
gestión pública

Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México

Laura Sour

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, octubre de 2007

gtz

Este documento fue preparado por Laura Sour, consultora del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, ejecutado por CEPAL en conjunto con la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8827 ISSN versión electrónica 1680-8835

ISBN: 978-92-1-323125-8

LC/L.2801-P

LC/IP/L.281

N° de venta: S.07.II.G.134

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Contexto institucional del presupuesto en México	9
III. Formulación presupuestaria	15
1. Previsibilidad multianual del presupuesto	15
2. Desafíos pendientes	16
IV. Ejecución presupuestaria	19
1. Ejecución del gasto en los últimos años	19
2. La dimensión administrativa.....	20
3. La dimensión económica	21
4. La dimensión funcional	22
5. Presupuesto inercial y control de la SHCP en la ejecución	24
V. Evaluación de la gestión pública	27
1. Indicadores de desempeño.....	27
VI. Transparencia y participación	31
1. Cuenta pública	31
2. Auditoría externa a las entidades federativas y gobiernos locales	32
3. Transparencia.....	34
VII. Conclusiones y recomendaciones	35
Bibliografía	39
Anexo	41
Anexo I: Acrónimos de los ramos presupuestarios	43
Serie Gestión pública: números publicados	45

Índice de cuadros

Cuadro 1	GANADORES Y PERDEDORES DURANTE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA DIFERENCIA ENTRE EL APROBADO PROPUESTO Y EL PROPUESTO POR EL EJECUTIVO	12
Cuadro 2	COMPARACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO PROPUESTO POR EL EJECUTIVO Y EL APROBADO POR EL LEGISLATIVO.....	14
Cuadro 3	GASTO CORRIENTE EJERCIDO EN MÉXICO 1997-2006.....	21
Cuadro 4	GASTO EN CAPITAL EJERCIDO EN MÉXICO 1997-2006.....	21
Cuadro 5	COMPARACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO APROBADO POR EL LEGISLATIVO Y EL PRESUPUESTO EJERCIDO	24
Cuadro 6	DIFERENCIA ENTRE EL APROBADO PRESUPUESTO Y EL EJERCIDO POR EL EJECUTIVO	25

Índice de figuras

Figura 1	CLASIFICACIÓN FUNCIONAL	22
----------	-------------------------------	----

Índice de gráficos

Gráfico 1	PORCENTAJE DE RAMOS MODIFICADOS EN LOS AÑOS DE LABORES DE LAS LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS	10
Gráfico 2	AUMENTOS, RECORTES Y REASIGNACIONES DE RAMOS MODIFICADOS EN LOS AÑOS DE LABORES DE LAS LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS.....	11
Gráfico 3	AUMENTOS EN LOS AÑOS DE LABORES DE LAS LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS.....	11
Gráfico 4	VARIACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO APROBADO Y EL EJERCIDO MANUALMENTE.....	25

Resumen

Este documento busca exponer distintas valoraciones sobre el proceso presupuestario en México, así como establecer un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de las distintas etapas del proceso presupuestal. La pregunta que se busca responder es si la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria mejora o sólo preserva el estado actual de dicho proceso.

Para ello, se realiza un breve esbozo del concepto del proceso presupuestario y de cada una de sus etapas. Posteriormente, se analiza tanto el marco institucional en el que está inmerso el proceso presupuestario, como los diferentes actores que participan en él. La siguiente sección señala diferentes aspectos de la formulación presupuestaria como son su característica plurianual, su capacidad para valuar el patrimonio público y su posibilidad de vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo. En la cuarta sección se examina la forma en la que se ejecuta el presupuesto y se estudia el gasto neto total a través de tres dimensiones de gasto: administrativa, económica y funcional. En ésta misma sección también se expone la característica inercial del presupuesto y el control que ejerce la SHCP sobre su ejecución. En la quinta sección se mencionan los principales para la evaluación de la gestión pública y se indican los requisitos de los indicadores de desempeño para aumentar la probabilidad de su implementación exitosa. A continuación, en la siguiente sección, se realiza un recuento de los principales aspectos y preocupaciones en materia de transparencia y de rendición de cuentas del proceso presupuestario. Finalmente en las conclusiones se ofrece una serie de reflexiones sobre las carencias del proceso presupuestario y se formulan recomendaciones para solventar las insuficiencias encontradas.

I. Introducción

El presupuesto tiene como objetivo la planeación económica, social y cultural del país, con miras a su desarrollo. Es la base del funcionamiento gubernamental y contiene información contable y de política económica aplicable durante un ejercicio fiscal. Se puede decir que el presupuesto es el mapa que señala las preferencias de un gobierno. Su naturaleza es esencialmente política. Los montos destinados a sus ingresos y sus gastos muestran las prioridades y los objetivos del gobierno, mismos que incide fuertemente en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social y tienen efectos sobre las acciones cotidianas de la mayor parte de la población (desde el financiamiento del alumbrado público hasta los servicios de salud y educación). Conocer a detalle los actores y el diseño del proceso presupuestal en México es una tarea esencial para entender las fortalezas y debilidades de las recientes reformas introducidas en las distintas etapas presupuestales.

En México el ciclo presupuestario está conformado por cuatro etapas: i) formulación del presupuesto, ii) aprobación, iii) ejercicio del gasto y iv) revisión de la Cuenta Pública. Cada una de ellas supone procesos de negociación y actores diferentes. La primera etapa es obligación y responsabilidad única del poder Ejecutivo. El proceso presupuestal comienza cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), bajo el mandato del Presidente, elabora presupuestos preliminares basándose en sus propias previsiones de ingresos y de los criterios generales de política económica establecidos para el siguiente año fiscal. Posteriormente, establece techos presupuestales y los comunica a cada dependencia. Por otro lado, las dependencias y las

entidades federales elaboran sus propias proyecciones de gasto. Normalmente este proceso se lleva a cabo a puerta cerrada en la SHCP. Sin embargo, en algunos casos el mismo proyecto se discute con algunos grupos parlamentarios, esencialmente con quienes se prevé cuentan con capacidad de veto durante la fase de discusión y aprobación. Después de una última revisión, la SHCP integra el presupuesto y lo prepara para presentarlo a la Cámara de Diputados. Este proceso tiene una duración aproximada de ocho meses. Finalmente, el Presidente somete el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

La segunda etapa se inicia una vez que la Cámara de Diputados recibe el PEF a más tardar el 8 de septiembre, y cuenta hasta el 15 de diciembre para aprobarlo en caso del inicio de un sexenio. De lo contrario, el 15 de noviembre es la fecha límite para su aprobación en el Congreso. Inmediatamente, la mesa directiva de la Cámara envía el PEF a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP), que tiene un plazo no mayor a treinta días para formular y presentar un dictamen a la Cámara con comentarios, modificaciones o reasignaciones. Este dictamen se tiene que aprobar nuevamente por la mayoría en el pleno después de su discusión general y particular. Es importante mencionar que en cualquier momento los diputados pueden llamar a comparecer al Secretario de Hacienda para que proporcione información y datos que expliquen mejor las solicitudes de recursos. Por lo general, esta segunda etapa recibe casi toda la atención pública.

Una vez aprobado el PEF, inicia la tercera etapa en la que se ejerce el gasto, es decir, se erogan a lo largo del año los recursos previstos al inicio del año fiscal. Durante esta etapa, la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal, los poderes Legislativo y Judicial y los organismos autónomos -como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)- utilizan los recursos presupuestados para desempeñar sus funciones.

Finalmente, la última y cuarta etapa es cuando se evalúa el gasto ejercido a la luz del proyectado originalmente (Dávila, et. al., 2004). En esta etapa participan el poder Legislativo -mediante la actuación del órgano de fiscalización que es la Auditoría Superior de la Federación (ASF)-, y el poder Ejecutivo -a través de las actividades de control ejercidas por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Durante todo el año fiscal, la SHCP elabora la Cuenta Pública, documento que es revisado por la ASF, en el que se hacen públicos los tres niveles sobre los cuales se analiza y evalúa el ejercicio del gasto: 1) el presupuesto aprobado, 2) el modificado y 3) el ejercido durante el año fiscal. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la SHCP debe presentar la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando lo solicite el Ejecutivo, debiendo comparecer el Secretario de la SHCP ante la Cámara de Diputados para informar las razones de la demora.

II. Contexto institucional del presupuesto en México

México es un régimen presidencial que tiene previsto un sistema de pesos y contrapesos en su Constitución entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Constitucionalmente el Congreso mexicano es uno de los más fuertes de toda América Latina, pero la existencia de un partido hegemónico y la fuerte disciplina partidista, ocasionó que por décadas el Legislativo se comportara como un actor secundario frente al Presidente (Casar, 2002). En un escenario sin competencia política y sin pluralidad en la Cámara de Diputados, el control unipartidista del Partido Revolucionario Institucional (PRI) promovió el enorme poder del Presidente.

El proceso presupuestal no fue la excepción y durante varias décadas el Congreso se abstuvo de modificar sustancialmente la propuesta del Ejecutivo. Así, la revisión y aprobación del presupuesto se mantuvo como un mero trámite constitucional. La propuesta presidencial era aprobada sin modificaciones significativas: durante el periodo de 1939 a 1996, las modificaciones que la Cámara de Diputados hizo a la propuesta del Ejecutivo fueron ocasionales y en ningún caso representaron más del 0.1% del gasto total (Wilkie, 1973, 18).

