

## **EL TRABAJO LEGISLATIVO EN MATERIA DE FINANZAS PÚBLICAS**

Roberto Michel Padilla\*

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propuso una política de saneamiento fiscal como base para impulsar el crecimiento económico sustentable en favor del bienestar social de los mexicanos. Asimismo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (Pronafide), impulsó metas de crecimiento económico mayores al 5 por ciento anual y una tasa de inflación de un sólo dígito.

Dentro de las propuestas económicas del Plan Nacional de Desarrollo destacaron las de hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del Desarrollo Nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo y establecer las condiciones que propiciaran la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica.

Para ello, el fortalecimiento del ahorro interno descansaría en el impulso a una reforma fiscal que promoviera el ahorro y la inversión, en la promoción del ahorro privado a través de instrumentos y rendimientos competitivos para los ahorradores, en fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social y en la consolidación del ahorro público mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas y de un ejercicio del gasto corriente y de la inversión pública que siguiera criterios de eficiencia social; la inversión pública lejos de desplazar a la inversión privada, debía servir de aliciente y soporte de la misma.

El equilibrio entre ingresos y egresos requería de una propuesta en materia de disciplina fiscal, además de aplicar una política de austeridad y racionalización del Gasto Público.

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 planteó llevar a cabo una reforma fiscal que promoviera el ahorro y la inversión, sobre las bases de equidad y eficiencia, atendiendo a los criterios de premiar el esfuerzo productivo; promover la reinversión de utilidades; mejorar la equidad tributaria; ampliar la base gravable; combatir la evasión y elusión fiscales; simplificar las disposiciones fiscales, y otorgar seguridad jurídica a los contribuyentes. El objetivo consistía en que el sistema fiscal debería generar una base de ingresos, suficiente y permanentemente, compatible con el sostenimiento de finanzas públicas sanas, buscando en todo momento asegurar un financiamiento equilibrado de las actividades públicas.

En materia de crédito público, se reformarían los criterios del artículo noveno de la Ley de Coordinación Fiscal, para que los Gobiernos Estatales y Municipales tuvieran acceso a los mercados del financiamiento público y privado.

---

\* Director de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Por su parte, el gasto público debía orientarse, además de dirigir la inversión en áreas prioritarias y estratégicas, hacia el desarrollo social en la búsqueda de satisfactores en salud, educación, vivienda y combate a la pobreza.

La consolidación de la política en materia de finanzas públicas y en especial de la política de gasto público, implicó en paralelo el Programa de Modernización Administrativa y la aplicación de una Nueva Estructura Programática (NEP) que a través de indicadores midiera y evaluara el desempeño de los programas públicos.

En el marco de un nuevo Federalismo, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se transformaría en un Sistema de Coordinación Hacendaria para realizar una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto, entre los distintos órdenes de gobierno.

La reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se basaría en transferir potestades y recursos tributarios, a estados y municipios, con mecanismos transparentes y políticas de descentralización; mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal y realizar tareas de fiscalización para un mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Por su parte, el ahorro del sector privado se daría a través de un nuevo sistema de pensiones; acciones para promover el ahorro popular; política fiscal promotora del ahorro e inversión del sector privado, programas de saneamiento financiero; apoyo a deudores y apoyo a la inversión extranjera directa.

En suma bajo el marco delineado por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Ejecutivo presentó a la H. Cámara de Diputados, los proyectos de Ley de Ingresos de la Federación y de Presupuesto de Egresos de la Federación; asimismo, generó en los dos ámbitos jurisdiccionales, iniciativas y modificaciones a diversas leyes fiscales, con la finalidad de encausar apropiadamente de una manera concertada las metas aprobadas en el plan original, de acuerdo a las mismas condiciones que la realidad ha venido imponiendo.

### **1. Iniciativas 1997 - 2000**

Así, durante el periodo 1997-2000, los trabajos de la LVII Legislatura en materia de finanzas públicas estuvieron orientados a fortalecer el papel de la H. Cámara de Diputados como instancia encargada de crear las leyes que rigen al país, para lo cual se turnaron, analizaron, discutieron y dictaminaron las iniciativas presentadas por los legisladores, el Poder Ejecutivo y las legislaturas de los estados de la República sobre temas relacionados con las finanzas nacionales.

En los tres años de labor legislativa, el Pleno de la H. Cámara de Diputados recibió 672 iniciativas (incluidas algunas de la Comisión Permanente), de las que 154 se relacionaron con los contenidos de leyes fiscales, del presupuesto y gasto público, así como de ordenamientos jurídicos diversos vinculados con las finanzas públicas. De estas últimas, 128 iniciativas fueron promovidas por los Grupos Parlamentarios y/o diputados; 18 fueron propuestas por el Ejecutivo Federal y 8 provinieron de los Congresos de los estados de Baja California; Baja California Sur; Jalisco y Nuevo León.<sup>49</sup>

En los tres años de gestión, los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) destacaron como los mayores promoventes de iniciativas, al someter a consideración del Pleno 46 y 41 iniciativas, respectivamente; en los tres años de gestión. enseguida se ubicó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con 16 y las iniciativas integradas por legisladores de dos o más fracciones que sumaron 12 proyectos.

De las 154 iniciativas sometidas a consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados en esta materia, 36 fueron aprobadas, 19 se rechazaron y 99 fueron turnadas a la Comisión respectiva para su revisión, análisis y dictamen.

(ver cuadro 1)

## **2. Reformas Fiscales 1997-2000**

El sistema fiscal mexicano ha sido fuente de innumerables debates. En los años recientes, en distintos foros de opinión se ha reconocido la necesidad de emprender una reforma fiscal integral que permita financiar sanamente los requerimientos de gasto público y que, al mismo tiempo, fortalezca el ahorro interno, promueva la actividad económica y simplifique el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En los empeños por hacer más eficiente el sistema fiscal mexicano, destacan las propuestas de fortalecer los criterios de economía, suficiencia, equidad, progresividad y generalidad de los impuestos, así como las relacionadas con la seguridad jurídica de los contribuyentes; la simplificación fiscal y el combate a la evasión y elusión fiscales, entre otras.

Sin duda, uno de los pendientes en la agenda del Ejecutivo Federal ha sido el diseño de una propuesta integral de reforma al sistema fiscal. Las iniciativas sometidas a consideración del H. Congreso de la Unión, estuvieron circunscritas a temas específicos y si bien se lograron avances significativos en términos de adecuación al sistema tributario, con el fin de

---

<sup>49</sup> Información obtenida de la base de datos de Iniciativas presentadas durante la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados, elaborada por la *Gaceta parlamentaria*, actualizada al mes de junio del año 2000. Página en Internet.

hacerlo más eficiente y equitativo, los propósitos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo en la materia, se lograron parcialmente.

Desde la constitución de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, los Grupos Parlamentarios en general y los legisladores en particular, mostraron un interés creciente por participar en los debates y análisis de los temas de finanzas públicas. De hecho, el número de iniciativas que sobre estos aspectos se presentaron a lo largo de los tres años de gestión (154), rebasó en más de cuatro veces a las procesadas en la LVI Legislatura (35).<sup>50</sup>

## **2.1 Trabajo Legislativo en materia de Ingresos**

Por lo que hace al trabajo legislativo en materia de ingresos públicos en particular, éste se ubica en un contexto de mediano plazo en el que los ingresos presupuestarios han experimentado algunas tendencias muy marcadas, destacando entre otras las siguientes:

- Lento crecimiento de los ingresos presupuestarios, incluso de menos de la mitad del crecimiento de la economía nacional, lo que ha generado que como proporción del Producto Interno Bruto tengan cada vez menor peso.
- Cambio estructural en el origen institucional de los recursos; mientras en 1980 el Gobierno Federal aportaba poco más de la mitad de los ingresos presupuestarios, a finales de los años noventa esa proporción se elevó a casi 70 por ciento.
- Dependencia estructural del petróleo. La volatilidad de los precios internacionales del petróleo ha generado desequilibrios importantes en las finanzas nacionales, toda vez que de ese recurso se deriva la tercera parte de los ingresos presupuestarios.
- Bajo crecimiento de los ingresos tributarios y mayor importancia relativa de los ingresos no recurrentes. Aunque los ingresos del Gobierno Federal han crecido al mismo ritmo de la economía (2.5 por ciento en las dos últimas décadas), los ingresos tributarios apenas lo han hecho a poco más del 1 por ciento en términos reales.
- Baja carga fiscal en comparación con otros países. México reporta una carga fiscal del 11.3 por ciento del PIB, nivel significativamente inferior al promedio que registran los países miembros de la OCDE, de Asia e incluso de América Latina.
- Estructura fiscal sustentada en dos impuestos de aplicación amplia. En las dos últimas décadas, el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el

---

<sup>50</sup> La información de las iniciativas procesadas durante la LVI Legislatura, se obtuvo del Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) de la H. Cámara de Diputados. Página en Internet.

Impuesto al Valor Agregado (IVA) aportaron en conjunto más del 70 por ciento de los ingresos tributarios totales.

En este escenario de dependencia estructural e insuficiencia de los ingresos públicos, el trabajo legislativo estuvo centrado en la revisión y análisis del sistema tributario mexicano y en la búsqueda de mecanismos y estrategias que permitieran mejorar la administración tributaria en aras de incrementar las disposiciones del erario federal.

De esta manera, entre 1997 y el año 2000, destacó el trabajo que emprendió la LVII Legislatura en relación con los dos impuestos de aplicación amplia que operan en el país: el ISR y el IVA. De las 154 iniciativas que se presentaron al Pleno, 42 estuvieron relacionadas con la Ley del ISR y 22 con la Ley del IVA, es decir, 4 de cada 10 iniciativas sobre temas de finanzas públicas se relacionaron con estos gravámenes.

De las iniciativas relacionadas con el ISR, 33 fueron presentadas como tema único y las restantes 9 se expusieron junto con propuestas de reformas a otros ordenamientos fiscales. Los partidos con mayor interés en la revisión de Ley del ISR fueron el PRD que presentó 12 iniciativas, el PAN con 11 y el PRI con 4.

Por lo que hace al IVA, se presentaron en forma exclusiva 16 iniciativas y otras 6 se incorporaron junto con diversos ordenamientos. El PAN expuso 7 iniciativas, el PRD 4 y el PRI una.

El tercer ordenamiento de mayor estudio y análisis en la LVII Legislatura fue la Ley de Coordinación Fiscal, que fue objeto de 18 iniciativas en los tres años de gestión. Las fracciones con mayores propuestas fueron la del PRD con 5 iniciativas; el PAN con 3; el PRI con 3, e integrantes de dos o más fracciones en conjunto otras 3.

Como se desprende de lo anterior, destacan dos temas fundamentales en el trabajo de la LVII Legislatura: el análisis al sistema tributario, con las iniciativas de leyes del ISR y el IVA; y la revisión de las relaciones fiscales intergubernamentales, a través de los planteamientos formulados en torno a la Ley de Coordinación Fiscal.

