



Análisis del Paquete Económico 2019 Nota técnica sobre el presupuesto y el nuevo entorno institucional¹

Francisco Javier Núñez Melgoza²

Contexto general del tema

La presentación del paquete económico 2019 viene precedida de una discusión pública, que anticipa cambios relevantes cuando menos en los siguientes aspectos:

- Política salarial de los servidores públicos
- Relación con estados y municipios
- Centralización de gasto
- Reforma del ramo 23

Podemos esperar que habrá modificaciones en la composición de los rubros y los montos a asignar que se relacionan con los elementos señalados.

El objetivo de esta nota es recopilar las principales adecuaciones legales que impactarán el ejercicio presupuestal y que significarán una modificación en las relaciones entre diversos agentes involucrados en el ejercicio presupuestal.

I. Política salarial en el servicio público

El paquete económico habrá de presentar ajustes en el monto a ejercer en relación con los salarios y las prestaciones, particularmente en lo referente a los mandos medios y altos. Se ha anunciado un ajuste significativo a los salarios, acorde con lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

“Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

¹Este trabajo fue desarrollado bajo la supervisión del Área de Seguimiento y Sistematización del Trabajo Parlamentario de la Dirección General de Análisis Legislativo.

²Especialista invitado. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez, sus investigadores, ni del Senado de la República.



II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.”

El 5 de noviembre de 2018, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución.

Entre otros aspectos, la Ley establece la posibilidad de sanciones a los servidores públicos que perciban remuneraciones superiores a las permitidas, incluyendo la destitución y la inhabilitación que, dependiendo del monto obtenido en exceso, podría alcanzar los 14 años.

II. Relación con estados y municipios

El 30 de noviembre de 2018 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Respecto de la relación de la Federación con los gobiernos locales, destaca el artículo 17 Ter, que dispone:

“Artículo 17 Ter.- El Poder Ejecutivo Federal contará en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

Para la coordinación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo en la implementación de las



funciones descritas en este artículo, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, bajo el mando directo del Presidente de la República.

Las Delegaciones de Programas para el Desarrollo estarán adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar y sus titulares serán designados por el titular de la Secretaría a propuesta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.”

El artículo transitorio décimo primero establece que la estructura administrativa de las delegaciones debe constituirse en un máximo de 180 días después de publicado el reglamento respectivo.

Las dependencias de la APF dejarán de tener delegados en las entidades. No obstante, podrán mantener presencia en entidades o regiones conforme a lo establecido en el artículo siguiente:

“Artículo 17 Bis.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con oficinas de representación en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que

abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos, dichas oficinas se coordinarán con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo”.

III. Centralización del gasto

Hay una estrategia de concentrar el gasto del gobierno en la SHCP. Ello impactará en dos ámbitos: en el de los estados y municipios y en el de las acciones a realizar por las diversas dependencias y entidades de la APF.

Ramo 23

Se tiene prevista una reducción de 69.5% en el gasto federalizado del denominado Ramo 23, que consiste en una serie de Provisiones Salariales y Económicas a través de las cuales se otorgan recursos a los estados y municipios. El Ramo 23 está constituido por diversos programas y fondos y ha sido cuestionado por la carencia de reglas de operación en algunos de sus rubros.

Dependencias y entidades de la APF

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal condujo a la desaparición de las oficialías mayores, con la excepción de las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina y Hacienda y Crédito Público. El artículo 20 reformado de la Ley señalada indica:

“Artículo 20.- Las dependencias contarán con una Unidad de Administración y Finanzas encargada de ejecutar, en los términos de las disposiciones aplicables, los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, tecnologías de la información, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, archivos, y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal. En los casos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional y de Marina dichos servicios se llevarán a cabo por sus respectivas oficialías mayores.

Para tal efecto, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establecerá, mediante disposiciones de carácter general, el modelo organizacional y de operación de las unidades de



administración y finanzas del sector centralizado; esa Secretaría, por conducto de su Oficialía Mayor, coordinará la operación de dichas unidades en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá establecer lineamientos y directrices aplicables a las unidades administrativas que realicen las funciones referidas en este artículo en las entidades paraestatales, tales disposiciones serán igualmente aplicables a las delegaciones u oficinas de representación, en los Estados y la Ciudad de México, de las entidades paraestatales.”

El artículo 20 de la Ley establece que:

“Para tal efecto, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establecerá, mediante disposiciones de carácter general, el modelo organizacional y de operación de las unidades de administración y finanzas del sector centralizado; esa Secretaría, por conducto de su Oficialía Mayor, coordinará la operación de dichas unidades en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.”

Los titulares de las unidades serán designados y removidos por la SHCP. La Oficialía Mayor de la SHCP ejercerá el control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas. La Secretaría tendrá 180 días para proponer al titular del Ejecutivo Federal las adecuaciones de carácter reglamentario que, en su caso se requieran, para las compras consolidadas de la Administración Pública Federal.

Reflexiones finales

Las modificaciones expuestas representan un cambio significativo en las relaciones entre las entidades y dependencias de la APF, así como en relación con estados y municipios. También significa la modificación del modelo de contratación y retribución de los servidores públicos, respecto del modelo que estuvo vigente durante los últimos decenios.

La implementación de algunas de las medidas no será inmediata, pues los mismos ordenamientos prevén la emisión de disposiciones reglamentarias, de las cuales se desprenderán las disposiciones administrativas que sustentarán la operación del presupuesto.

Hay retos e incógnitas sobre la manera en que operará el sistema. Las principales se refieren a:

- Mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del gasto, así como de rendición de cuentas.
- Consolidación del uso de los mecanismos de licitación pública en los procesos de adquisición, arrendamiento y enajenación de la federación, las entidades federativas y los municipios.
- Alcance y objetivos del programa de compras consolidadas del gobierno federal.

Temas de la Agenda N° 5

"Análisis del Paquete Económico 2019.
Nota técnica sobre el presupuesto y el nuevo
entorno institucional"

Elaboración:

Francisco Javier Núñez Melgoza



Cómo citar este documento:

Núñez Melgoza, Francisco Javier (2018), “Análisis del Paquete Económico 2019. Nota técnica sobre el presupuesto y el nuevo entorno institucional”,
Temas de la Agenda, N° 5, Ciudad de México,
Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 6p.



Dirección General de Análisis Legislativo

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Sáenz

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Mtro. Cornelio Martínez López

Mtra. Lorena Vázquez Correa

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Diseño Editorial

Miriam Denise Velázquez Mora

Este documento puede ser consultado en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Donceles No. 14, Centro Histórico,
C.P. 06020, Delegación Cuauhtemoc,
Ciudad de México



@IBDSenado



IBDSenado



www.senado.gob.mx/ibd