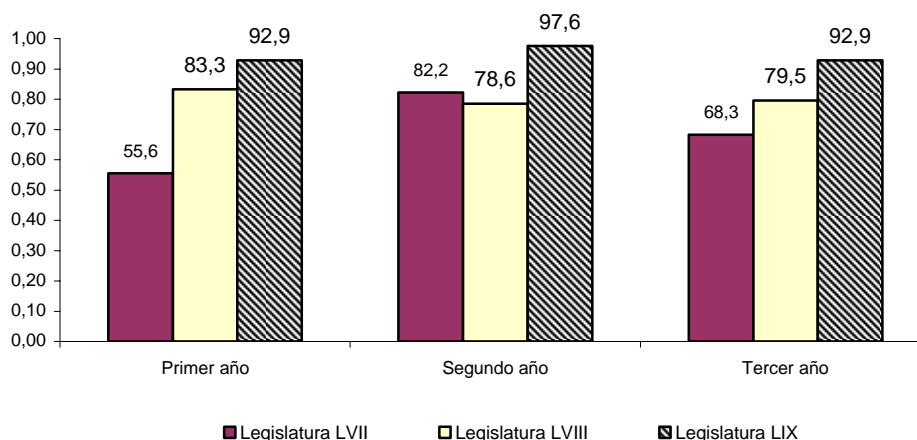
En un estudio sobre la influencia legislativa en materia presupuestal durante el periodo 1960 a 1994, Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magaloni (1998) identificaron las modificaciones a la propuesta del Ejecutivo en materia presupuestal a partir de 1982, momento en el que los mecanismos de funcionamiento del presidencialismo mexicano comenzaron a deteriorarse con la llegada

de una mayor competitividad electoral, tanto en las instancias locales como federales (Díaz-Cayeros y Magaloni, 1998, 504). De esta manera, se halló que en la década de los 80, las modificaciones por parte del legislativo comenzaron a ser cada vez más sustantivas.

La llegada del primer gobierno sin mayoría legislativa en 1997 redefinió la manera como se discute y aprueba el PEF. A partir de 1997, la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados por parte del PRI, modificó las prácticas cotidianas de siete décadas de hegemonía. “La composición de la cámara [en 1997] colocó a los partidos de oposición como jugadores con potencial de veto, determinó el tipo de negociación que se requería y las alianzas posibles” (Casar, 2000). Bajo un contexto donde el partido del Presidente ya no cuenta con la mayoría en el Congreso, la Cámara de Diputados retomó el papel que le confiere la Constitución como principal contrapeso al poder Ejecutivo en lo relacionado a la aprobación del PEF. A partir de 1997 la propuesta presupuestal del Presidente ha sido modificada sistemáticamente por los diputados (Sour, 2006). Esta evidencia indica que la pluralidad ha tenido un papel importante en la intensidad de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, al actuar este último como contrapeso del poder Ejecutivo (Weldon, 2002).

La mayor pluralidad política permitió que los partidos aumentaran su activismo legislativo y contrarrestaran o modificaran las preferencias del Presidente en función de las propias. Así, la participación legislativa en la aprobación del PEF en México ha aumentado significativamente si la medimos por medio de dos tipos de indicadores: i) el número de ramos modificados por cada Legislatura y ii) el monto de recursos reasignados (Sour, 2006). En el Gráfico 1 se observa que en lo que respecta a la cantidad de cambios realizados, es evidente que a partir de la conformación de la LVII Legislatura en 1997, y hasta la fecha, la Cámara de Diputados ha realizado modificaciones importantes al PEF enviado por el Ejecutivo.

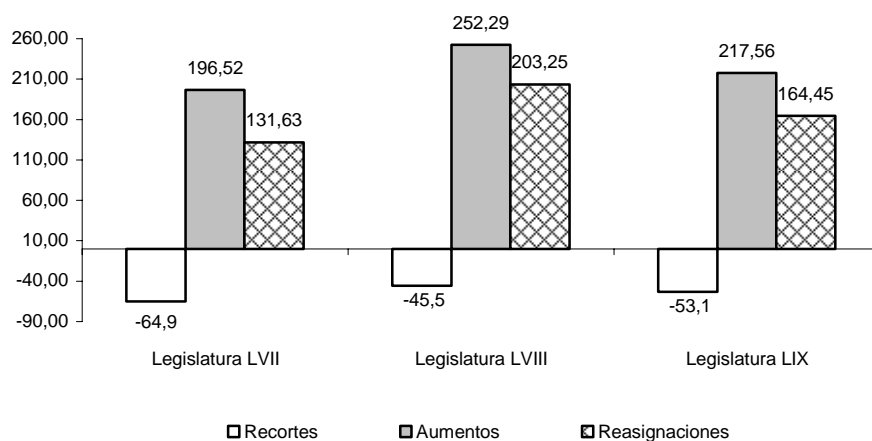
GRÁFICO 1
PORCENTAJE DE RAMOS MODIFICADOS EN LOS AÑOS DE LABORES
DE LAS LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS



Fuente: Cálculos propios con cifras de la CHPF y PPEF de 1998-2006.

La LIX Legislatura reasignó un total de 165 mil 450 millones de pesos mientras que sus antecesoras, las legislaturas LVII y LVIII, reasignaron 203 mil y 131 mil millones de pesos respectivamente (pesos constantes año base 2001). El Gráfico 2 ilustra el total de montos recortados, aumentados y reasignados por año para cada una de las diferentes Legislaturas.

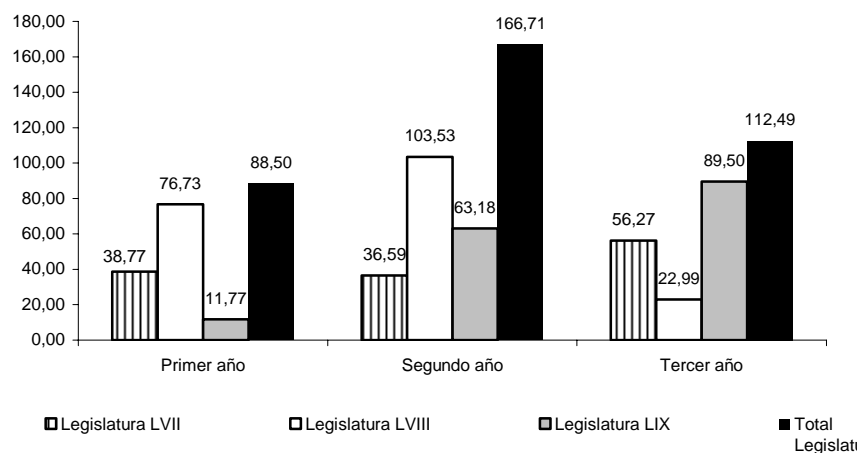
GRÁFICO 2
AUMENTOS, RECORTES Y REASIGNACIONES DE RAMOS MODIFICADOS
EN LOS AÑOS DE LABORES DE LAS LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS



Fuente: Cálculos propios con cifras de la CHPF y PPEF de 1998-2006.

En el Gráfico 3 se muestran los aumentos que las últimas tres Legislaturas han realizado durante sus años de labores. Estos aumentos provinieron en todos los casos tanto por incrementos en las expectativas de ingreso por la venta de petróleo como por recortes en ciertos ramos. Como se observa en la última columna de cada uno de los años, la participación de las Legislaturas aumentó en promedio durante su segundo año de labores.

GRÁFICO 3
AUMENTOS EN LOS AÑOS DE LABORES DE LAS LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS
(Miles de millones de pesos)







Fuente: Cálculos propios con cifras de la CHPF y PPEF de 1998-2006.

En el Cuadro 1 se muestra el detalle de los ramos ganadores y perdedores en relación al monto propuesto por el Presidente y el aprobado por la Cámara de Diputados. En la medida que transcurren los años, una cantidad mayor de ramos del PEF son modificados (celdas grises claro y negras). Parece que los ramos más favorecidos son aquellos que concentran los grupos políticos más fuertes, como los sindicatos y los gobiernos estatales. Para conocer la lista de acrónimos de los ramos del PEF véase el Anexo I.

CUADRO 1
GANADORES Y PERDEDORES DURANTE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA
DIFERENCIA ENTRE EL APROBADO PROPUESTO Y EL PROPUESTO POR EL EJECUTIVO

RAMO	NOMBRE DEL RAMO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	PL							
3	PJ							
22	IFE							
35	CNDH							
2	PR							
4	SEGOB							
5	SRE							
6	SHCP							
7	SEDENA							
8	SAGARPA							
9	SCT							
10	SE							
11	SEP							
12	SSA							
13	SEMAR							
14	STPS							
15	SRA							
16	SEMARNAT							
17	PGR							
18	SENER							
20	SEDESOL							
21	SECTUR							
27	SFP							
31	TA							
32	TFJFA							
36	SSP							
37	CJEF							
38	CONACYT							
19	ASS							
23	PSE							
24	DP							
25	PASEBNTA							
26	SP							
28	PEFM							
29	EOPSF							
30	ADEFAS							
33	AFEFM							
34	EPADB							
39	PAFEF							
637	ISSSTE							
641	IMSS							
4460	IMPESA							
6750	LOTENAL							
8145	CONASUPO							
9085	ASA							
9120	CAPUFE							
9195	FERRONALES							
18164	CFE							
18500	LYFC							
18572	PEMEX							

GANADORES	
PERDEDORES	
PERMANECIERON IGUAL	
NO EXISTÍA O DESAPARECIÓ	

Fuente: Cálculos propios con cifras de la CHPF y PPEF de 1998-2006.

En principio, con base en el número de ramos modificados, así como también por el monto de recursos reasignados, podemos afirmar que el gobierno sin mayoría legislativa permitió que los diputados funcionaran como un contrapeso a la agenda presidencial de gasto. De esta forma la participación del Legislativo ha ido en aumento y el presupuesto retomó su papel de documento político principal del gobierno. Las diferencias encontradas entre el Proyecto de PEF y el aprobado por el Legislativo permiten mostrar que a partir de 1997 la Cámara de Diputados ha contado con la posibilidad real de incidir sobre el tipo de política presupuestaria que se diseña en México.