## **2.2 Principales modificaciones**

En general, entre 1997 y el año 2000, el trabajo legislativo en materia fiscal, buscó aprobar aquellos paquetes de modificaciones a diversas leyes fiscales, que fortalecieran los mecanismos de fomento a la inversión productiva, mejoraran la equidad del sistema impositivo, simplificaran los procesos y trámites de la administración tributaria, otorgaran mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, y combatieran a la evasión de impuestos, principalmente en el sector informal de la economía.

Las iniciativas de Ley de Ingresos y la propia política de ingresos, fueron aprobadas por el legislativo al amparo de una participación

creciente en la revisión de los supuestos utilizados para su formulación y, por supuesto, en el análisis, debate y ajustes a las estimaciones de ingresos.

Así, en materia del ISR se promovieron y aprobaron modificaciones para reducir la tasa empresarial de 34 a 30 por ciento para las utilidades que no se extraigan de la empresa, mientras que la tasa para las utilidades no reinvertidas se estableció en 35 por ciento; se eliminó la deducción inmediata de las inversiones y se limitó la consolidación de resultados al 60 por ciento de la tenencia accionaria que la controladora tenga en sus sociedades controladas y también se eliminó el concepto de control efectivo, que permitía consolidar a empresas en las cuales se mantenía una tenencia accionaria menor al 50 por ciento, sobre las que se ejercía influencia por la relación de negocio.

Por el lado del ISR de personas físicas, el trabajo legislativo buscó mejorar la equidad del sistema tributario, para lo cual se impulsaron y aprobaron, entre otras, medidas como el incremento de la tasa marginal máxima a 40 por ciento para ingresos superiores a 2 millones de pesos, aplicando una tasa intermedia de 37.5 por ciento para ingresos entre 1.5 y 2 millones de pesos, y se amplió el umbral para que la tasa de 35 por ciento se aplique a partir de 500 mil pesos, en lugar de hacerlo a partir de 240 mil pesos de ingresos anuales.

Además, la Ley del ISR se modificó para desgravar los préstamos otorgados a los trabajadores; considerar como personas morales no contribuyentes a las instituciones de asistencia o beneficencia con actividades relacionadas a la conservación y protección del medio ambiente, así como aquellas dedicadas a la protección de animales; incrementar a 12 salarios mínimos el piso de ingresos exentos; crear una serie de rangos en los que se apliquen tasas diferenciales dependiendo de los ingresos brutos; establecer una tasa de 2. por ciento sobre los ingresos a los contribuyentes establecidos en mercados públicos y puestos fijos y semifijos en la vía pública; y tipificar tasas más justas y progresivas al nivel de ingresos de los contribuyentes; entre otras medidas.

No obstante, también se rechazaron diversas iniciativas como la exención del pago de este impuesto en la entrega de vales de despensa que las empresas otorgan a sus trabajadores, entre otras.

Existen iniciativas en proceso de análisis y revisión que proponen estímulos a la actividad empresarial como es la no acumulación de los ingresos por dividendos, utilidades o regalías; para autorizar deducciones diversas; para derogar la ganancia inflacionaria; para modificar la carga impositiva y crear una tarifa para el pago de impuesto; para crear un régimen especial a la micro, mediana y pequeñas empresas; para permitir la deducción total del PTU; para simplificar la ganancia y pérdida inflacionaria; para autorizar deducciones de aportaciones y donativos, entre otras.

Asimismo, se enviaron propuestas para fortalecer la participación de la clase trabajadora como agente promotor de la expansión del desarrollo económico, bajo criterios de equidad social y productividad; para proponer incentivos para que las empresas contraten a personal con discapacidad; para deducir los gastos por colegiaturas; para establecer estímulos fiscales al uso de fuentes alternas de energía, para crear un régimen especial a los comerciantes que se dediquen a la compraventa de productos del campo, para las empresas que se dediquen al reciclaje, por señalar algunas.

En materia del IVA, la LVII Legislatura autorizó el cambio del sujeto del impuesto en aquellos sectores difíciles de fiscalizar para que fuese el adquirente quien entere el impuesto y no quien vende o presta el servicio.

Es importante destacar que existieron iniciativas que no prosperaron en el Pleno de la H. Cámara de Diputados por no haber obtenido los votos suficientes, tal es el caso de la propuesta de reducir la tasa general del IVA del 15 al 10 por ciento; disminuir de 15 a 12 por ciento la tasa para teléfono de uso doméstico y energía eléctrica, entre otras.

Asimismo, en las iniciativas en materia del IVA que se encuentran turnadas a comisiones, existen propuestas encaminadas a establecer una tasa cero para grupos y convenciones de turistas residentes en el extranjero que se internen de manera temporal en México; reducir nuevamente la tasa general del 15 al 10 por ciento; exentar del pago del impuesto en productos de primera necesidad; aplicar una tasa del 25 por ciento a bienes suntuarios; incluir al estado de Chiapas como entidad fronteriza, pretendiendo aplicar un tratamiento diferencial; que la retención parcial del IVA sea del 10 en lugar del 15 por ciento para aquellas personas físicas que presten un servicio personal independiente; adicionar un artículo para que persista un gravamen tasa cero a las exportaciones indirectas; aplicar tasa cero a aquellos implementos que garanticen el pleno desarrollo humano de las personas con alguna discapacidad y los integren a la vida social y productiva de la nación, entre otras.

Por lo que hace al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) la LVII Legislatura aprobó el cambio en la causación de este gravamen en la enajenación de bebidas alcohólicas a la primera enajenación, a fin de mejorar su control. Asimismo, se promovió la aplicación de un gravamen mixto, consistente en una cuota fija mínima pagada al envasar y adquirir los marbetes o los precintos adheridos a las bebidas alcohólicas a granel en envases mayores a cinco litros, la cual es acreditable contra la totalidad del impuesto, y una tasa ad valorem pagada al momento de la enajenación. Esta medida busca obtener un pago mínimo por parte de los contribuyentes, que resulte de fácil verificación por el auditor, ya que el pago del impuesto se hace al momento de envasar y no al de enajenar, como sucedía anteriormente.

De igual forma, con el propósito de desincentivar el consumo de tabaco entre la población, se consideró conveniente incrementar la tasa del IEPS aplicable a los cigarros del 85 al 100 por ciento.

Además de las medidas que sobre leyes particulares se aprobaron, la LVII Legislatura promovió la aplicación de mecanismos que permitieran estimular el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, a través de esquemas de asistencia al contribuyente y acciones de fiscalización, entre otras.

Junto a ello, se aprobaron acuerdos para evitar la doble tributación y acuerdos para asistencia aduanera. De hecho, durante 1999 se negociaron nuevos convenios bilaterales de asistencia aduanera con Estados Unidos y Corea, que se agregaron a los suscritos previamente con Belice, Canadá, Costa Rica, Cuba, España, Israel, Francia y Guatemala.

En el ámbito de la Ley de Coordinación Fiscal, destacaron los esfuerzos de los legisladores por dotar de mayores potestades y recursos a los estados y municipios. Con una filosofía de distribuir de manera eficiente los ingresos, las facultades de recaudación y las responsabilidades de gasto entre los distintos órdenes de gobierno, se promovieron diversas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. De hecho, de las 154 iniciativas presentadas en materia de finanzas públicas, 18 se relacionaron con este ordenamiento jurídico, destacando por su número las 5 que promovió el PRD, 3 el PAN, 3 el PRI y 2 los legisladores de dos o más fracciones conjuntas.

Así, los estados ahora obtienen recursos adicionales por la vía del impuesto sobre servicios de hospedaje; sobre tenencia o uso de vehículos; sobre adquisición de inmuebles; loterías rifas y concursos; así como por los derechos por licencias a establecimientos que expendan bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios en la vía pública.

Actualmente, los estados y municipios reciben recursos de la federación a través de tres vías: las participaciones federales, los convenios de descentralización y las Aportaciones Federales. En estos tres años de gestión, la LVII Legislatura impulsó sobremanera la ampliación de recursos para los gobiernos locales, a través de mecanismos de asignación más transparentes.

Destacan particularmente los esfuerzos de la H. Cámara de Diputados por ampliar los recursos a disposición de los estados, consolidando en 1998 el proceso descentralización de recursos mediante las adiciones y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, las cuales crearon el Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Esta medida busca fortalecer las haciendas estatales y municipales en el ámbito presupuestario, a través de la institucionalización de la

distribución de recursos federales para dar seguridad jurídica a los gobiernos locales sobre la disponibilidad de los recursos.

Originalmente este Ramo se conformó por 5 fondos de aportaciones: para la Educación Básica y Normal; para los Servicios de Salud; para la Infraestructura Social; para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, y de Aportaciones Múltiples

Para 1999, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que aprobó la LVII Legislatura, se fortaleció el Ramo 33 con la creación de otros dos fondos más: para la Educación Tecnológica y de Adultos, y de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Además, se modificó el cuarto fondo para denominarlo Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, excluyendo al Distrito Federal.

En general, el conjunto de propuestas buscan ampliar las potestades tributarias de los estados y municipios; aumentar los recursos vía participaciones federales y el nuevo esquema de las aportaciones federales, así como mejorar la colaboración administrativa entre la federación y los gobiernos locales.

Adicionalmente a las nuevas potestades tributarias y los mayores recursos vía participaciones y aportaciones de que se beneficiaron los estados y municipios, la LVII Legislatura aprobó algunas medidas para permitir que las entidades federativas obtuvieran mayores recursos a través del esfuerzo recaudatorio y de fiscalización, mediante la introducción de un nuevo convenio de colaboración administrativa y la participación a municipios de la recaudación obtenida de los pequeños contribuyentes que incorporen a sus padrones.

Con estas reformas, la descentralización de recursos generó un cambio importante en la estructura de los ingresos que reciben los estados y municipios de parte de la Federación. Mientras en 1990 del total de recursos federales, el 91.5 por ciento provenía de participaciones y 8.5 por ciento del gasto programable descentralizado, para el año 2000 las participaciones representarán alrededor del 44 por ciento del total, en tanto que los recursos transferidos a través del Ramo 33 y los convenios de descentralización aportarán el 56 por ciento restante.

Es importante destacar que además de las reformas emprendidas en los últimos tres años, existen en proceso de análisis diversas propuestas que buscan, entre otras cosas, incrementar el porcentaje (23 y 25 por ciento) de la Recaudación Federal Participable (RFP) con que se constituye el Fondo General de Participaciones; elevar a 3 por ciento de la RFP el Fondo de Fomento Municipal; sustituir el fondo de aportaciones para la infraestructura social por un fondo para el desarrollo económico y social de los municipios y el Distrito Federal; asignar el 25 por ciento del Derecho Adicional sobre la Extracción de Petróleo a las entidades petroleras

colindantes con la frontera o litorales por los que se realice la salida del país de dichos productos; crear un fondo de resarcimiento migratorio a municipios de la frontera norte; agregar la parte de mejoramiento ambiental al fondo de aportaciones para la infraestructura social; y que los municipios puedan disponer de cuando menos un 10 por ciento del total del fondo para la infraestructura social, entre otras.

