos, IEPS gasolinas artículo 2º, fracción II de la LIF, fondo de compensación de REPECOS e intermedios, fondo ISR • Aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramos 33 y 25) que incluye reportes, tales como: consolidado de aportaciones a entidades federativas, FONE, FASSA, FAIS (estatal y municipal), FAM (infraestructura básica, infraestructura superior, y asistencia social), FAFM, FASP, FAETA (Conalep e INEA) y FAFEF • Recursos para protección social en salud • Provisiones salariales y económicas y otros subsidios que incluye reportes como un consolidado del gasto federalizado de provisiones salariales y económicas y otros, FIES, FEIEF, y resto de provisiones salariales y económicas y otros subsidios • Convenios de descentralización que incluye reportes, tales como: consolidado de convenios de descentralización, convenios SEP, convenios SAGARPA y convenios SEMARNAT (CNA) • Convenios de reasignación
Asignación y ejecución del presupuesto de egresos	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Pública Centralizada: Reportes por ramos administrativos, ramos generales y órganos administrativos desconcentrados • Organismos y empresas (entidades paraestatales)
Deuda Pública	
Deuda del sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Deuda interna del sector público federal • Deuda externa del sector público federal • Saldos de la deuda del sector público federal • Saldos de la deuda pública externa por deudor directo ante el extranjero y usuarios de recursos • Saldos de la deuda pública externa clasificada por país y moneda • Evolución del endeudamiento externo del sector público federal • Colocaciones en los mercados internacionales
Deuda del gobierno federal	<p>Deuda interna del gobierno federal Deuda externa del gobierno federal Saldos de la deuda del gobierno federal</p>
Garantías del gobierno federal	Saldo de las obligaciones garantizadas del gobierno federal
Requerimientos financieros del sector público	

Tipo de Publicación	Publicación
Sector público federal	<ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos financieros del sector público federal por sector institucional • Requerimientos financieros del sector público federal por componente
Sector gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos financieros del gobierno central presupuestario • Requerimientos financieros de seguridad social • Requerimientos financieros de otros del sector gobierno central
Sector empresas públicas no financieras	<ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos financieros del sector empresas públicas no financieras
Sector empresas públicas financieras	<ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos financieros del sector empresas públicas financieras
Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (2014-2018)
Otros temas	
Deuda externa de la economía	<ul style="list-style-type: none"> • Saldo de la deuda externa del sector público, sector privado y sistema bancario • Otros pasivos externos del sector privado
Deuda externa del sector privado por fuentes de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Saldos de la deuda externa del sector privado por fuentes de financiamiento
Proyecciones de pagos	<ul style="list-style-type: none"> • Tablas que incluyen deuda externa del sector público, sector privado y sistema bancario clasificada por tipos de créditos y monedas, anexo de deuda externa del sector privado, amortizaciones de la deuda externa del sector público, sector privado y sistema bancario, y anexo de amortizaciones de la deuda externa del sector privado • Proyecciones de pagos de capital: proyecciones de deuda del sector público, proyecciones de deuda del gobierno federal, y proyecciones de deuda del sector privado

Fuente: Elaboración propia.

Gestión presupuestaria y políticas del gasto público para el desarrollo

Primera edición 2026
(versión electrónica)

El cuidado y diseño de la edición estuvieron
a cargo del Departamento Editorial
de la Dirección General de Difusión y Vinculación
de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.