Ante la mayor pluralidad política de la Cámara de Diputados el arreglo institucional en México se caracteriza por dos aspectos: 1) el Ejecutivo tiene la exclusividad en la elaboración del proyecto del PEF y 2) la Cámara de Diputados, específicamente la CPCP, tiene la exclusividad en

su modificación y aprobación sobre la Cámara de Senadores.¹ Este cambio en el sistema político mexicano modificó las prácticas de quienes diseñan, discuten y aprueban el presupuesto. Sin embargo, dado que el presupuesto pasa directamente a la CPCP, la incidencia de otras comisiones es indirecta y complicada. De esta manera, la CPCP controla los puntos del proyecto del Ejecutivo que se discutirán, modificarán y se someterán a aprobación en el pleno, tal que, cuando se realiza la votación, únicamente se pueden rechazar ciertos artículos particulares.

Este embudo insitucional faculta a la CPCP para actuar como un cártel legislativo de control de agenda presupuestaria. Amorim *et al.* (2001) utiliza el término de cártel legislativo de control de agenda para referirse a “un grupo de agentes que poseen dos propiedades clave. La primera es que tienen una posesión compartida de puestos relevantes con capacidad de agenda en una asamblea, [...] un cártel de agenda monopoliza un recurso legislativo: los puestos con poder de agenda. Segunda, la ley faculta al cártel para acordar a qué propuestas se les permitirá el acceso a una sesión plenaria” (2001, 552. *La traducción es propia*).

Dado que la CPCP monopoliza la agenda presupuestal y concentra el proceso de discusión y aprobación del PEF, no es posible conocer más sobre la negociación política que se desarrolla durante esta etapa. Más allá de saber quién sustenta la presidencia de la CPCP y de qué partido procede, nadie sabe la forma en la que los diputados votan en el interior de la CPCP. No existe un seguimiento de manera clara y accesible sobre qué se negocia, ni quién o quienes son los autores de las propuestas presentadas. Es decir, otra variable relevante en la aprobación del presupuesto es el juego partidista.

Si la CPCP se comporta como un cártel en la determinación de la agenda legislativa presupuestal, es indispensable preguntarse cómo se constituye dicha comisión y cómo establece su agenda de trabajo. Es decir, cuáles son los mecanismos que se emplean para seleccionar a las personas que ocuparán un puesto dentro de esta comisión. La reforma de 1994 estableció que la composición de las comisiones tiene que reflejar la constitución de la Cámara de Diputados. Casar (2001) señala que, “de los 30 miembros que suelen integrar las comisiones regulares, ningún partido reuniría a los 16 votos requeridos para aprobar los dictámenes legislativos que pueden ser enviados al pleno”. Entonces, además de los requisitos legales de representación, los partidos políticos seleccionarán diputados con la capacidad necesaria para generar los acuerdos políticos que permitan negociar la aprobación de los dictámenes enviados al pleno.

Sour (2006) encuentra que cuando existe coincidencia política entre la fracción partidista del presidente de la CPCP y la del Presidente de la República, la comunicación entre estos actores fluirá mejor y se realizarán menores modificaciones al PEF, a diferencia del caso contrario. Más allá de este análisis, la información sobre quiénes han sustentado la presidencia de la CPCP no proporciona más pistas para entender la causa o sentido de las modificaciones que ésta somete al pleno de la cámara en relación a la propuesta del Ejecutivo.

Resulta prioritario revisar la distribución real de poderes y facultades entre el Ejecutivo y el Legislativo con respecto al presupuesto, específicamente en materia de aprobación de gasto. Si bien la controversia presupuestal surgida durante la aprobación del presupuesto para el 2005 aclaró las facultades del Ejecutivo para vetar el PEF aprobado por la Cámara de Diputados -mismas que son mayores a las del presidente en los Estados Unidos de América- es necesario replantear si son necesarios contrapesos a las acciones de la Cámara. Por ejemplo, que los Diputados tengan capacidad para cambiar el nivel de gasto (como se muestra en el Cuadro 2) puede crear incentivos perversos para que los legisladores respondan más a sus agendas políticas de corto plazo, sin que

¹ Aunque debemos recordar que la controversia constitucional presentada por el Presidente Fox en el 2005 aclaró que el Presidente tiene poder de veto sobre la modificación del PEF. En este sentido, la exclusividad de la cámara durante la aprobación del presupuesto puede ser limitada por el presidente.

éstas coincidan con los lineamientos de política a largo plazo establecidos por el Ejecutivo en su Plan Nacional de Desarrollo (PND).

CUADRO 2
COMPARACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO PROPUESTO POR EL EJECUTIVO Y
EL APROBADO POR EL LEGISLATIVO

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Monto modificado sobre el total del presupuesto propuesto por el Ejecutivo *	31 869	64 192	75 133	109 375	81 565	79 535	80 117
Porcentaje modificado sobre el total del presupuesto propuesto por el Ejecutivo	2,80	4,65	5,13	6,67	4,48	3,91	3,58

Fuente: Cálculos propios con cifras de la CHPF y PPEF de 1998-2006.

* Cifras en millones de pesos corrientes.

La supervisión del Congreso en lo relacionado al gasto es escasa. Se dice que los Diputados tienen pocos incentivos para insistir en la revisión de las finanzas públicas, ya que no pueden ser reelectos. Sin embargo, al analizar las cifras del poder Legislativo en la siguiente sección se identifican algunas alertas sobre la transparencia presupuestal de esta institución que está encargada, precisamente, de vigilar al poder Ejecutivo. Por lo que, proponer la reelección como medio para mejorar la rendición de cuentas en las cuestiones de gasto público es una empresa aventurada, dados los problemas actuales de transparencia y contabilidad pública que enfrenta México.

III. Formulación presupuestaria

1. Previsibilidad multianual del presupuesto

La LFPRH publicada en marzo de 2006, menciona en su artículo 32 que el presupuesto deberá prever los compromisos plurianuales de gasto que se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. De esta forma, la LFPRH permite proyecciones presupuestarias plurianuales, lo cual contribuiría a aliviar el problema de previsibilidad del gasto en México. Sin embargo, la LFPRH no garantiza que el presupuesto contenga la totalidad de los compromisos adquiridos, ya que en México la Ley de Obra Pública (LOP) sólo requiere que se presente un 25 por ciento del total de un proyecto para que la unidad ejecutora apruebe este desembolso. En este sentido, aun con el nuevo marco legal, se puede estar subestimando el total de los compromisos adquiridos a largo plazo al no contarse con proyecciones detalladas y completas para cada proyecto de obra pública y sus componentes en el momento de su aprobación. Este no es un aspecto menor si se piensa que durante el 2005, por ejemplo, el gasto ejercido en obra pública fue de casi 300 mil millones de pesos.

Otra cuestión que puede estar subestimando la magnitud de las operaciones incluidas en el presupuesto es que la LOP permite que el titular de la oficina responsable del proyecto en cuestión autorice aumentos al presupuesto original hasta en tres ocasiones adicionales. Los espacios que abre esta ley en la ejecución del gasto impiden que la LFPRH promueva una mayor certeza sobre la totalidad de los compromisos adquiridos por el gobierno, es decir, evita que éstos se reflejen completamente en las cuentas gubernamentales que se aprueban anualmente.

Si el monto total de recursos que se comprometen en estos proyectos no está definido desde el principio, tampoco se puede garantizar que en el futuro existan recursos que permitan la ejecución de estos gastos. Lo anterior se debe no sólo a la posibilidad de que los ingresos públicos sean insuficientes, sino también porque la LFPRH especifica que todos aquellos compromisos excedentes, no previstos originalmente, aun cuando tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria de cada año. Esta misma situación también puede surgir para todas las erogaciones cuya vigencia supere la anualidad del presupuesto aprobado. Tal es el caso de la deuda pública y el sistema de pensiones, por ejemplo.

2. Desafíos pendientes

a) Valuación del patrimonio público

La contabilidad gubernamental debe contemplar y vincular todos los rubros necesarios que permitan realizar la valuación del patrimonio del Estado. El Título Quinto de la LFPRH, se refiere a la Contabilidad Gubernamental y, específicamente, el Capítulo I se ocupa de la valuación del patrimonio del Estado. El artículo 86 establece que los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos y gastos. La implicación de incluir costos en la contabilidad gubernamental obliga a utilizar una contabilidad patrimonial a fin de tener una medida del costo de capital, y por lo tanto generar información no sólo en términos de flujo de efectivo erogado sino de costo en el uso de todos los recursos. En consecuencia la contabilidad gubernamental debe orientarse a la medición de los avances en la ejecución de los programas y los proyectos. Asimismo, debe permitir la evaluación de la eficacia y la eficiencia del gasto público federal, de los ingresos y de la administración de la deuda -incluyendo las obligaciones contingentes- y el patrimonio del Estado.

Desafortunadamente, al analizar los reportes de la Cuenta Pública se observa una realidad diferente a la que plantea el artículo 86, no se encuentran registros de los activos, ni de los ingresos que permiten la ejecución de los proyectos y los programas públicos, ni el costo de los mismos. Tampoco existe una vinculación de las cifras de la Cuenta Pública con la contabilidad interna de la SHCP, en su lugar, sólo se observa la información de los gastos efectivamente realizados comparados con los que originalmente fueron aprobados por la Cámara de Diputados.