En suma, frente a las crecientes necesidades de gasto público y ante los efectos que generaron algunos acontecimientos de orden internacional –como las recurrentes variaciones de los precios internacionales del petróleo–, el trabajo legislativo en estos últimos tres años se orientó a promover modificaciones al sistema tributario mexicano, buscando fortalecer las fuentes estables y permanentes de ingresos; impulsar la actividad económica y la inversión; fomentar las acciones de simplificación y el combate a la evasión y elusión fiscales, y dotar de mayores facultades y recursos a las haciendas estatales, entre otros elementos.

### **2.3 Posiciones de la LVII Legislatura**

La mayor participación de los legisladores en los análisis a las iniciativas, dio margen para delinear dos perfiles adicionales del trabajo legislativo: la no aprobación al establecimiento de nuevos impuestos, y el diseño de mecanismos que permitieran apoyar el equilibrio de las finanzas nacionales, frente a cambios abruptos en las variables macroeconómicas vinculadas a ellas.

En efecto, existieron dos propuestas particulares de parte del Ejecutivo Federal consistentes, por un lado, en el establecimiento en 1999 de un impuesto especial al servicio telefónico con una tasa del 15 por ciento y, por otro, la posibilidad de que en el año 2000, las entidades federativas y el Distrito Federal pudieran establecer un impuesto al consumo local que no excediera del 2 por ciento. Ambas propuestas no fueron aprobadas por el H. Congreso de la Unión.

Por otro lado, destaca el trabajo de los legisladores en el paquete presupuestal para el ejercicio fiscal 2000, al establecer disposiciones que clarifican el uso que habrá de hacer el Ejecutivo Federal de los ingresos públicos excedentes, señalando de manera detallada el destino de esos recursos.

En diciembre de 1999, después de un amplio debate en torno a la evolución de los precios internacionales del petróleo, se modificó el supuesto que había formulado el Ejecutivo Federal de 15.50 dólares por barril, para quedar en 16 dólares por barril, situación que generó que los ingresos totales previstos para el año 2000 se elevaran para ubicarse en 1 billón 124 mil 321.4 millones de pesos, excluyendo los recursos derivados de financiamientos.

Las perspectivas de que algunas variables –como el petróleo– podrían permitir, en su caso, la captación de ingresos adicionales a los

presupuestados, llevaron al Legislativo a establecer criterios para poder ampliar el gasto programable; para apoyar programas prioritarios de organismos y empresas; para amortizar deuda pública y para la constitución de un fondo para la estabilización de los ingresos petroleros, entre otros elementos.

Derivado del trabajo legislativo, quedó establecido que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podría autorizar erogaciones adicionales con cargo a la suma que resulte de los excedentes de las fracciones I, III, IV numerales 3 al 6, V y VI, así como de los aprovechamientos distintos a Indemnizaciones y Otros, del artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación. Los excedentes se aplicarían una vez descontado, en su caso, el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, al gasto programable hasta por la cantidad del ajuste del gasto a que se hace referencia el artículo 84 del Presupuesto de Egresos, en lo conducente, descontando 750 millones de pesos. Los ingresos excedentes que rebasen dicho monto se destinarán en un 40 por ciento a la constitución de un Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, y el 60 por ciento restante a la amortización de la deuda pública.

Para dar seguimiento a estas medidas, se establecieron varios compromisos para que el Ejecutivo Federal mantuviera informado al H. Congreso de la Unión.

Como parte de estos compromisos, por primera vez, en enero de 2000 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), difundió la estimación trimestral de los montos de recursos que de acuerdo con la Ley de Ingresos percibiría la hacienda pública federal en este ejercicio, medida que por sí sola representó un avance importante en los esfuerzos del Poder Legislativo por plasmar en el Presupuesto elementos que permitan dar seguimiento a las acciones que en materia de captación de recursos realiza el Poder Ejecutivo, toda vez que se carecía de documentación e información que permitiera conocer el grado de cumplimiento de las metas de cada concepto de ingreso a lo largo del año.

Aunque hasta el primer trimestre del año 2000, no se han registrado excedentes para aplicarse al gasto programable, a la amortización de deuda y a la constitución del fondo, existe ya una iniciativa de Ley que busca establecer las reglas de operación del propio fondo en aras de hacer frente a las situaciones de contingencia que se deriven de las variaciones en el precio del petróleo que pongan en riesgo el equilibrio de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, y para financiar proyectos cuya ejecución sea prioritaria para el desarrollo de las entidades públicas del sector energético.

### **3. Trabajos en materia de Deuda Pública**

En el curso de los tres años de gestión de la LVII Legislatura, los Grupos Parlamentarios de oposición presentaron cuatro iniciativas para reformar y adicionar diversos artículos de la Ley General de Deuda Pública, mismas que fueron turnadas para su análisis y dictamen a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

En las exposiciones de motivos de las iniciativas de ley, se expone la preocupación por el incremento del endeudamiento neto, derivado de decisiones unilaterales de parte del Ejecutivo Federal, por lo cual se propone realizar algunas modificaciones para que se someta a consideración de la H. Cámara de Diputados todo tipo de endeudamiento, así como especificar los avales y tipo de garantía que podría otorgar el Ejecutivo Federal.

También se ha propuesto la obligación de que el Gobierno Federal realice la distinción entre una deuda directa y una contingente, a fin de evitar que se eluda el control del H. Congreso y se tengan elementos para participar en aquellas decisiones de saneamiento financiero (como ocurrió con el FOBAPROA y el IPAB) y contratación de endeudamiento a través de los proyectos de inversión financiada (Pidiregas).

Asimismo, existen iniciativas que derivan de la confidencialidad de la situación que guarda la deuda pública, proponiendo obligar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a especificar los datos precisos sobre el destino de los recursos que habrán de obtenerse vía endeudamiento interno y externo.

De acuerdo con estas iniciativas, las reformas que se proponen permitirán hacer posible una mayor transparencia en la contratación y aplicación de los recursos derivados de los empréstitos, manteniendo la soberanía de la nación y promoviendo el manejo prudente de la deuda pública.

#### **3.1 Del FOBAPROA al IPAB**

Uno de los temas de mayor algidez que se abordaron durante la LVII Legislatura fue el relacionado con la expedición de la Ley para la Protección al Ahorro Bancario.

Como resultado de la crisis del sistema financiero, se puso en peligro a la banca comercial y los recursos depositados en ella por los ahorradores, lo que obligó a evaluar distintas opciones para proteger el dinero de los ahorradores y evitar la quiebra del sistema de pagos en su conjunto.

Así, a finales del primer periodo ordinario de sesiones en 1998, la LVII legislatura recibió de parte del Ejecutivo, un paquete con 19 iniciativas de ley en materia económica, que incluía la Ley de Comisiones para la Recuperación de Bienes, en la cual se presentaba la opción de

convertir los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA) que ascendían a 552 mil 300 millones de pesos al 28 de febrero de 1998, en deuda pública. Dicha iniciativa no prosperó al considerar que la cartera de pasivos del FOBAPROA revolvía diferentes categorías de cartera vencida y que éstos requerían ser analizados con mayor detalle.

El trabajo legislativo se orientó a revisar y debatir las posiciones de los diferentes grupos parlamentarios, donde las principales propuestas fueron: pasar todo el quebranto del FOBAPROA a deuda pública; estudiar una propuesta justa y constructiva; y que no se destruyera el sistema financiero y los ahorros de los mexicanos, entre otras.

Luego de múltiples análisis entre el Ejecutivo y los diferentes grupos parlamentarios, en los cuales se buscaba llegar a consensos que permitieran sacar adelante un proyecto que minimizara el costo fiscal del rescate bancario y realizar reformas que previeran una nueva crisis bancaria, el 19 de noviembre de 1998 se presentó la iniciativa con el proyecto de decreto por el cual se expedía la Ley de Protección al Ahorro Bancario, misma que el 12 de diciembre de 1998, con el acuerdo mayoritario los integrantes de la Comisión Dictaminadora, se sometió a consideración de la Honorable Asamblea, siendo aprobada con 326 votos a favor y 128 en contra, turnándose al Senado de la República para sus efectos constitucionales.

El dictamen de la Comisión consideró que la iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario, era el instrumento legal más adecuado para lograr de manera integral la protección de los ahorros bancarios, y que dicha protección debería ir más allá de la creación de estructuras administrativas. La Ley no sólo regularía la organización y funciones de una unidad administrativa encargada de la operación de un sistema de garantía de depósitos bancarios, sino que proveería un marco jurídico que norme todo un sistema de protección al ahorro bancario.

La Ley constituyó en sí misma un sistema integral de protección al ahorro, que garantiza en forma subsidiaria y limitada, las obligaciones a cargo de las instituciones de banca múltiple a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito; regula los apoyos financieros que excepcionalmente se otorguen a dichas instituciones, en beneficio de los intereses de dichas personas, y da las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.

Se consideró prudente que fuese un organismo público descentralizado denominado Instituto de Protección al Ahorro Bancario, la entidad responsable de garantizar los ahorros del público en las instituciones bancarias.

El dictamen resalta los aspectos en los que el Poder Legislativo participa, destacando los siguientes:

- La Cámara de Diputados proveerá en un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta del Ejecutivo Federal, la asignación presupuestaria correspondiente que, en su caso, requiera el Instituto para hacer frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos que en los términos de la propia Ley contrate.
- La Cámara de Diputados, conjuntamente con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio correspondiente, recibirá del Ejecutivo Federal un ejemplar, con el detalle de las operaciones al 31 de diciembre, de la memoria de las enajenaciones de los bienes que realice el Instituto en cumplimiento del objeto de la Ley.
- La Cámara de Senadores y en sus recesos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, aprobará a los cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal para conformar la Junta de Gobierno del Instituto.
- Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, podrán citar a comparecer al Secretario Ejecutivo del Instituto cuando se analice o estudie un negocio concerniente a las actividades del mismo, así como cuando se integren comisiones para investigar su funcionamiento.
- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará, dentro del marco de sus atribuciones todas las operaciones y ejercicio de los recursos, que lleve a cabo el Instituto.
- El Fondo Bancario de Protección al Ahorro permanecerá en operación, con el único objeto de administrar las operaciones del programa conocido como de capitalización de "compra de cartera", a fin de que se concluyan las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados.
- La Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal tomarán las medidas pertinentes para que las auditorías concluyan en el plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigor de la Ley.
- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ejercerán directamente, respecto de las actividades a que se refieren los artículos anteriores, las atribuciones que las leyes les confieren, respecto a la fiscalización de los bienes provenientes de los Fondos Bancario de Protección al Ahorro y de Apoyo al Mercado de Valores.

Especial significado tienen las disposiciones referentes a la participación del Poder Legislativo en la autorización de los recursos públicos, de los cuales el Instituto podrá disponer para el cumplimiento del objeto de la Ley, en virtud de que acota cuando y bajo qué circunstancias el Instituto puede contratar financiamientos y disponer de

recursos presupuestarios adicionales para apoyar a las instituciones del Sistema Bancario Mexicano.