En este sentido es necesario conectar la contabilidad interna de la SHCP con los registros que se presentan en la Cuenta Pública. Si bien el Capítulo II de la LFPRH habla de los catálogos de cuentas y del registro contable de un sin fin de rubros (activos, pasivos, capital o patrimonio, cuentas de orden, ingresos, costos, inversiones, gastos, asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y cuentas de gasto de su propio presupuesto), en las cifras de la Cuenta Pública sólo se pueden estimar algunos de estos registros indirectamente. En este sentido, y contrario a lo que se establece en el artículo 86, la contabilidad pública no transparenta la información necesaria para valorar el patrimonio público.

b) Vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Otro desafío que permanece sin atenderse es la falta de información para poder seguir el Plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo con base en las cifras de la Cuenta Pública. Dada la importancia del gobierno federal como cuerpo organizado con recursos, resulta necesario entender el proyecto político del Ejecutivo al ejercer el gasto público. Desde esta perspectiva, la Cuenta Pública es la fotografía que indica los recursos presupuestarios ejercidos, es decir, el proyecto de desarrollo nacional que se ha llevado a cabo.

El artículo 24 de la LFPRH establece que todas las dependencias y entidades deben cumplir con las directrices estipuladas por el Ejecutivo en el PND, proyecto de trabajo que presenta el Ejecutivo y que (teóricamente) contiene, en términos generales, todos los compromisos que deberá cumplir durante la administración.²

Desafortunadamente no se pueden establecer equivalencias entre las prioridades del gasto establecidas en el PND, el gasto ejercido y los resultados obtenidos, ya que no existe forma de encontrar una vinculación entre el PND y la contabilidad gubernamental (aunque la ley de planeación obliga a ello). La primera desconexión se debe a las diferentes temporalidades, pues la del PND es sexenal y la de los reportes de la Cuenta Pública es anual. En segundo lugar, el PND no presenta objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas específicas. Por eso, es difícil evaluar el avance en las políticas establecidas por el Ejecutivo desde el inicio de su mandato utilizando la Cuenta Pública. De igual forma, el descuido en esta materia se encuentra en el hecho de que la Ley de Planeación, aprobada en 1981, carece de reglamento hasta la fecha.

Otra falta de vinculación en la contabilidad gubernamental, se refiere a la diferenciación entre el PND y los catálogos de cuentas y del registro contable de las operaciones gubernamentales, lo cual es de gran necesidad para transparentar el ejercicio del gasto público. En pocas palabras: la planeación del PND está desligada de la programación presupuestaria en México.

² La ley de planeación establece que la fecha límite para su entrega es el 31 de mayo de cada primer año de administración.

IV. Ejecución presupuestaria

1. Ejecución del gasto en los últimos años

Las instituciones del Gobierno Federal realizan una gran cantidad de operaciones para cumplir con sus funciones durante la ejecución del presupuesto. El PEF contiene toda la información que permite conocer el nivel de gasto neto total presupuestal, por ejemplo, es posible saber que durante la administración del presidente Fox el gasto neto total aumentó de 25.2 por ciento respecto al PIB en 2001 a 30.7 para el 2006.

Una de las clasificaciones del gasto neto total con mayor frecuencia utilizada permite distinguir entre el gasto programable y el no programable. Este último es el monto que puede variar durante el año, ya que depende de diversos factores (tasas de interés, ingresos petroleros, necesidades de las Entidades Federativas). Incluye además el gasto destinado a cubrir la amortización de la Deuda Pública, los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) y las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios. En la administración del presidente Fox, el gasto no programable aumentó de 6.57 en 2001 a 7.2 en el 2006 como porcentaje del gasto neto total.

El gasto neto total también se puede analizar a través del sistema de clasificación que organiza todo el conjunto de información conforme a tres dimensiones de gasto: Administrativa, Económica y Funcional (artículo 28 de la LFPRH).

2. La dimensión administrativa

La clasificación administrativa permite identificar a las unidades responsables dentro de cada uno de los ramos del PEF, es decir, a los ejecutores del gasto público, lo que hace más específica la identificación de los responsables y los proyectos que cada uno de ellos realiza. El artículo 27 de la LFPRH establece que la estructura programática contendrá como mínimos ciertas categorías - aunque no define cuáles, ni cuál es el porcentaje máximo de los recursos asignados a las unidades responsables que pueden clasificarse en cada una de ellas. Lo anterior representa un problema sobre todo en lo relacionado con el empleo de la categoría de proyecto denominado “actividad institucional no asociada a proyecto”. Esta categoría se creó con el objetivo de otorgar flexibilidad a las unidades responsables en el manejo de los recursos,³ sin embargo, ha habido un abuso en todos los ramos que conforman al PEF en el empleo de dicha categoría, misma que no es más que una forma de decir “otros”. Este problema no es menor si se observa que la Administración Pública Centralizada reportó bajo esta categoría 268 mil millones de pesos del PEF, lo cual representa 12 por ciento del gasto neto total del país durante el 2005 ó 13.12 por ciento del gasto programable.

Quizá lo más grave es que tanto el poder Legislativo como el poder Judicial han abusado de esta categoría. Ambos poderes reportan el 100 por ciento del presupuesto asignado a sus unidades responsables bajo este rubro, a pesar que de acuerdo con el artículo 30, deben sujetarse también a la LFPRH y observar que sus clasificaciones y su estructura programática sean compatibles con los artículos 27 y 28 de la misma Ley.

Específicamente, las cifras de la Cuenta Pública nos indican que en el poder Legislativo existen tres unidades responsables (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Auditoría Superior de la Federación). Si bien se conocen los recursos que se gastan en este ramo, la contabilidad gubernamental actual no especifica a qué proyecto o proceso se ha dirigido estos recursos en cada una de estas unidades responsables. La contabilidad del poder Judicial también se presenta en esta forma. El problema con la falta de detalle en la contabilidad de los poderes Legislativo y Judicial radica en que ambos carecen de una normatividad interna de presupuesto.

El problema de que la contabilidad gubernamental guarde silencio cuando se le pregunta cuáles han sido los proyectos realizados por los poderes autónomos se magnifica ante la mayor apertura política del país. Frente a la clara apertura política de los poderes, es importante que las instituciones encargadas de vigilar al Ejecutivo transparenten también sus acciones. Si recordamos que el presidente Felipe Calderón, durante su campaña electoral, propuso una reforma al sistema político que permita la reelección de los legisladores. Sin embargo, frente a la opacidad que presenta la contabilidad gubernamental, es todavía más importante poder vigilar cómo gastan los recursos públicos que se les asignan a los legisladores.

Los creyentes de la reelección argumentan que su beneficio más claro es el control al que se someten los representantes populares por medio de la fiscalización de su desempeño, la cual efectúan los otros aspirantes al cargo. Ante la falta de instrumentos dentro de la contabilidad pública que permitan la rendición de cuentas y la poca transparencia que muestran las cifras de Cuenta Pública, la reelección resultará ineficaz para producir una administración eficiente y honesta, e incluso puede llevar a vicios de gestión y transparencia peores de los que hoy ya existen. Proponer la reelección como medio para mejorar la rendición de cuentas en las cuestiones de gasto público es una empresa aventurada frente a las limitaciones que existen en la contabilidad pública.

³ Chávez Presa (2000)

3. La dimensión económica

La clasificación económica divide el gasto en corriente y de capital. Esta clasificación presenta datos que permiten cuantificar el nivel de inversión pública del país, medir los volúmenes de mano de obra que paga el sector público y la demanda que ejerce sobre los bienes y servicios que se producen en la economía nacional.

El gasto corriente ha sido el mayor componente del gasto neto del país en los últimos nueve años (como indica el Cuadro 3, representa más del 60 por ciento). Este ordenamiento se refiere a todos los gastos en insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible y que no demandan una contraprestación. Son los gastos destinados a servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, de los cuales el mayor porcentaje se destina al pago de servicios personales y pensiones.

CUADRO 3
GASTO CORRIENTE EJERCIDO EN MÉXICO
1997-2006

Año	% del PEF	% del PIB
1997	60	16
1998	63	15
1999	62	15
2000	40	15
2001	63	16
2002	64	17
2003	66	17
2004	64	17
2005	64	20
2006 *	67	21

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

* Aprobado

El gasto de capital comprende el total de las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles y de valores del gobierno y a la creación de más bienes de capital y conservación de los ya existentes. Para conocer la evolución de este gasto véase el Cuadro 4. En 1997, el gasto en obra pública representaba el 39.8 por ciento del total gastado en capital como porcentaje del gasto neto total dentro del país. Para 2006, este porcentaje aumentó hasta llegar a 94.7 por ciento.

CUADRO 4
GASTO EN CAPITAL EJERCIDO EN MÉXICO
1997-2006

Año	% del PEF	% del PIB
1997	13	4
1998	12	3
1999	11	3
2000	7	3
2001	11	3
2002	12	3
2003	12	3
2004	14	4
2005	15	5
2006 *	9	3

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

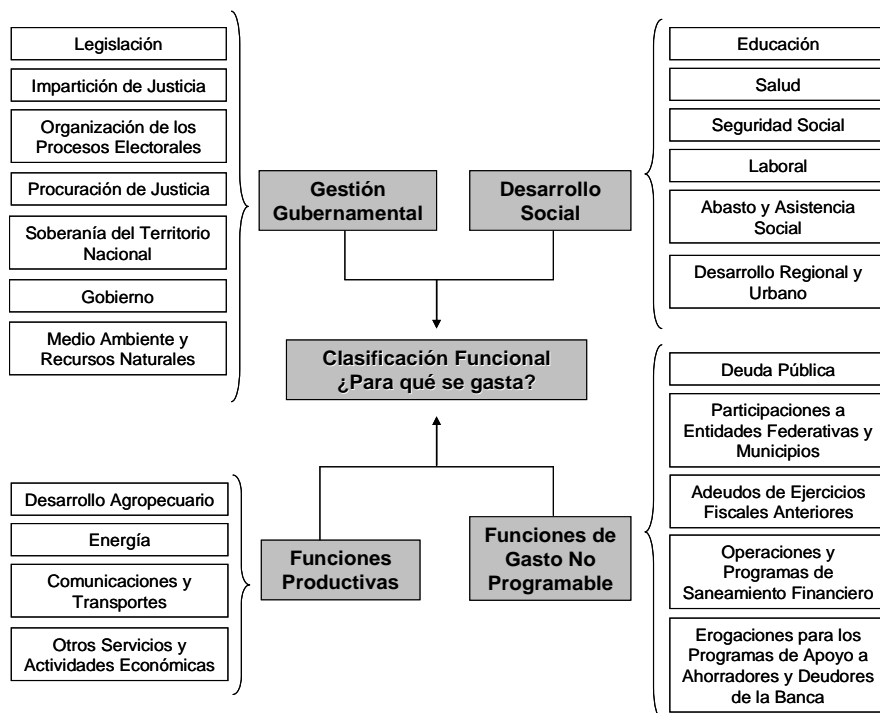
* Aprobado

4. La dimensión funcional

¿Para qué se gastan los recursos públicos? La clasificación funcional responde a esta pregunta. Esta clasificación indica los programas de acción del gobierno. Las clasificaciones de gasto son complementarias, pues identifican a las instituciones que ejercen el gasto, los diferentes rubros en donde se gasta, los proyectos y programas para los cuales se gasta y las regiones a las que se destina.

En México la clasificación funcional cambia anualmente su definición, su clave numérica y los programas que éstas contienen. Es decir, la función gobierno no significa lo mismo año con año, ni necesariamente involucra a los mismos ramos o unidades responsables. Esta falta de sistematización dificulta la evaluación del impacto de las funciones gubernamentales sobre el desarrollo nacional. En consecuencia, es imposible realizar evaluaciones a lo largo del tiempo de la clasificación funcional, lo cual dificulta examinar con este criterio el gasto para informar la toma de decisiones.

**FIGURA 1
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la LFPRH quedaron definidas las categorías y elementos programáticos a utilizarse en la clasificación funcional del gasto, pero no se precisa si todas se deberán utilizar al mismo tiempo, ni si es obligatorio utilizarlas cada año (artículo 27). Desde 1998, cuando se creó la Nueva Estructura Programática (NEP), cada año se han presentado cambios en el catálogo programático tal que las partidas que conforman las funciones varían anualmente. Es decir, de acuerdo con la contabilidad gubernamental, las actividades que realiza el gobierno en aras de cumplir con la función de provisión de la salud, por ejemplo, no son las mismas en cada año, ni necesariamente involucran a los mismos ramos o unidades responsables. Esta falta de obligatoriedad en la sistematización de la

información sigue presente en la LFPRH, lo que dificulta la evaluación del impacto de las funciones gubernamentales sobre el desarrollo nacional.

El artículo 28 de la LFPRH establece que el presupuesto incluirá una clasificación del gasto con base en su destino por entidad federativa, y en su caso, municipios y regiones. En este mismo sentido, el artículo 84 establece que toda erogación incluida en el PEF para proyectos de inversión deberá tener un destino geográfico específico que se señalará en los tomos respectivos. Los programas y proyectos en los que sea susceptible identificar geográficamente a los beneficiarios deberán señalar la distribución de los recursos asignados entre entidades federativas en adición a las participaciones y aportaciones federales. En el caso de las entidades de control presupuestario indirecto, éstas también deberán indicar la regionalización de los recursos susceptibles a ser identificados geográficamente. Por su parte, el Ejecutivo Federal deberá señalar en el PEF la distribución de los programas sociales, estimando el monto de recursos federales por entidad federativa.

La LFPRH y su reglamento deben de especificar los catálogos que se utilizarán (sobre todo para la identificación de los municipios) y solicitar explícitamente que esta categoría se utilice anualmente (artículo 27). De lo contrario sucederá lo mismo que en el 2002 cuando apareció una categoría similar denominada “programa regional”. Esta categoría nunca fue utilizada de nuevo en la contabilidad gubernamental, lo que únicamente complicó el seguimiento del desempeño gubernamental con base en las cifras de las Cuenta Pública. Para evitar lo anterior, se deben aprobar los catálogos a utilizar para el registro geográfico y solicitar explícitamente que su uso sea obligatorio tanto para la programación y aprobación, como para el ejercicio del gasto. Asimismo, debe quedar establecido, sobre todo a nivel municipal y regional, que se utilizarán los mismos catálogos a lo largo de los años para mejorar la calidad de las cifras que se reportan anualmente y facilitar así su análisis.

El artículo 58 de la LFPRH establece que de surgir modificaciones presupuestarias se realizarán las adecuaciones correspondientes en las estructuras funcional, administrativa, económica y geográfica. La primera limitación que se observa es que esta previsión dejó fuera la dinámica que se observa a nivel municipal en México. Ya que, cada año, el número de municipios se modifica, lo que sugiere que las actualizaciones que incluyan la dinámica territorial dentro de las cifras de contabilidad gubernamental serán necesarias más pronto que tarde para que esta clasificación no pierda vigencia.

De igual forma, el diario actuar del gobierno abre la posibilidad para que se modifiquen sus actividades y, en este sentido, sea necesaria la previsión de cambios en los registros e informes gubernamentales. Desafortunadamente, el artículo 58 no solicita que se generen tablas de conversión entre la categoría funcional de un año y la del otro. Sin estas tablas la clasificación funcional no permite realizar comparaciones a lo largo del tiempo que no sean arbitrarias o sujetas al criterio del investigador interesado en el tema. Hoy en día, éste continúa siendo el principal obstáculo para analizar la clasificación funcional de la gestión gubernamental. Además este mismo artículo establece que de efectuarse modificaciones presupuestarias se realizarán las adecuaciones correspondientes en las estructuras funcional, administrativa y económica, sin mencionar a la regional.

Martí (2006) señala que la forma de clasificar el gasto y asignar los recursos públicos dependerá de la tradición cultural contable, de las necesidades de cada país y de la naturaleza del tipo de operación a registrar (gasto militar, pensiones, ingresos y gastos de las generaciones futuras, infraestructura, etc.). Este argumento coincide con el de Pina y Torres (2003) quienes, después de haber revisado los sistemas contables y presupuestarios devengados de los países de la OCDE, concluyen que no existe un modelo contable único entre estos sectores públicos: cada uno de los diferentes países estudiados adecua su sistema contable a sus necesidades. A pesar de estas aseveraciones, es importante mencionar que la forma de contabilizar las operaciones del gobierno no debe ser vista como un fin en sí mismo. La manera de registrar las operaciones no corregirá, por sí misma, los problemas de control o de administración gubernamental. Los registros contables son

únicamente una herramienta útil para dar seguimiento a la actividad gubernamental -una vez que se fortalezcan los prerrequisitos de implementación y se ponga atención en factores como el control de los recursos y la existencia de auditorías externas adecuadas- por ejemplo.

5. Presupuesto inercial y control de la SHCP en la ejecución

En México, el presupuesto no se elabora partiendo de cero cada año, sino que se utiliza el presupuesto aprobado para el ejercicio inmediato anterior como punto de partida. Cada agencia gubernamental hace sus estimaciones presupuestales y, al tomar como base el presupuesto del año anterior, propone un incremento porcentual anual considerando la inflación y las expectativas de ingresos públicos. Esta técnica presupuestaria provoca que las asignaciones resulten inerciales en cada período, lo cual reduce la posibilidad de incorporar nuevos programas, ya que actualmente todo el presupuesto está clasificado a nivel programático (la única excepción desde 1999 es el ramo 28 para el 2002 y el 2003). El catálogo de programas del PEF consta de alrededor de 1000 categorías, lo que significa menos de 40 registros por año durante el periodo 1997 al 2005. El sistema presupuestario en México no permite que el gasto sea mayor a los techos de gasto aprobados. Como resultado, el ejercicio del presupuesto en México se enfoca más a un control fuerte del gasto, que a la producción de resultados que permitan la evaluación de los objetivos alcanzados mediante el ejercicio de estos recursos.

Durante la ejecución, el papel de la SHCP -a través de la Subsecretaría de Egresos- es vital, pues el régimen centraliza la ejecución del gasto. Así, durante el año fiscal, el Secretario de Hacienda puede realizar modificaciones al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. Año con año se observan diferencias al alza entre el presupuesto aprobado y el ejercido a lo largo del año fiscal, lo que indica que durante la ejecución el Ejecutivo retoma el control del gasto, a pesar de las modificaciones que hayan realizado los Diputados durante el proceso de aprobación (véase la Cuadro 5). Esta facultad del Ejecutivo no se limita en la LFPRH y se reitera que el control presupuestario de las dependencias y entidades se sujetará a las políticas y disposiciones generales que determine la SFP.