Asimismo, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Poder Legislativo propuso que en el proyecto se contenga una disposición que señale que en el caso de que los recursos que integren el patrimonio del Instituto y los que obtenga por financiamientos, no fuesen suficientes para hacer frente a las obligaciones, la H. Cámara de Diputados, a requerimiento del Ejecutivo Federal, incluirá en el correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación, con cargo a un ramo presupuestario específico, los recursos que anualmente se requerirán para hacer frente a las citadas obligaciones.

Destaca el hecho de que aun con la promulgación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se consideró necesario que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) permaneciera en operación, con el objeto de administrar las operaciones del programa de capitalización conocido como de "compra de cartera", a fin de que se concluyeran las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados.

Como se mencionó, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ejercerán directamente las atribuciones que las leyes les confieren, respecto a la fiscalización de los bienes provenientes de los Fondos Bancario de Protección al Ahorro y de Apoyo al Mercado de Valores.

Es conveniente destacar que para el ejercicio fiscal del año 2000, el H. Congreso de la Unión promovió que a diferencia del Ejecutivo Federal, fuese el Banco de México quien actuara como agente financiero del IPAB para la emisión, colocación, compra y venta, en el mercado nacional, de los valores representativo de la deuda del Instituto. Este hecho generó que la partida presupuestal propuesta por el Ejecutivo Federal se redujera de 35 mil a 34 mil 600 millones de pesos.

Conviene señalar que al cierre del primer trimestre del año 2000, el saldo de los pasivos del Instituto asciende a 737 mil 185 millones de pesos, lo que significó una reducción en términos reales del 0.7 por ciento respecto del nivel registrado en diciembre de 1999.

#### **4. Actividades en Materia de Presupuesto y Gasto Público**

##### **4.1 El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998**

Para 1998 la Política General de Gasto Público se centró en los siguientes objetivos:

- Fomentar el crecimiento económico.
- Impulsar el bienestar social.
- Fortalecer la democracia y el estado de derecho

- Dar mayor transparencia al ejercicio del gasto.
- Avanzar en el Federalismo.
- Modernizar el sistema presupuestario del Sector Público Federal.

El fomento al crecimiento económico estimado en 5.2 por ciento en los criterios Generales de Política Económica para ese año, fue apoyado en materia de Gasto por dos instrumentos: El impulso de la inversión presupuestaria y financiada con recursos privados y la promoción a las actividades productivas principalmente de los sectores agropecuario, minero, turístico e industrial; la inversión financiada con recursos privados se concentraría en PEMEX y la CFE, debido a que estas empresas contaban con los proyectos susceptibles de generar los recursos suficientes para cubrir su financiamiento en el mediano plazo.

El impulso al bienestar social consideró dos grandes vertientes: las acciones amplias, de política social en materia de alimentación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda y de estímulo a la creación de fuentes de empleo en diversos sectores productivos; y las acciones dirigidas, destinadas a atender la pobreza extrema.

Las acciones amplias de política social incluyeron la continuación de apoyo a las reformas al sistema de seguridad social, por la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social; Salud para mejorar la calidad de los servicios; Educación para ampliar la cobertura y vivienda y trabajo para el financiamiento de 300,000 viviendas y el apoyo al otorgamiento de becas de capacitación para el trabajo por un millón 300,000 becas. Las acciones dirigidas a la pobreza extrema apoyarían a las familias en forma directa asociada a la Salud, Educación y Alimentación, generación de empleos e infraestructura de servicios básicos en comunidades de alta marginación.

La democracia y el Estado de Derecho se fortalecerían mediante recursos destinados a la seguridad pública y la lucha contra la delincuencia, así como la estructuración de la Procuraduría General de la República, con recursos apropiados para el combate al narcotráfico.

En cuanto a transparencia en el Ejercicio del Gasto, el Proyecto destacaba el avance mostrado en el uso y destino de los recursos del Ramo 23, provisiones salariales y económicas.

Para el fortalecimiento del Federalismo, se realizaron propuestas para dar seguridad jurídica a los recursos que se otorgan a los gobiernos locales, fortalecer sus haciendas y acercar a los administradores directos del Gasto con la comunidad, para lo cual se impulsó de manera relevante la creación del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios para incluir recursos destinados a educación básica y normal, salud e infraestructura municipal e impulsar, en su caso,

el saneamiento financiero de las haciendas locales; asimismo se impulsó la descentralización de programas y actividades bajo la responsabilidad de las dependencias federales en favor de las entidades federativas en las áreas de Desarrollo Agropecuario, Infraestructura Hidroagrícola, Infraestructura Carretera y Seguridad Pública.

La reforma al sistema presupuestario se impulsó de manera sustancial con la presentación de la información presupuestaria en categorías establecidas de acuerdo a la nueva estructura programática.

### **Las Adecuaciones de la H. Cámara de Diputados**

Las modificaciones que los c. Diputados aprobaron para el Ejercicio Presupuestal de 1998, implicaron adecuaciones a montos y criterios generales asignados sobre el direccionamiento de los programas.

Se autorizó la creación del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, con tres fondos: El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); y El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

El fortalecimiento del Federalismo implicó reasignar del Ramo 12 Salud, 1,667.2 millones de pesos, del Presupuesto del Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia DIF y 1,988.1 millones de pesos, del presupuesto del Ramo 11 Educación Pública, en especial del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, contribuyendo con ello a que las entidades federativas asumieran su responsabilidad ante la sociedad de una manera directa.

Considerando las asignaciones anteriores, y los recursos transferidos del Ramo 26, el Ramo 33 fue incrementado en una cantidad total de 11,528.2 millones de pesos, sus erogaciones, se instruyó, deberían apegarse a la distribución, condiciones y términos que se establecieron en la Ley de Coordinación Fiscal, con lo cual se logró que estos recursos tuvieran asignaciones específicas.

Dentro de este Ramo 33, el Fondo de Aportaciones Múltiples se condicionó al apoyo de Programas para proporcionar exclusivamente desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social a la población en pobreza extrema, así como a la construcción equipamiento y rehabilitación de inmuebles educativos.

Se disminuyeron también fondos por 6,400 millones de pesos en el Ramo 29, erogaciones para las operaciones del Programa de Saneamiento Financiero, para la creación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal en el Ramo 33.

Las reasignaciones para lograr los objetivos propuestos implicaron reducciones a los presupuestos del Poder Judicial e IFE en 4.0 y 6.1 por

ciento respectivamente, así como afectaciones al Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas por 1,400 millones de pesos, lo que implicó reducciones al Fondo de Desastres Naturales, al Programa de Coordinación Hacendaria con los Estados y al concepto 7,300 para Erogaciones Contingentes, este último concepto por 100 millones de pesos, con lo que se reasignaron los recursos propuestos para las partidas secretas a que se refiere el párrafo tercero de la Fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se estableció la sujeción a reglas que para el efecto se solicitó a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, las cuales deberían garantizar el carácter secreto de esas erogaciones; también se redujo en 1,035.8 millones, 0.9 por ciento las participaciones a Estados y Municipios.

Del mismo modo, se reasignaron 30 millones de pesos del Ramo 20 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, para que a través del Instituto Nacional Indigenista se crearan dos fondos, uno para el desarrollo cultural y el fortalecimiento de las vidas indígenas y otro para estudios de reformas legislativas en materia de pueblos indígenas y descentralización del Instituto Nacional Indigenista

Uno de los aspectos relevantes que el Legislativo dictaminó fue el referente al artículo 45 del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con la finalidad de acotar la discrecionalidad del Ejecutivo Federal para aplicar los ingresos excedentes ordinarios generados durante el Ejercicio Fiscal, por lo que la H. Cámara de Diputados estableció su aplicación específica para fortalecer las haciendas municipales y el desarrollo rural, a través de acciones productivas e infraestructura carretera, dejando para el caso de las entidades paraestatales, el establecimiento de reglas para la aplicación de dichos ingresos excedentes; asimismo, en el caso de la reducción de los ingresos ordinarios previstos, se determinó un equivalente al 1 por ciento de los ingresos tributarios, para recurrir directamente a fuentes de financiamiento y del 1 al 10 por ciento para realizar los ajustes en forma selectiva, sin afectar las metas sociales, así como en el caso de ser mayor al 10 por ciento en términos reales, dar cuenta de inmediato a la H. Cámara de Diputados.

En congruencia con las medidas de racionalidad y austeridad a que deberían sujetarse dependencias y entidades, se instruyó realizar la compactación de estructuras administrativas y reducir gastos en delegaciones estatales, procurando que sus funciones se realizaran en una sola representación, haciendo especial énfasis para que las delegaciones en el exterior de la Secretaría de Turismo, se eliminasen donde existieran representaciones diplomáticas consulares o del Banco de Comercio Exterior y en el mismo sentido, se condicionó limitar la discrecionalidad para que el Ejecutivo Federal otorgara estímulos económicos a los

servidores públicos, mediante reglas transparentes vinculadas a la productividad y calidad de su desempeño, estableciendo límites máximos netos mensuales.

Derivado de lo anterior, la H. Cámara de Diputados modificó el Proyecto de Presupuesto para 1998, reduciéndolo en 2 mil 640.9 millones de pesos que representan el 0.3 por ciento del total del proyecto de presupuesto al pasar de 871 mil 567.5 millones de pesos a 868 mil 926.6 millones de pesos. (cuadro No. 3)

Para 1988 el Gasto Neto Presupuestario ascendió a 830,486.9 millones de pesos, inferior en 38,439.7 millones de pesos, 4.4 por ciento respecto al decretado. De este modo, la reducción al No Programable implicó 8.5 por ciento y al Gasto Programable de 2.8 por ciento.

Conviene recordar que en el año de 1998 se tuvo un bajo crecimiento económico en a nivel mundial; un menor flujo de capitales del exterior, la crisis asiática y la caída de los precios internacionales del petróleo. Esta última situación se presentó en los meses de enero, marzo y julio situándose el precio de la mezcla mexicana en 13.50, 12.50 y 11.50 dólares por barril, respectivamente. Para mantener el nivel del balance económico fue necesario realizar tres ajustes al Gasto Público, por un monto de 29 mil 775.3 millones de pesos al Gasto Programable, y de 17 mil 391.0 millones de pesos al Gasto no Programable; ajustándose al final del año a la cifra definitiva de 38,439.7 millones de pesos arriba mencionada.

A pesar de la reducción de 2.8 por ciento al Gasto Programable, es importante subrayar que el Programa de Fortalecimiento al Federalismo no fue afectado, aún más, tuvo un aumento de 16 por ciento, lo mismo sucedió con los presupuestos recortados en el Decreto al Instituto Federal Electoral; en lo general, el ajuste durante el año impactó conceptos localizados fundamentalmente en los presupuestos de Gasto Corriente de las dependencias, con lo que se respetó el punto de vista del Legislativo.

#### **4.2 El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999**

Para el año 1999, el Gobierno Federal delineó las siguientes políticas en materia del Gasto Público:

- Fomento a la Inversión
- Impulso al bienestar social
- Impulso al desarrollo rural
- Fortalecimiento de la seguridad pública
- Avance en el federalismo

- Fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho.