CUADRO 5
COMPARACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO APROBADO POR EL LEGISLATIVO
Y EL PRESUPUESTO EJERCIDO

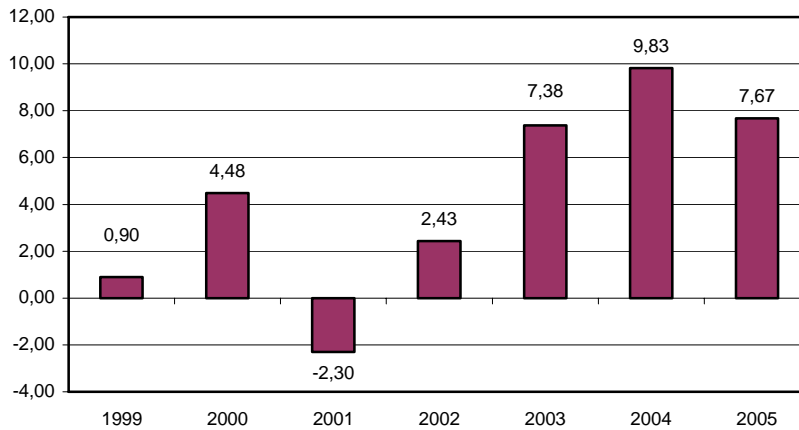
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Diferencia del ejercido sobre el monto aprobado por el Legislativo *	10 177	61 750	-33 618	39 926	134 330	200 168	171 482
Porcentaje de la diferencia del ejercido sobre el monto aprobado por el Legislativo	0,90	4,48	-2,30	2,43	7,38	9,83	7,67

Fuente: Cálculos propios.

* Las cifras están en millones de pesos corrientes.

El Gráfico 4 muestra como a pesar de que el gasto total aprobado es mayor al propuesto por el Ejecutivo, durante el 2001 se ejercieron menos recursos de los originalmente aprobados. Los ramos ganadores durante la aprobación presupuestaria no coinciden con los ramos que durante el ejercicio del gasto resultaron ganadores. De esta forma se puede afirmar que hay una disociación entre las preferencias de gasto del Legislativo y el Ejecutivo en México.

GRÁFICO 4
VARIACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO APROBADO
Y EL EJERCIDO ANUALMENTE
(En porcentajes)



Fuente: Cálculos propios con cifras de la CHPF y PPEF de 1998-2006.

En el Cuadro 6 se muestra la comparación entre el presupuesto aprobado y el ejercido anualmente.

CUADRO 6
DIFERENCIA ENTRE EL APROBADO PRESUPUESTO Y EL EJERCIDO POR EL EJECUTIVO

RAMO	NOMBRE DEL RAMO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	PL							
3	PJ							
22	IFE							
35	CNDH							
2	PR							
4	SEGOB							
5	SRE							
6	SHCP							
7	SEDENA							
8	SAGARPA							
9	SCT							
10	SE							
11	SEP							
12	SSA							
13	SEMAR							
14	STPS							
15	SRA							
16	SEMARNAT							
17	PGR							
18	SENER							
20	SEDESOL							
21	SECTUR							
27	SFP							
31	TA							
32	TFJFA							
36	SSP							
37	CJEF							
38	CONACYT							
19	ASS							
23	PSE							
24	DP							
25	PASEBNTA							
26	SP							
28	PEFM							
29	EOPSF							
30	ADEFAS							
33	AFEFM							
34	EPADB							
39	PAFEF							
637	ISSSTE							
641	IMSS							
4460	IMPSA							
6750	LOTENAL							
8145	CONASUPO							
9085	ASA							
9120	CAPUFE							
9195	FERRONALES							
18164	CFE							
18500	LYFC							
18572	PEMEX							

GANADORES
 PERDEDORES
 PERMANECIERON IGUAL
 NO EXISTÍA O DESAPARECIO

Fuente: Cálculos propios con cifras de la CHPF y PPEF de 1998-2006.

V. Evaluación de la gestión pública

1. Indicadores de desempeño

El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 111 de la LFPRH debe estar implementado a más tardar en el ejercicio fiscal del 2008. Este sistema deberá incluir mecanismos de participación de la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la CPCP. Para los efectos de este artículo, la SHCP deberá presentar a la Cámara su propuesta del sistema de evaluación del desempeño a más tardar en marzo de 2007. La CPCP entregará sus observaciones a la propuesta a más tardar en junio de 2007, para lo cual realizará consultas con las distintas Comisiones Ordinarias de la Cámara.

Si bien éste es un buen intento por mejorar la rendición de cuentas, en la medida en la que estos resultados no puedan ser replicables por terceros, perderán toda validez. Tal es el caso de los informes trimestrales a los que se refiere el artículo 107 de la LFPRH que el Ejecutivo entrega al Congreso de la Unión. En este sentido, los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deben formar parte del PEF e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública y explicar en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico (artículo 11 de la LFPRH). De hecho, estos resultados, en principio, deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos. Sin embargo, si la autoría de estos indicadores continúa a

cargo de las unidades responsables, sigue abierta la puerta para que estas unidades tengan incentivos a maquillar las cifras de los resultados alcanzados, lo que dificulta el seguimiento objetivo del ejercicio del gasto.

El sistema presupuestario en México se basa en principios que orientan la vigilancia de los procedimientos para la presupuestación y el ejercicio, pero carece de elementos que permitan mejorar la planeación y evaluación del gasto. La LFPRH plantea un importante avance en términos de evaluación al solicitar que el Congreso de la Unión presente un Sistema de Evaluación y Desempeño que incluya no sólo indicadores, sino también los lineamientos de desempeño que debe cumplir cada dependencia y que someta los programas ejecutados por éstas a la evaluación de asesores externos. Este sistema representa una gran oportunidad para mejorar la transparencia de la Cuenta Pública, la evaluación de la asignación de recursos por parte de los legisladores y la de los funcionarios públicos en el ejercicio del gasto.

Los retos que plantea esta propuesta para el sector público son enormes: el artículo 27 de la LFPRH establece que la finalidad de la estructura programática es facilitar la vinculación de los ejecutores del gasto con el PND a través de la inclusión de indicadores de desempeño (ID) anuales. Por su parte, el artículo 87 menciona que la contabilidad gubernamental debe facilitar el seguimiento y la fiscalización del PEF. A continuación se analizan los pendientes por resolver para que los ID puedan cumplir cabalmente con estos artículos establecidos en la Ley y su implementación sea exitosa.

En primer lugar, hay que evitar que la implementación de ID desemboque en un proceso mecanicista; es decir, que la evaluación de los resultados termine sólo como una tarea automática y que deje de lado la revisión del cumplimiento y el alcance de los objetivos. El éxito de los ID depende de la habilidad de las autoridades para desarrollar una cultura apropiada de evaluación y aprendizaje, y no solamente de la creación de estructuras, sistemas y procesos relacionados con la evaluación del desempeño (Sanderson, 2001). ID exitosos requieren de la continua participación de las autoridades en la elaboración y evaluación de las medidas de desempeño.

Para que la probabilidad de que la implementación de los ID sea exitosa, las dependencias gubernamentales deberán estar preparadas para reconocer y aceptar de forma voluntaria los beneficios y costos que traerán consigo estos cambios. Necesitarán personal capacitado en el nuevo tipo de contabilidad, si éste es el caso, además de estar abiertos a apoyos de asesoría externa y personal de otras entidades del gobierno. A su vez, deberán establecer programas de capacitación y entrenamiento para los funcionarios que estén relacionados con la contabilidad (Hepworth, 2003).

Dentro de las reformas necesarias para la implementación de los ID también se debe contemplar el fortalecimiento de aspectos administrativos, sin perder de vista que este aspecto organizacional debe tomarse en cuenta a la luz de la naturaleza de cada país. Las deficiencias en los factores administrativos u organizacionales son un reflejo de problemas culturales en países en desarrollo cuyo sistema político ha presenciado problemas de corrupción y falta de transparencia y control durante largo tiempo. Por esta razón, los factores organizacionales naturalmente varían entre los países, esto implica que no existe una reforma única para el desarrollo de los ID.

Por otro lado, las variables del sistema político también juegan un papel muy importante dentro del proceso de presupuestación. En cada una de las etapas del proceso presupuestario existe una fuerte negociación política donde en la mayoría de las situaciones el criterio que menos se utiliza para asignar los recursos es el de la eficiencia (Chan, 2003). El proceso presupuestario está íntimamente ligado con la ideología política de cada gobierno, su sistema económico y cultural. Así, en el ámbito político confluyen sistemas de valores distintos que dependen, por un lado, de la ideología que sigue cada grupo y, por el otro, de los valores éticos y morales que posee y comparte el grupo de personas al que se representa. Entonces, los gobiernos requieren de sistemas de ID contruidos en forma muy particular para que se ajusten a su complejidad institucional.

No está claro que México esté preparado para realizar esta serie de reformas para la implementación de ID de manera exitosa. Antes que eso, es necesario atender problemas de fondo como el de la transparencia, control y evaluación del gasto público en los términos que hoy en día están establecidos en los tres niveles de gobierno. Por ejemplo, la contabilidad gubernamental a nivel federal sólo permite el seguimiento hasta ciertos niveles dentro de la estructura burocrática de la administración pública. Es decir, como unidades responsables aparecen los altos niveles directivos, lo cual en un principio no es un problema por sí mismo, sin embargo, no hay forma de dar seguimiento ni siquiera a este nivel cuando el organigrama de una dependencia cambia. Esto es más claro durante la transición de una administración a otra, como lo fue el caso de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la administración del presidente Zedillo devenida en Secretaría de la Función Pública en la administración del presidente Fox. Asimismo, la contabilidad gubernamental excluye los detalles al nivel estatal y local.

A pesar de que cada país tiene sus propios retos en cuanto a los factores políticos, un primer paso consiste en transparentar y hacer más eficientes los procesos de asignación y, en especial, los esquemas de control y rendición de cuentas del presupuesto. Mientras no exista acceso a la información presupuestaria en un nivel ampliamente desagregado, cualquier esfuerzo por profesionalizar el proceso político del presupuesto será en vano, ya que no habrá forma de que la sociedad conozca los resultados de la asignación y utilización de los recursos del país.

VI. Transparencia y participación

1. Cuenta pública

Es fundamental crear las condiciones para que exista una mejor rendición de cuentas entre los funcionarios públicos electos y los ciudadanos. En este sentido, la contabilidad gubernamental debe permitir que el electorado pueda identificar el manejo de los recursos públicos que los funcionarios electos han realizado. Por ello es importante señalar la opacidad presupuestaria que muestra el poder Legislativo en sus cifras de Cuenta Pública. Sabemos que existen tres unidades responsables dentro de este poder autónomo (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y ASF), se conocen los recursos que se gastan en este ramo, pero no se especifica a qué proyecto o proceso se han dirigido estos recursos. Otra institución que ahora ha tomado mucha importancia es el poder Judicial, cuyo gasto, dicho sea de paso, se ha duplicado en los últimos ocho años en términos de porcentaje del gasto neto total anual. Esta es otra organización que también carece de una normatividad interna de presupuesto y cuya contabilidad no permite que se pueda conocer cuál ha sido el beneficio que el país ha alcanzado con el uso de estos recursos.

Durante el sexenio de Salinas se ventiló en la opinión pública la existencia de una partida secreta dentro de las cuentas de la Presidencia de la República. Los tiempos han cambiado, y no en vano han pasado varios años donde el objetivo en México ha sido poder auditar al Ejecutivo. De hecho, el término de partida secreta se ha sustituido en la LFPRH por el de erogaciones especiales. Hay que

destacar que la Ley determina que estas podrán destinarse exclusivamente a gastos de seguridad pública y nacional y que estarán sujetas a fiscalización por la ASF. En el Reglamento de la LFPRH, Capítulo XV, artículo 210, Fracción IV, se especifica que en ningún caso estos recursos se podrán traspasar a otras partidas.

Sin embargo, las cifras de la Cuenta Pública nos revelan que siguen presentes las partidas secretas, sólo que se llaman de otra forma y se localizan dentro del poder Legislativo y del poder Judicial, principalmente. Es decir, la experiencia de vivir durante un régimen presidencialista imprimió mejoras en las cifras de la Cuenta Pública del Ejecutivo. Ahora, con una mayor pluralidad del sistema político, donde ha habido una clara fragmentación entre poderes, toca analizar qué están haciendo las instituciones que en el pasado se encargaban de vigilar al Presidente.

2. Auditoria externa a las entidades federativas y gobiernos locales

La información que anualmente se presenta en la Cuenta Pública permite transparentar muchas de las actividades del gobierno federal. Sin embargo, para que la vida jurídica de la transparencia sea completa, también ésta debe residir en las diferentes entidades federativas y en los gobiernos locales del país. En este sentido, las Aportaciones Federales, que se transfieren vía el Ramo 33 a los estados y municipios, son otra de las actuales partidas secretas que hay que eliminar.

Si bien la Cuenta Pública proporciona el monto de los recursos transferidos a cada una de las entidades federativas de México a través de los Ramos 28, 33 y 39, día con día aumenta la necesidad de conocer con más detalle y precisión hacia dónde se dirigen los recursos públicos que se transfieren, si se ejercieron de forma eficaz y eficiente y si se cumplieron los objetivos y metas previstos. No sólo se trata de transparentar los recursos de estos ramos, sino de armonizar los estándares contables y legales para mejorar la calidad de la información que se reporta, con el fin de mejorar tanto la evaluación cuantitativa como cualitativa del uso de estos recursos públicos en los tres niveles de gobierno.

Tal vez porque nacieron juntos –aunque no son idénticos– el concepto de transparencia se relaciona con los mecanismos de acceso a la información. Sin embargo, el concepto de transparencia puede definirse como un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran según lo establecen las reglas del juego, esto es, según el marco jurídico. También sirve como un instrumento y como un incentivo para recordarles a los servidores públicos que sus funciones solamente se justifican en la medida en que se correspondan con el interés público, que se atengan a las reglas del juego públicamente fijadas y que rindan cuentas de las decisiones que toman a nombre de todos (Merino, 2005: 17).

A la luz de lo anterior, las aportaciones federales que ejercen las entidades federativas y los municipios vía Ramo 33 del PEF deben integrarse de lleno a la cultura de transparencia y buen gobierno en México. Para ello, son necesarias reformas tanto administrativas como jurídicas que permitan homogeneizar la contabilidad de las cuentas de las haciendas públicas estatales y municipales y, de paso, elevar a nivel constitucional la transparencia en México. Sólo así, el ciudadano común podrá valorar críticamente las acciones seguidas por el gobierno.

Anteriormente, estos recursos se transferían a través del esquema de descentralización que llevaba a cabo directamente cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada (APC). Dichas dependencias eran las responsables de determinar el destino de las Aportaciones, de realizar la aplicación de los recursos y de rendir cuentas sobre el ejercicio de este gasto, conforme a lo dispuesto por los artículos 39, 40 y 44 del anterior Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (RLPCGPF). Los recursos transferidos eran

claramente federales y, en todo momento, se sujetaban a las disposiciones federales aplicables al ejercicio y comprobación del gasto.

Al ser las dependencias de la APC responsables de la aplicación de los recursos de los estados, da origen a una gran problemática para las Secretarías de Estado, debido a que les correspondía comprobar erogaciones que se realizaban a nivel estatal (en cumplimiento con el artículo 44 de la RLPCGPF debían contar con los documentos comprobatorios originales). A pesar de la problemática que les presentaba, las dependencias solicitaban a los estados los documentos e información sobre las erogaciones que realizaban, lo cual en cierta medida garantizaba la adecuada aplicación de los recursos.

Aunque actualmente los recursos federales se distribuyen a los Estados principalmente vía el Ramo 33 apegándose al marco legal definido tanto por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) como por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), el marco legal es complicado y carece de una definición clara sobre la competencia de las autoridades Federales para la fiscalización del Ramo 33 como se explica a continuación (Moreno, 2006).

La LCF, en su artículo 46, prevé que es responsabilidad del Gobierno Federal entregar los recursos que corresponden a cada Estado (de acuerdo a las fórmulas y criterios de distribución), por lo que corresponde a la SFP vigilar que dicha entrega se realice en tales términos (fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Así, la SFP es la instancia que, en primer lugar, debe verificar que la presupuestación del Ramo 33 sea adecuada conforme a los criterios y fórmulas previstas en la LCF, la Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público Federal, así como del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

La participación del SFP como órgano de control interno del Ejecutivo Federal en la integración del Ramo 33 se justifica porque los recursos nunca dejan de ser federales y porque el control presupuestario de este Ramo está a cargo de la SHCP. Sin embargo, el artículo 46 de la LCF establece que las aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, por los municipios que las reciban conforme a sus propias leyes, asimismo establece que deberán registrarlas como ingresos propios. Este último aspecto no permite la determinación clara del ámbito de competencia para la fiscalización del Ramo 33, ya que por un lado, las aportaciones se registran como ingresos propios o locales una vez que ingresan a las cuentas estatales y, por otro, se consideran como recursos federales que tienen su origen en un ramo del PEF. Es decir, la participación de la SFP en la fiscalización y control de los recursos federales transferidos está limitada, ya que la LCF plantea que son las autoridades locales de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa quienes tienen la responsabilidad exclusiva de ejercer la vigilancia directa que corresponda a los ejecutores del gasto.

Por su parte, la LFSF considera como entidades fiscalizadoras a las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales. En este sentido, corresponde a la ASF coordinarse con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con la Auditoría en la verificación de la aplicación concreta de los recursos federales que por concepto de aportaciones reciban los estados y municipios.

Esto cobra mayor importancia ante el fracaso de las reformas realizadas en algunas entidades federativas por dotar a sus Auditorías Superiores Estatales (ASE) de una verdadera autonomía ante sus diputados locales, al fortalecer sus atribuciones y establecer con claridad el límite de actuación del Congreso en su atribución de revisar y fiscalizar las Cuentas Públicas. En realidad, con las reformas realizadas a sus marcos jurídicos, fortalecieron a sus Congresos estatales en lo relacionado con sus atribuciones de revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas estatales y municipales, en detrimento de la autonomía que originalmente les habían conferido a sus ASEs.

Jalisco y Zacatecas son dos casos que ejemplifican este problema (Acosta, 2006). Específicamente, ambas legislaciones establecen que los Auditores Superiores de cada Estado tienen la atribución de *sugerir* a la Legislatura el Reglamento Interior de las ASE. Asimismo, las respectivas legislaciones señalan que los Auditores Superiores deben *proponer* al Congreso Estatal, su programa anual de actividades, así como también el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones. Este punto es importante porque de esta forma los Congresos están facultados para incluir o eliminar visitas dentro del programa de auditorías estatales de acuerdo con sus intereses políticos, si este fuese el caso (Art. 64, fracción V, y 58 fracción XI, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas (LFSEZ) y Art. 17, fracción V, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco (LFSEJ)). Lo recomendable sería que los Congresos puedan *sugerir* la práctica de ciertas auditorías, visitas e inspecciones y que el órgano fiscalizador, en uso de su autonomía, decidiera incluirlas o no en su programa de actividades.

A diferencia del caso de Zacatecas, las reformas realizadas en Jalisco dieron como resultado que el Auditor Superior no cuenta con autonomía para nombrar o remover al personal de la ASE (Art. 17 fracción VII de la LFSEJ). Si bien se puede concluir que la ASE de Zacatecas tiene mayor autonomía que el órgano de fiscalización superior de Jalisco, éste es un buen ejemplo de cómo una reforma a la legislación puede significar un retroceso en los avances obtenidos en cuanto a la autonomía que se le confiere a un órgano de fiscalización superior. Por otra parte, en el caso de que existan desviaciones de recursos, la ASF está imposibilitada para sancionar estas acciones de acuerdo con la LCF; no así la LFSF, quien lo permite en la medida en que existan convenios de coordinación y colaboración entre la ASF y las entidades federales.