El crecimiento económico para ese año se estimó en un 3.0%, lo que se lograría mediante inversiones en infraestructura desarrollada por el Estado, además del fomento creciente a la Inversión Financiada en el Sector energético fundamentalmente.

Se continuó con el apoyo al bienestar social, por medio de las vertientes ampliada y dirigida; a efecto de reforzar las acciones sociales, se consideró en las iniciativas presentadas que los ingresos adicionales por derechos y aprovechamientos que generaran las dependencias y entidades podrían ser destinados a programas prioritarios.

Se propuso el impulso al desarrollo rural integral, considerando una mayor inversión en infraestructura productiva y de apoyo a los productores del campo, particularmente a los de menores ingresos; la atención a ese sector contempló dos grandes vertientes: la productiva y la social; la primera que destinaría recursos a los agricultores en general y a los productores de bajos ingresos. Y la segunda, que canalizaría recursos a programas de desarrollo humano y de infraestructura social básica.

Asimismo, se apoyó la creación del sistema nacional de seguridad pública para que en forma coordinada la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios pudieran concurrir con objetivos comunes a través de ocho grandes ejes básicos: la profesionalización; la ampliación de cobertura; el mejoramiento de la capacidad de respuesta; la implantación del Sistema Nacional de Información; el mejoramiento del equipamiento; modernización; la tecnología y la infraestructura; las instancias de coordinación; la participación de la comunidad; la revisión del marco legal y la regulación de los servicios privados de seguridad.

Con la finalidad de avanzar en la descentralización del gasto en apoyo al fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales, se propuso la creación de los fondos de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, FAETA; y del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

El fortalecimiento de la Democracia y el Estado e Derecho fue planteado en términos del crecimiento real de las erogaciones para los poderes Legislativo y Judicial y el apoyo para fortalecer las áreas sustantivas de la Procuraduría General de la República, el impulso a la desconcentración territorial y funcional en sus delegaciones estatales y se habló a su vez de la consolidación de una cultura de la prevención del delito y de la fármacodependencia, así como la capacitación y formación especializada de cuerpos policiales.

### **Las Adecuaciones de la H. Cámara de Diputados**

Las reformas al Proyecto de Egresos de la Federación realizadas por la H. Cámara de Diputados para 1999, buscaron reducir el Gasto

Corriente no prioritario y proteger la inversión productiva; asimismo se realizó un apoyo sustancial al Programa de Saneamiento Financiero y Apoyo a Deudores de la Banca, para que por medio del Programa Punto Final se respaldara a los sectores más perjudicados por los efectos de crisis económica de 1995.

El Presupuesto decretado de 1999 atendió, con las modificaciones propuestas, las presiones financieras previstas y derivadas del incremento de los recursos a Estados y Municipios; del costo fiscal adicional de la seguridad social motivado por su reforma, de los programas de alivio a deudores y de saneamiento financiero y de protección al ahorro y fundamentalmente de la reducción de los ingresos petroleros.

Destaca por su importancia la aprobación de dos nuevos fondos en el Ramo 33; el de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y el de la creación de un nuevo Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), este último equivalente al 1 por ciento de la recaudación federal participable.

El Legislativo buscó profundizar en las medidas de cambio estructural y afectar en la menor medida la inversión presupuestaria, por lo que los recortes afectaron fundamentalmente a programas y metas no sustantivos en el caso de las entidades bajo control directo.

Por primera vez se promovió la publicación de las Reglas de Operación de los Programas del Ramo 26, y en él se establecieron 4 fondos: Fondo para el Desarrollo Productivo, Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable; Fondo para Atender a Grupos Prioritarios y Fondo de Conversión Social y Desarrollo Comunitario.

Se incorporaron criterios para asegurar la aplicación de recursos de los fondos para el Desarrollo Productivo y el Desarrollo Regional Sustentable, buscando siempre una coordinación que garantizara la participación de los Municipios y la colaboración entre los tres niveles de Gobierno, para ello se instruyó que se considerara a los Estados y los Municipios participaran en la planeación de acciones y se establecieran mecanismos e instancias de participación y contraloría social en la operación y vigilancia de los programas.

Del mismo modo, dentro de Fondo para el Desarrollo Productivo, del total de recursos asignados al Programa de Empleo Temporal, se previó que el 20 por ciento se destinara a la atención en situaciones de emergencia y en el mismo sentido, se solicitó al Ejecutivo que en el marco de los convenios de desarrollo social se acordara con los gobiernos estatales la instrumentación, ejecución coordinada, evaluación y seguimiento de los avances de los programas integrados en el Ramo 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza.

En apoyo al seguimiento de los recursos descentralizados, se estableció la obligación de la Cámara de Diputados para coordinarse con

las legislaturas locales y llevar a cabo el seguimiento del ejercicio de los recursos federales, respetando los procedimientos en ese entonces de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En general se solicitó incluir criterios de objetividad y transparencia en el otorgamiento de subsidios y transferencias, obligando a dependencias y entidades a publicar en el D.O.F. los criterios de identificación de la población objetivo y los mecanismos de operación, administración, evaluación y monitoreo, así como señalar qué subsidios y transferencias debieran orientarse hacia actividades prioritarias. Múltiples criterios en la misma dirección fueron señalados para la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), además en este último caso de integrar un consejo técnico de evaluación y seguimiento del programa con instituciones académicas honorarias.

Se fortalecieron a todas aquellas acciones de disciplina presupuestaria y se hizo énfasis dentro de ellas a la creación de nuevas plazas y la racionalización de la contratación de personal por honorarios en el IFE. Un aspecto importante de reorganización para eficientar la educación básica a nivel nacional y establecer un solo sistema de este nivel educativo, lo fue el mandato para que la SEP en coordinación con los gobiernos estatales, instrumentara dicho sistema, a fin de acabar con la duplicidad de funciones, racionalizar la burocracia y posibilitar la simplificación administrativa para reasignar recursos a los programas y áreas de importancia del sistema escolar.

De este modo, el Presupuesto para 1999, tuvo una reducción de 1 por ciento sobre el Proyecto presentado, para ubicarse en 1,030,265.3 millones de pesos, con lo que se ajustaron los programas públicos, respetando el Déficit Fiscal propuesto del 1.25%, ajuste necesario al considerarse metas macroeconómicas inferiores ante el pronóstico del precio promedio anual del barril de petróleo, estimado por el Legislativo en 9.25 dólares.

Así el gasto neto total devengado, aprobado por la Cámara de Diputados, importó el equivalente al 22.7 por ciento del PIB. Esta reducción se concentró en el gasto programable por 9 mil 409.7 millones de pesos (88.2 por ciento) y el resto un mil 260.7 millones de pesos en el gasto no programable. (cuadro No. 4)

En cuanto al gasto programable, los poderes y órganos autónomos, disminuyeron su presupuesto en un mil 46 millones. La reducción más drástica se observó en el presupuesto de los organismos y empresas de control directo con 6 mil 674.3 millones de pesos; en la administración centralizada también existieron reducciones dirigidas hacia todos los ramos por un monto de 4 mil 883 millones de pesos, excepto para los ramos 25 Previsiones y Aportaciones para la Educación Básica y 26 Superación de la Pobreza; dando por resultado una reducción total de 11 mil 507.9 millones de pesos. Esta reducción fue compensada por el

incremento de los recursos del ramo 33 por un monto de 3 mil 138.2 millones de pesos, hecho que demuestra el fortalecimiento de las políticas de descentralización del gasto .

Estas reducciones estaban enmarcadas por dos líneas estratégicas. La primera referente a la creación de un nuevo Programa de Austeridad Presupuestaria en el Poder Ejecutivo dirigido a la adquisición de combustibles, gastos de alimentación y utensilios, servicios de asesoría y estudios, es decir, erogaciones corrientes; por un monto de un mil 392.5 millones de pesos para administración centralizada y para el sector paraestatal 534.1 millones de pesos. La segunda, a la realización de ajustes a los gastos de operación y algunos programas de inversión, incluyendo las provisiones para la creación de plazas; para los ramos de la administración centralizada por un monto de 3 mil. 81.2 millones de pesos y para los organismos y empresas paraestatales por 6 mil 140.1 millones de pesos.

Dentro del Gasto no Programable, sobresale la reducción del ramo 28 participaciones a Entidades Federativas por un mil 260.7 millones de pesos, cuya vulnerabilidad se debe a su dependencia de la recaudación federal participable. Al mismo tiempo, se crea el ramo general 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca que contiene los recursos asignados del Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario y de Apoyo a Deudores por un monto de 22 mil 195.1 millones de pesos.

El ejercicio de la función legislativa propició un mayor control de los gastos del sector público presupuestario al reformar el artículo 4 para respetar en todo momento las disposiciones del decreto, publicar la distribución programática del presupuesto por funciones, subfunciones, programas sectoriales, programa especial, así como una mejor información en los informes trimestrales enviados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputados, y publicar las reglas de operación del Progresá, Alianza para el Campo, Apoyos a la comercialización y de apoyos directos al campo.

De acuerdo con las cifras recabadas en las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública del cuarto trimestre de 1999 correspondientes al Gobierno Federal, éste presentó un subejercicio por 12 mil 558.6 millones de pesos. Dentro de éste destacan el ramo 25 Aportaciones para la educación básica con un subejercicio de 10 mil 529 millones de pesos y por el contrario el ramo 33 observó un sobreejercicio de 12 mil 891 millones de pesos. En cambio, los organismos y las empresas de control directo presupuestal observaron un ejercicio de 314 mil 760.8 millones de pesos, lo que representó un sobreejercicio de 20 mil 894.2 millones de pesos, cifra superior en 7.1 por ciento con respecto al presupuesto decretado.

### **4.3 El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2000**

El Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, en el cual se siguen fortaleciendo las políticas instrumentadas desde el inicio de su gestión:

- Saneamiento financiero.
- Incremento del Gasto Social.
- Fortalecimiento del Federalismo.
- Promoción del Desarrollo Rural Integral.
- Fortalecimiento de la Seguridad Pública.
- Fortalecimiento de la Inversión Pública.

#### **Las Adecuaciones de la H. Cámara de Diputados**

Las observaciones y propuestas surgidas de las deliberaciones entre los legisladores de los diferentes grupos parlamentarios llevaron a posiciones encontradas, que ameritaron la búsqueda de consensos con representantes del Poder Ejecutivo.

Estas posiciones no reflejaron en lo substancial desacuerdos sobre el saneamiento financiero, al hacerse implícito el mantener el déficit fiscal en el 1 por ciento propuesto en el Proyecto de Egresos de la Federación presentado por el Poder Ejecutivo; se centraron en la disposición de recursos relacionados con los programas que cada fracción consideró prioritarios; de hecho, existieron deliberaciones con mayor énfasis en los recursos que se canalizarían para solventar el costo financiero de los programas de saneamiento de la Banca y en los recursos destinados a los programas sociales.

A lo anterior se agregaron disposiciones que buscaban hacer más transparente el ejercicio del Gasto en materia de reglas de operación de los programas, calendarización de recursos, identificación de programas prioritarios, mayor precisión en la planificación y programación de recursos a través de convenios con los Gobiernos Estatales, destino de los excedentes de ingresos petroleros, mejoramiento de la información trimestral reportada por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, medidas de transparencia en el manejo de recursos públicos, -como es el caso de las erogaciones orientadas a los estímulos del desempeño de servidores públicos en poderes y órganos autónomos-, y el uso del Presupuesto en la difusión de acciones asociadas con la comunicación a través de empresas comerciales.

De relevancia fue la creación del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, el cual se orientó fundamentalmente a atender obras prioritarias en materia de infraestructura pública, prioritariamente en materia de Educación Pública.

Por primera vez no se asignó presupuesto para sufragar gastos asociados a la partida secreta de que dispone el Poder Ejecutivo.

Se reiteraron los procedimientos para recurrir al financiamiento en caso de disminución de ingresos, señalando que las reducciones a los montos presupuestales aprobados, deberían de tomar en cuenta las condiciones económicas y sociales del país, sin afectar las metas del Gasto Social y los proyectos de inversión.

Asimismo, se aprobó el que para desincorporar enajenar o transferir entidades paraestatales deberán ser previamente dictaminadas por la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, con la opinión de la dependencia coordinadora de sector, considerando el efecto social y productivo de estas medidas.

En general, el decreto aprobado por la H. Cámara de Diputados contiene nuevas disposiciones de control, seguimiento y evaluación del Gasto Público en materia de administración eficiente y eficaz del Gasto Público, ejercicio y aplicación de erogaciones adicionales, racionalidad y disciplina presupuestaria, servicios personales y reglas de operación de los programas.

Después de considerar un ajuste de 15.50 a 16 dólares el precio promedio de barril de la exportación de petróleo, la H. Cámara de Diputados, aprobó un Presupuesto de Egresos para el Ejercicio 2000 de 1 billón 195 mil 313.4 millones de pesos, incluyendo ingresos derivados de financiamiento, con un Déficit Fiscal de 1 por ciento respecto al PIB.

Los recursos adicionales por 7 mil 494.3 millones de pesos, por la diferencia en el precio del barril del petróleo, junto con la reasignación de 9 mil 423.7 millones de pesos, que el Legislativo consideró conveniente, permitieron una adecuación en el gasto por 16 mil 918 millones de pesos.

De esta manera, se aumentaron 15 mil 688.5 millones de pesos a los ramos Administrativos, 400 millones de pesos a la Comisión Federal de Electricidad y 829.5 millones de pesos a participaciones de estados y municipios.

En contraparte, se disminuyeron 250 millones de pesos del Poder Legislativo, un mil 150 millones de pesos al Poder Judicial y 400 millones de programas de saneamiento financiero, vía al IPAB, además de 4 mil 408.7 millones de pesos a ramos administrativos de acuerdo a criterios de la Secretaría de Hacienda, comunicados en febrero del 2000; asimismo, esta dependencia en el mismo mes redujo 3,215 millones a organismos de control directo.

En el cuadro 5, se aprecian los cambios entre el Proyecto y el Decreto de Presupuesto de Egresos y es de precisar que algunas propuestas de incremento que se realizaron por parte del Legislativo a nivel de ramo, en las reducciones comunicadas por la SHCP en el mes de febrero fueron ajustadas a la baja, por lo que algunos efectos netos pudieron haber disminuido la intención de los legisladores.

## **5. Modernización Institucional**

Además del trabajo de revisión, análisis y dictamen de iniciativas, en el marco de sus atribuciones y con la finalidad de adecuar su funcionamiento a las necesidades de fortalecimiento como institución parlamentaria, la LVII Legislatura promovió cambios fundamentales en la composición orgánica de la H. Cámara de Diputados, que culminaron con las reformas a La Ley Orgánica del Congreso de la Unión, propuestas conjuntamente con el Senado de la República.

En particular, en las reformas emprendidas por la LVII Legislatura destacan dos acontecimientos que vienen a apoyar el cumplimiento de las funciones asignadas constitucionalmente a la H. Cámara en materia de finanzas públicas: la creación de una entidad superior de fiscalización y de una Unidad de Estudios de Finanzas Públicas.

### **5.1 Auditoría Superior de Fiscalización**

Con la creación de la entidad superior de fiscalización se dio un paso trascendental en el complemento de las funciones de control externo que el Poder Legislativo realiza sobre la aplicación y el uso de los recursos federales; para ello fue necesario hacer modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73,fracción XXIV; 74,fracción II y fracción IV cuarto párrafo y el artículo 79; este órgano, sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda a partir del 1º de Enero del año 2000.

La nueva entidad de fiscalización, siguió conservando la autonomía técnica y de gestión permitida al anterior órgano e incorporó nuevas atribuciones entre las que destacan:

- La extensión de su competencia de fiscalización, en forma explícita, a los Poderes de la Unión, los Entes Públicos Federales y los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.
- Las facultades de revisión domiciliaria y de imposición de sanciones administrativas, así como la gestión de procedencia de otros delitos derivados del ejercicio de sus atribuciones.
- La extensión del control hacia aspectos relacionados con la evaluación de la gestión pública y de los programas asociados a su desempeño.

## 5.2 Centro de Estudios de Finanzas Públicas

Asimismo, con el propósito de contar con un servicio técnico para auxiliar a las Comisiones, Grupos Parlamentarios y Legisladores en materia de hacienda pública, mediante Acuerdo Parlamentario de fecha 2 de abril de 1998 –publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 del mismo mes y año–, se creó la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, como un órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas en el análisis, organización y manejo de información relacionada con las finanzas públicas del país. Esta Unidad forma parte de la estructura de servicios legislativos, técnicos y administrativos de la Cámara, y se encarga de preparar y proporcionar elementos que contribuyan a mejorar el desarrollo de las tareas legislativas.

Conforme al Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, que también fue aprobado en esta LVII Legislatura, a partir del 1 de junio del 2000, la Unidad pasó a denominarse Centro de Estudios de Finanzas Públicas, asignándole, entre otras, las siguientes funciones:

- Analizar los documentos que en materia de finanzas públicas y economía envía el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados y presentar un reporte sobre los resultados.
- Elaborar análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; de Hacienda y Crédito Público; así como de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, sobre de finanzas públicas.
- Recabar y organizar la información de carácter económico, procedente de organismos públicos y privados, para hacerla accesible a la misma Cámara y a sus diversas Comisiones y Grupos Parlamentarios.
- Asesorar a las Comisiones de la Cámara cuando requieran información económica de parte de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, con el propósito de mejorar la calidad de los datos.
- Realizar estudios sobre los temas directamente relacionados con las finanzas públicas, a petición de las Comisiones o por iniciativa propia.
- Elaborar un boletín de difusión en el que se publiquen análisis, informes, proyecciones y demás documentos relevantes.

Es importante señalar que para garantizar la imparcialidad y transparencia en la constitución del Centro, el nombramiento cada uno de los profesionistas que actualmente laboran en él se realizó a través de concurso abierto de oposición.

## 6. Comentarios Finales

Indudablemente, existen temas torales en la agenda legislativa que no pueden quedar al margen del debate y la reflexión, sino por el contrario, constituyen piezas angulares en los empeños por reformar el sistema fiscal y presupuestario, en aras de contribuir al desarrollo económico del país. Algunos de estos temas son los siguientes:

- El análisis, revisión y propuesta de una reforma fiscal integral que promueva el crecimiento económico estimulando la inversión, el desarrollo regional, el equilibrio sectorial y el bienestar en su conjunto.
- La revisión del proceso integral de formulación y evaluación del Presupuesto Público incluyendo sus fuentes de financiamiento.
- La evaluación adecuada de los esquemas de inversión financiada y los condicionamientos que ésta impondrá a las finanzas públicas en el futuro.
- La revisión del sistema de coordinación fiscal en la búsqueda de relaciones más apropiadas de competencias y asignación de recursos entre Federación, Estado y Municipios.
- La evaluación del avance de la implantación de los programas de modernización administrativa vinculados con la evaluación y medición del desempeño público, producto de la nueva estructura programática y los indicadores de gestión del Ejecutivo.
- La efectividad de los programas de seguridad social y de los programas orientados socialmente.
- Los condicionamientos impuestos por los costos financieros y la posibilidad de evaluar los perfiles del pago de la Deuda Pública, su impacto en el crecimiento futuro y el costo de oportunidad que ello implica, para la atención de las necesidades públicas futuras.
- El seguimiento económico del desempeño de los programas gubernamentales y su contribución sectorial, en congruencia con el seguimiento de Gasto a través de la clasificación funcional implementada en 1998.

Asimismo, dentro de un ámbito más amplio al de las finanzas públicas, destacan algunas cuestiones fundamentales que es necesario considerar para el futuro:

- La revisión de facultades legislativas en materia de política económica y de esquemas de desregulación estatal que permita el seguimiento y la evaluación continua de la actividad de los agentes

privados y sociales incluyendo aquellos que desarrollarán actividades públicas anteriormente encomendadas al Estado.

- La revisión de las condiciones de operación del Federalismo Fiscal, en un régimen cooperativo, de coordinación hacendaria, de potestades tributarias equilibradas y de esfuerzos fiscales compartidos.
- La revisión exhaustiva del proceso de formulación de iniciativas de Ingreso y Gasto Público, bajo la acción permanente de entendimiento entre órganos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, en un proceso deliberativo y constante para el encauzamiento apropiado de recursos y el análisis de programas y políticas públicas donde se considere la opinión, inclusive de los usuarios o miembros comunitarios.
- La revisión de facultades legislativas relacionadas para la evaluación de la gestión pública en forma integral considerando los aspectos económicos, administrativos y sociales de su impacto sobre el desarrollo, más allá de la revisión de cuentas, y de la medición de Programas en base a indicadores contruidos por el Poder Ejecutivo.
- El fortalecimiento cada vez mayor de las capacidades técnicas de la H. Cámara, incluyendo la profesionalización de cuadros al interior de las comisiones y los comités, así como la posibilidad de que se cuente con infraestructura suficiente para el procesamiento autónomo de datos como es el caso de algunos órganos del Ejecutivo.





Unidad de Estudios de Finanzas Públicas

Cuadro 2  
Comparativo de Ingresos Presupuestarios 1998-2000

Concepto	Millones de pesos corrientes		Millones de pesos base 1993=100		Variaciones % reales		Porcentajes del PIB				
	Cuenta Pública 1998	Presupuesto 1999	Cuenta Pública 1998	Presupuesto 2000	99/98	00/99	Cuenta Pública 1998	Presupuesto 2000			
<b>Total</b>	783,045.9	956,683.1	284,932.5	310,813.2	334,519.9	5.4	7.6	13.4	20.4	20.7	21.3
<b>Gobierno Federal</b>	545,175.7	674,348.1	205,339.2	219,086.5	243,551.2	6.7	11.2	18.6	14.2	14.6	15.5
<b>Tributarios</b>	404,225.2	521,682.4	152,250.5	169,487.5	188,238.4	11.3	-0.7	10.5	10.5	11.3	10.7
I.S.R.	169,476.4	216,123.4	63,932.9	70,215.5	72,162.4	10.0	2.8	13.0	4.4	4.7	4.6
I.V.A.	119,871.3	151,183.5	45,149.3	49,117.4	50,301.4	8.9	2.4	11.4	3.1	3.3	3.2
I.E.P.S.	76,598.3	108,703.7	28,650.8	34,666.6	31,840.6	20.2	-8.2	10.4	2.0	2.3	2.0
Tenencia	6,652.9	7,725.8	2,520.9	2,510.3	2,605.4	-0.4	3.8	3.4	0.2	0.2	0.2
I.S.A.N.	2,225.8	3,412.9	835.3	1,108.8	1,081.6	32.3	-2.5	29.0	0.1	0.1	0.1
Comercio exterior	21,489.5	27,304.0	6,084.0	6,870.7	7,701.5	9.6	-13.2	-4.8	0.6	0.6	0.5
Accesorios	7,591.9	8,956.6	2,859.5	2,909.9	2,537.5	1.8	-12.8	-11.3	0.2	0.2	0.2
Contrib. no comprendidas	279.1	271.5	105.1	86.2	8.0	-16.1	-80.9	-92.4	0.0	0.0	0.0
<b>No Tributarios</b>	140,350.5	152,665.7	53,088.7	49,599.0	75,312.9	-8.6	51.6	41.9	3.7	3.3	4.8
Derechos	105,004.8	105,373.1	39,549.8	34,559.2	48,681.3	-12.6	40.9	23.1	2.7	2.3	3.1
Productos	12,013.5	7,854.3	4,524.9	2,551.8	2,864.3	-43.6	12.2	-36.7	0.3	0.2	0.2
Aprovechamientos	23,913.2	38,416.0	9,006.9	12,480.8	23,754.3	39.6	90.3	163.7	0.8	0.8	1.5
Contrib. de Mejoras	19.0	22.3	7.2	7.2	3.0	1.2	-58.9	(56.4)	0.0	0.0	0.0
<b>Organismos y Empresas</b>	237,870.2	282,335.0	89,593.3	91,726.8	90,988.7	2.4	-0.8	1.5	6.2	6.1	5.8

Fuente: Elaborados por el CEFEP de la H. Cámara de Diputados, con base en la Cuenta Pública 1998, 1999 y la Ley de Ingresos de la Federación 2000.

**Cuadro 3**  
**Gasto Neto Total en Clasificación Administrativa 1998**

Millones de pesos

Ramos	Proyecto	Decreto	Diferencias entre Proyecto y Decreto	Ejercido	continúa...	
					Diferencias entre Ejercido y Decreto	% Diferencias entre Ejercido y Decreto
<b>Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario</b>	<b>871,567.5</b>	<b>868,926.6</b>	<b>(2,640.9)</b>	<b>830,486.9</b>	<b>(38,439.7)</b>	<b>(4.4)</b>
<b>Poderes y Organos Autónomos</b>	<b>10,994.6</b>	<b>10,594.7</b>	<b>(399.9)</b>	<b>10,902.1</b>	<b>307.4</b>	<b>2.9</b>
1 Legislativo	2,262.9	2,262.9	0.0	2,441.4	178.5	7.9
3 Judicial	4,973.2	4,773.3	(199.9)	4,692.3	(81.0)	(1.7)
22 Organos Electorales	3,264.6	3,064.6	(200.0)	3,197.6	133.0	4.3
31 Tribunales Agrarios	253.4	253.4	0.0	286.5	33.1	13.1
32 Tribunal Fiscal de la Federación	240.5	240.5	0.0	284.3	43.8	18.2
<b>Administración Central</b>	<b>392,550.6</b>	<b>397,745.4</b>	<b>5,194.8</b>	<b>387,099.8</b>	<b>(10,645.6)</b>	<b>(2.7)</b>
2 Presidencia	1,151.7	1,151.7	0.0	1,141.8	(9.9)	(0.9)
4 Gobernación	6,627.9	6,627.9	0.0	6,249.4	(378.5)	(5.7)
5 Relaciones Exteriores	2,461.4	2,461.4	0.0	2,593.3	131.9	5.4
6 Hacienda y Crédito Público	17,068.2	17,068.2	0.0	14,250.9	(2,817.3)	(16.5)
7 Defensa Nacional	14,220.8	14,220.8	0.0	14,774.4	553.6	3.9
8 Agricultura y Ganadería	22,905.5	22,905.5	0.0	22,286.0	(619.5)	(2.7)
9 Comunicaciones y Transportes	16,940.2	16,940.2	0.0	16,789.0	(151.2)	(0.9)
10 Comercio y Fomento Industrial	1,937.8	1,937.8	0.0	1,908.2	(29.6)	(1.5)
11 Educación Pública	66,173.0	64,184.9	(1,988.1)	62,971.0	(1,213.9)	(1.9)
12 Salud	17,436.1	15,768.9	(1,667.2)	12,372.0	(3,396.9)	(21.5)
13 Marina	5,883.5	5,883.5	0.0	6,175.8	292.3	5.0
14 Trabajo y Previsión Social	2,755.8	2,755.8	0.0	2,254.8	(501.0)	(18.2)
15 Reforma Agraria	1,413.1	1,413.1	0.0	1,630.2	217.1	15.4
16 Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	12,780.4	13,048.2	267.8	12,773.7	(274.5)	(2.1)
17 Procuraduría General de la República	3,485.9	3,485.9	0.0	3,735.8	249.9	7.2
18 Energía	8,790.3	8,790.3	0.0	8,885.6	95.3	1.1
19 Aportaciones a la Seguridad Social	54,624.8	54,624.8	0.0	51,223.1	(3,401.7)	(6.2)
20 Desarrollo Social	9,498.3	9,528.3	30.0	8,165.0	(1,363.3)	(14.3)
21 Turismo	1,103.3	1,103.3	0.0	857.1	(246.2)	(22.3)
23 Provisiones Salariales y Económicas	11,798.0	10,398.0	(1,400.0)	6,928.9	(3,469.1)	(33.4)
25 Provisiones y Aportaciones para la Educación Básica	20,399.5	20,399.5	0.0	10,156.6	(10,242.9)	(50.2)
26 Superación de la pobreza	4,987.6	3,411.7	(1,575.9)	3,457.6	45.9	1.3
27 Contraloría y Desarrollo Administrativo	786.1	786.1	0.0	818.9	32.8	4.2
33 Entidades Federativas y Municipios	87,321.4	98,849.6	11,528.2	114,700.7	15,851.1	16.0
<b>Total del Gasto Programable del Gobierno Federal</b>	<b>403,545.2</b>	<b>408,340.1</b>	<b>4,794.9</b>	<b>398,001.9</b>	<b>(10,338.2)</b>	<b>(2.5)</b>
Menos:						
Transferencias a entidades de control presupuestario directo y Cuotas al ISSSTE	60,795.6	60,795.6	0.0	67,729.9	6,934.3	11.4
Mas:						
Gasto Programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo	270,251.3	270,251.3	0.0	270,311.0	59.7	0.0
<b>Total del Gasto Programable del Sector Público Presupuestario</b>	<b>613,000.9</b>	<b>617,795.8</b>	<b>4,794.9</b>	<b>600,583.0</b>	<b>(17,212.8)</b>	<b>(2.8)</b>

**Cuadro 3**  
**Gasto Neto Total en Clasificación Administrativa 1998**  
 Millones de pesos

Ramos	Proyecto	Decreto	Diferencias entre Proyecto y Decreto	Ejercido	Diferencias entre Ejercido y Decreto	% Diferencias entre Ejercido y Decreto
						...continuación
<b>Gasto no Programable</b>	258,566.6	251,130.8	(7,435.8)	229,903.9	(21,226.9)	<b>(8.5)</b>
28 <i>Participaciones a Entidades Federativas</i>	113,438.6	112,402.8	(1,035.8)	113,578.3	1,175.5	<b>1.0</b>
24 <i>Deuda Pública</i>	96,279.1	96,279.1	0.0	98,804.7	2,525.6	<b>2.6</b>
29 <i>Saneamiento Financiero</i>	17,119.0	10,719.0	(6,400.0)	10,106.8	(612.2)	<b>(5.7)</b>
<i>Erogaciones para los programas</i>						
34 <i>de apoyo a ahorradores y deudores de la banca</i>			0.0		0.0	
30 <i>Adeudos de Ejercicios fiscales anteriores</i>	11,250.0	11,250.0	0.0	7,414.1	(3,835.9)	<b>(34.1)</b>
<i>Gasto no programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo<sup>1</sup></i>	20,479.9	20,479.9	0.0		(20,479.9)	

<sup>1</sup> En el decreto se especifica el monto que corresponde al gasto no programable de organismos y empresas de control presupuestario directo, pero en la Cuenta Pública se pierde esta distinción por los intereses compensados y otras conciliaciones

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1998 y Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998; SHCP.

**Cuadro 4**  
**Gasto Neto Total en Clasificación Administrativa 1999**  
 Millones de pesos

Ramos	Proyecto	Decreto	Diferencias entre Proyecto y Decreto	Ejercido	Diferencias entre Ejercido y Decreto	% Diferencias entre Ejercido y Decreto
<b>Gasto no Programable</b>	<b>341,665.8</b>	<b>340,405.1</b>	<b>(1,260.7)</b>	<b>304,382.6</b>	<b>(36,022.5)</b>	<b>(10.6)</b>
28 <i>Participaciones a Entidades Federativas</i>	142,223.8	140,963.1	(1,260.7)	140,670.9	(292.2)	(0.2)
24 <i>Deuda Pública</i>	137,359.1	137,359.1	0.0	139,919.6	2,560.5	1.9
29 <i>Saneamiento Financiero</i>	25,145.1	2,950.0	(22,195.1)	1,597.0	(1,353.0)	
<i>Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca</i>		22,195.1	22,195.1	22,195.1	0.0	0.0
30 <i>Adeudos de Ejercicios fiscales anteriores</i>	13,483.2	13,483.2	0.0	0.0 <sup>2</sup>	(13,483.2)	0.0
<i>Gasto no programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo</i> <sup>3</sup>	23,454.6	23,454.6	0.0	0.0	(23,454.6)	0.0

Nota: n.d.no disponible

<sup>1</sup> Cifra calculada con base a las diferentes cifras de la Cuenta Pública de 1999.

<sup>2</sup> Con el propósito de mantener la cantidad registrada del gasto neto total, se omite el ejercicio de los Adeudos de Ejercicios Fiscales anteriores por 6, 983.1 millones de pesos y las ADEFAS a pagar por 8, 689.4 millones de pesos.

<sup>3</sup> En el decreto se especifica el monto que corresponde al gasto no programable de organismos y empresas de control presupuestario directo, pero en la Cuenta Pública se pierde esta distinción por los intereses compassados y otras conciliaciones

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con información de la SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1999; y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999, así como el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999.

**Cuadro 5**  
**Gasto Neto en Clasificación Administrativa 2000**

(Millones de pesos)

Concepto	a) Proyecto	b) Aumentos	b) Disminuciones	c=(a+b) Decreto	(d) Adecuaciones de la SHCP	(e) Presupuesto 2000	f=(e-a) Diferencias Absolutas	g=(f/a) %
<b>GASTO NETO TOTAL</b>	<b>1,187,819.1</b>	<b>9,294.3</b>	<b>(1,800.0)</b>	<b>1,195,713.4</b>	<b>0.0</b>	<b>1,195,713.3</b>	<b>7,894.3</b>	<b>0.7</b>
<b>Poderes y Organos Autónomos</b>	<b>23,072.1</b>	<b>0.0</b>	<b>(1,400.0)</b>	<b>21,672.1</b>	<b>0.0</b>	<b>21,672.1</b>	<b>(1,400.0)</b>	<b>(6.1)</b>
<b>Poder Legislativo</b>	<b>4,040.4</b>		<b>(250.0)</b>	<b>3,790.4</b>	<b>0.0</b>	<b>3,790.4</b>	<b>(250.0)</b>	<b>(6.2)</b>
Cámara de Diputados	2,318.3	0.0	(110.0)	2,208.3	0.0	2,208.3	(110.0)	(4.7)
Contaduría Mayor de Hacienda	415.9	0.0	0.0	415.9	0.0	415.9	0.0	0.0
Cámara de Senadores	1,306.1	0.0	(140.0)	1,166.1	0.0	1,166.1	(140.0)	(10.7)
<b>Poder Judicial</b>	<b>9,225.8</b>	<b>0.0</b>	<b>(1,150.0)</b>	<b>8,075.8</b>	<b>0.0</b>	<b>8,075.8</b>	<b>(1,150.0)</b>	<b>(12.5)</b>
Suprema Corte de Justicia de la Nación	1,385.2	0.0	(188.5)	1,196.7	0.0	1,196.7	(188.5)	(13.6)
Consejo de la Judicatura Federal	6,488.1	0.0	(961.5)	5,526.6	0.0	5,526.6	(961.5)	(14.8)
Federación	1,352.4	0.0	0.0	1,352.4	0.0	1,352.4	0.0	0.0
<b>Organos Electorales</b>	<b>8,453.7</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>8,453.7</b>	<b>0.0</b>	<b>8,453.7</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<b>Tribunales Agrarios</b>	<b>440.2</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>440.2</b>	<b>0.0</b>	<b>440.2</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<b>Tribunal Fiscal de la Federación</b>	<b>629.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>629.1</b>	<b>0.0</b>	<b>629.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<b>CNDH</b>	<b>283.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>283.0</b>	<b>0.0</b>	<b>283.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<b>Administración Central</b>	<b>540,175.9</b>	<b>15,688.5</b>	<b>0.0</b>	<b>555,864.4</b>	<b>(4,423.7)</b>	<b>551,440.6</b>	<b>11,264.8</b>	<b>2.1</b>
<b>Ramos Administrativos</b>	<b>260,956.1</b>	<b>5,330.0</b>	<b>0.0</b>	<b>266,286.1</b>	<b>(4,423.7)</b>	<b>261,862.3</b>	<b>906.3</b>	<b>0.3</b>
Presidencia de la República	1,555.8	0.0	0.0	1,555.8	(8.8)	1,546.9	(8.8)	(0.6)
Gobernación	9,363.9	0.0	0.0	9,363.9	(33.6)	9,330.3	(33.6)	(0.4)
Relaciones Exteriores	3,302.7	0.0	0.0	3,302.7	(165.0)	3,137.7	(165.0)	(5.0)
Hacienda y Crédito Público	19,580.9	300.0	0.0	19,880.9	(295.1)	19,585.8	4.9	0.0
Defensa Nacional	20,400.9	0.0	0.0	20,400.9	(25.6)	20,375.2	(25.6)	(0.1)
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	23,929.3	1,150.0	0.0	25,079.3	(230.0)	24,849.3	920.0	3.8
Comunicaciones y Transportes	18,568.8	0.0	0.0	18,568.8	(1,476.2)	17,092.6	(1,476.2)	(7.9)
Comercio y Fomento Industrial	2,718.2	60.0	0.0	2,778.2	(6.9)	2,771.3	53.1	2.0
Educación Pública	82,636.2	2,000.0	0.0	84,636.2	(1,200.0)	83,436.2	800.0	1.0
Salud	18,421.7	0.0	0.0	18,421.7	(100.0)	18,321.7	(100.0)	(0.5)
Marina	7,971.6	0.0	0.0	7,971.6	(12.4)	7,959.2	(12.4)	(0.2)
Trabajo y Previsión Social	3,351.8	0.0	0.0	3,351.8	(7.4)	3,344.4	(7.4)	(0.2)
Reforma Agraria	1,660.9	0.0	0.0	1,660.9	(3.8)	1,657.2	(3.8)	(0.2)
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	14,520.7	400.0	0.0	14,920.8	(651.2)	14,269.5	(251.2)	(1.7)
Procuraduría General de la República	4,875.0	0.0	0.0	4,875.0	0.0	4,875.0	0.0	0.0
Energía	12,410.9	0.0	0.0	12,410.9	(18.5)	12,392.4	(18.5)	(0.1)
Desarrollo Social	13,728.7	1,250.0	0.0	14,978.7	(164.3)	14,814.4	1,085.7	7.9
Turismo	917.9	170.0	0.0	1,087.9	(22.5)	1,065.3	147.5	16.1
Contraloría y Desarrollo Administrativo	1,040.2	0.0	0.0	1,040.2	(2.4)	1,037.9	(2.4)	(0.2)
<b>Ramos Generales</b>	<b>279,219.8</b>	<b>10,358.5</b>	<b>0.0</b>	<b>289,578.3</b>	<b>0.0</b>	<b>289,578.3</b>	<b>10,358.5</b>	<b>3.7</b>
Aportaciones a la Seguridad Social	81,644.0	3,000.0	0.0	84,644.0	0.0	84,644.0	3,000.0	3.7
Provisiones Salariales y Económicas	6,256.3	6,870.0	0.0	13,126.3	0.0	13,126.3	6,870.0	109.8
Educación Básica y Normal	22,550.7	300.0	0.0	22,850.7	0.0	22,850.7	300.0	1.3
Federativas y Municipios	168,768.8	188.5	0.0	168,957.3	0.0	168,957.3	188.5	0.1

continúa...

**Cuadro 5**  
**Gasto Neto en Clasificación Administrativa 2000**  
(Millones de pesos)

...continuación	a)	b)	c=(a+b)	(d)	(e)	f=(e-a)	g=(f/a)	...continuación
Concepto	Proyecto	Aumentos	Disminuciones	Decreto	Adecuaciones de la SHCP	Presupuesto 2000	Diferencias Absolutas	%
<b>Gasto Programable del Gobierno Federal</b>	<b>563,247.95</b>	<b>15,688.50</b>	<b>(1,400.00)</b>	<b>577,536.4</b>	<b>(4,423.7)</b>	<b>573,112.7</b>	<b>9,864.8</b>	<b>1.8</b>
Transferencia a Entidades de Control Presupuestario Directo	76,332.6	0.0	0.0	76,332.6	(15.0)	76,317.6	(15.0)	(0.0)
Cuotas a la Seguridad Social de Entidades de Control Presupuestario Directo	15,277.2	0.0	0.0	15,277.2	0.0	15,277.2	0.0	0.0
<b>Gasto Programable del Gobierno Federal sin Transferencias a Entidades de Control Presupuestario Directo</b>	<b>471,638.2</b>	<b>15,688.5</b>	<b>(1,400.0)</b>	<b>485,926.7</b>	<b>(4,408.7)</b>	<b>481,517.9</b>	<b>9,879.8</b>	<b>2.1</b>
<b>Gasto Programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario directo</b>	<b>338,031.9</b>	<b>400.0</b>	<b>0.0</b>	<b>338,431.9</b>	<b>(3,215.0)</b>	<b>335,216.9</b>	<b>(2,815.0)</b>	<b>(0.8)</b>
ISSSTE	36,886.9	0.0	0.0	36,886.9	(300.0)	36,586.9	(300.0)	(0.8)
IMSS	121,800.0	0.0	0.0	121,800.0	(700.0)	121,100.0	(700.0)	(0.6)
LOTENAL	1,069.5	0.0	0.0	1,069.5	0.0	1,069.5	0.0	0.0
CAPUFE	2,773.7	0.0	0.0	2,773.7	0.0	2,773.7	0.0	0.0
CFE	76,262.5	400.0	0.0	76,662.5	(700.0)	75,962.5	(300.0)	(0.4)
LyFC	13,129.4	0.0	0.0	13,129.4	(15.0)	13,114.4	(15.0)	(0.1)
PEMEX	86,109.9	0.0	0.0	86,109.9	(1,500.0)	84,609.9	(1,500.0)	(1.7)
<b>Gasto Programable devengado del Sector Público Presu.</b>	<b>809,670.1</b>	<b>16,088.5</b>	<b>(1,400.0)</b>	<b>824,358.6</b>	<b>(7,623.7)</b>	<b>816,734.8</b>	<b>7,064.8</b>	<b>0.9</b>
<b>Gasto no programable</b>	<b>378,149.0</b>	<b>829.5</b>	<b>(400.0)</b>	<b>378,978.5</b>	<b>0.0</b>	<b>378,978.5</b>	<b>429.5</b>	<b>0.3</b>
<b>Participaciones a Estados y Municipios</b>	<b>160,883.3</b>	829.5	0.0	161,712.8	0.0	161,712.8	829.5	0.5
<b>Costo Financiero de la Deuda</b>	<b>201,515.2</b>	0.0	<b>(400.0)</b>	<b>201,515.2</b>	0.0	<b>201,515.2</b>	<b>(400.0)</b>	<b>(0.2)</b>
Deuda Pública	135,578.0	0.0	0.0	135,578.0	0.0	135,578.0	0.0	0.0
Erogaciones para los programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	40,418.0	0.0	(400.0)	40,418.0	0.0	40,418.0	(400.0)	(1.0)
IPAB	35,000.0	0.0	<b>(400.0)</b>	35,000.0	0.0	35,000.0	<b>(400.0)</b>	<b>(1.1)</b>
Programa de Apoyo a deudores	5,418.0	0.0	0.0	5,418.0	0.0	5,418.0	0.0	0.0
Costo Financiero de los Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo	25,519.2	0.0	0.0	25,519.2	0.0	25,519.2	0.0	0.0
<b>ADEFAS</b>	<b>15,750.6</b>	0.0	0.0	<b>15,750.6</b>	0.0	<b>15,750.6</b>	0.0	0.0
<b>Pendiente de distribuir</b>	<b>0.0</b>	<b>(7,623.7)</b>		<b>(7,623.7)</b>	<b>7,623.7</b>	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con información de Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2000, SHCP. Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000 y las modificaciones enviadas a la Cámara de Diputados por la SHCP, 29 de febrero del 2000.



*Clausura del Primer Período de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio de la LVII Legislatura,  
15 de diciembre de 1999.*