3. Transparencia

La LFPRH en su artículo 106 establece que los ejecutores de gasto deberán observar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAIPG) en el manejo de los recursos públicos. Así también, en el artículo 109 se establece que la información de cartera de programas y proyectos de inversión, así como la relativa a los análisis costo beneficio, se pondrá a disposición del público en general a través de medios electrónicos observando las disposiciones de la LFTAIPG.

A pesar de lo establecido en esta disposición, el problema de rendición de cuentas a nivel estatal persistirá mientras en México no se pueda hablar de un criterio de transparencia compartido entre las 28 entidades federativas, quienes ya aprobaron su Ley de Transparencia, de las cuales tres no contemplan hacer pública la información sobre los resultados de las auditorías: Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz. De estas mismas 28 entidades, sólo dos hacen referencia explícita a los informes de transparencia que tendrán que rendir los órganos encargados de la materia: Baja California y Estado de México. Finalmente, siete omiten la obligación de hacer pública la información de Cuenta Pública: Aguascalientes, Durango, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

El presidente Felipe Calderón, como candidato a la presidencia, propuso la reelección de los presidentes municipales. Si bien, como se mencionó anteriormente, quienes favorecen esta propuesta esperan que la reelección mejore el desempeño de estos funcionarios, ésta no será suficiente si no se establecen criterios generales mínimos sobre la transparencia a nivel constitucional que permitan que en todo el país el derecho al acceso a la información pública sea el mismo, sin importar el lugar de residencia del ciudadano.

VII. Conclusiones y recomendaciones

En el pasado el proceso presupuestario en México se desarrolló en un entorno económico y político diferente, justamente, la mayor pluralización de la Cámara de Diputados, la cual se dió hasta 1997, permitió que –por primera vez en la historia contemporánea de este país- tanto el Ejecutivo como el Legislativo intervengan activamente en la negociación y aprobación del gasto público en México.

Durante la etapa de discusión y aprobación del presupuesto se sugiere el establecimiento de mecanismos de vigilancia que den transparencia a la toma de decisiones; por ejemplo, en la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de los Diputados en lo relacionado a los recortes y aumentos al gasto aplicados a la propuesta del Ejecutivo, con la correspondiente información sobre la filiación partidista de cada Diputado responsable. Esta información permitiría al electorado conocer las prioridades de las fracciones parlamentarias con respecto al proyecto de presupuesto propuesto por el Ejecutivo.

La transparencia presupuestaria es fundamental para el desarrollo de un sistema democrático. Esto es debido a la importancia que tiene el gasto público en la política gubernamental y en los objetivos de desarrollo del país. La información sobre el presupuesto ofrecida por el gobierno debe indicar el grado de eficiencia y eficacia del gasto público y permitir identificar posibles casos de corrupción y de usurpación de funciones por parte de los funcionarios públicos. La transparencia presupuestaria debe expresarse a través de la información ofrecida en los documentos sobre presupuesto presentados por el Ejecutivo, en la

información ofrecida por los Diputados con respecto a las modificaciones propuestas al proyecto de presupuesto, en la información que ofrece el gobierno al público a través del Diario Oficial de la Federación y en los documentos presentados en la Cuenta Pública.

Para eliminar la falta de transparencia en los recursos públicos federales que se transfieren a las entidades es requisito indispensable determinar la naturaleza de las aportaciones; esto es, si se trata de recursos que no pierden su carácter federal o si, por el contrario, son recursos que deben registrarse como propios. Es importante advertir que, bajo el actual marco legal, es sencillamente imposible identificar la naturaleza de estos recursos, ya que existen muchas contradicciones entre la LCF, el Decreto de PEF y la LFSF. En suma, es urgente transparentar los recursos del Ramo 33, así como también armonizar los estándares contables y legales en los tres niveles de gobierno.

La definición de categorías programáticas de la clasificación administrativa ha permitido el abuso de las mismas. Se necesita establecer hasta qué porcentaje del gasto se puede definir dentro de la categoría “actividad institucional no asociada a proyecto” o la categoría “otras actividades”.

Si bien, para coordinar las acciones para la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, la ASF y los respectivos órganos de vigilancia de las legislaturas de las entidades federativas ya están celebrando convenios de colaboración, se propone que se pueda sancionar a quien incumpla con la celebración de los convenios o con alguna de las disposiciones estipuladas en los mismos. Una posible alternativa para la sanción sería la reducción de recursos que se transfieren a estas entidades.

Se necesita que la contabilidad gubernamental sea transparente y vincule todos los rubros necesarios que permitan realizar la valuación del patrimonio del Estado y darle seguimiento al PND. La planeación continúa desligada de la programación presupuestaria en México: la Ley de Planeación todavía carece de un reglamento. Así, resulta imposible establecer equivalencias entre las prioridades del gasto establecidas en el PND, el gasto ejercido y los resultados obtenidos.

Resulta fundamental que en México se desarrollen reglas precisas que permitan encuadrar el uso de fondos dentro del período para el cual fueron autorizados. Si la LFPRH contempla en la programación del gasto las proyecciones de contratos multianuales, también debería de permitirse la aprobación de su ejecución multianual para proporcionar más certeza sobre la implementación de los proyectos de inversión comprometidos por el gobierno federal. Esto último requeriría una reforma al artículo 74 constitucional, que ordena la anualidad para discutir y aprobar el presupuesto en el país.

Es impostergable la aprobación de un reglamento interno de control aplicable a la tesorería o equivalente del poder Legislativo, poder Judicial, IFE y CNDH, tal que la información gubernamental permita conocer cuestiones como las que se citan a continuación: 1) ¿cómo se van a destinar los recursos al interior de estos organismos?, 2) ¿cuáles son los criterios de asignación al interior?, 3) ¿qué tipos de gastos se pueden realizar? y 4) ¿cuáles son los objetivos que se buscan alcanzar con estos recursos?

Hay que evitar que la implementación de los ID desemboque en un proceso mecanicista; es decir, que la evaluación de los resultados termine siendo solamente una tarea automática, que deje de lado la revisión del cumplimiento y alcance de los objetivos.

Para que la evaluación cobre importancia en términos de mejoras administrativas, es necesario que la contabilidad gubernamental esté más vinculada con el presupuesto de tal forma que las unidades responsables se puedan identificar con mayor definición con la asignación de recursos que reciben y que esta información esté presente en la evaluación de resultados y desempeño.

Así también se requiere aprobar los catálogos a utilizar para el registro geográfico y solicitar explícitamente que su uso sea obligatorio tanto para la programación y aprobación, como para el ejercicio del gasto. Debe quedar establecido, sobre a todo a nivel municipal y regional, que se

utilizarán los mismos catálogos a lo largo de los años para mejorar la calidad de las cifras que se reportan anualmente y facilitar así su análisis.

La homogeneización de los catálogos de las clasificaciones y vinculación de la contabilidad interna de la subsecretaría de egresos de la SHCP con las cifras de la Cuenta Pública son requisitos indispensables para poder auditar la gestión gubernamental. Es necesario resolver el problema de contabilidad de la Cuenta Pública para ampliar el alcance de la auditoría de la gestión gubernamental. La LFPRH define las categorías y elementos programáticos a utilizarse en la clasificación funcional del gasto. No obstante, es indispensable precisar que todas se deberán utilizar al mismo tiempo y para cada año (artículo 27 de la LFPRH). Es necesario generar tablas de conversión entre la categoría funcional de un año y la del otro, para poder realizar comparaciones a lo largo del tiempo de las actividades que realiza el gobierno.

Finalmente, queda pendiente generar las condiciones técnicas e institucionales para que la auditoría de la acción gubernamental permita transparentar los ingresos que sirven para financiar este gasto público. El presupuesto debería mostrar las prioridades del gobierno a través de cómo se destinan los recursos obtenidos por la venta del petróleo para el cumplimiento de sus funciones, por ejemplo.

Bibliografía

- Acosta Ramírez, Claudia María (2006), “Importancia de la Legislación Secundaria para Garantizar la Autonomía Técnica y de Gestión de las Entidades de Fiscalización Superior”, en Sexto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, Noviembre 2006.
- Amorim Neto, Octavio, Gary W. Cox y Mathew D. McCubbins (2001), *Agenda power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98*. *World Politics*, vol. 55, núm. 4, pp. 570-578.
- Cámara de Diputados, www.cddhcu.gob.mx, consultada el 13 de septiembre de 2006.
- Casar, Ma. Amparo (2006), “Análisis de Tres Gobiernos sin Mayoría”, MIMEO.
- _____(2002), "Executive-Legislative relations: The Case of Mexico (1946-1997)" en S. Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Politics in Latin America*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- _____(2001), *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un caso de estudio*. Documento de Trabajo 137, CIDE, México.
- _____(2000), *La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y Cohesión Partidaria*. Documento de Trabajo 113, CIDE, México.
- Chan, James L. (2003), “Government Accounting: An Assessment of Theory, Purposes and Standards” *Public Money & Management*, 23 (1), pp. 13-20.
- Chávez Presa, Jorge A. (2000), “Para Recobrar la Confianza en el Gobierno: Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público” Fondo de Cultura Económica.
- Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (1998), “Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, en *Política y gobierno*, Vol. 5, núm. 2.

- Hepworth, Noel (2003) "Preconditions for Successful Implementation of Accrual Accounting in Central Government" *Public Money & Management*, 23 (1), pp. 37-44.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo 2006.
- López Ayllón, Sergio (2005), "La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una Perspectiva desde el Ejecutivo Federal" en Hugo A. Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein, (Coords.), *Transparentar al Estado: La experiencia Mexicana de Acceso a la Información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Martí, Caridad (2006), "Accrual budgeting: Accounting Treatment of Key Public Sector Items and Implications for Fiscal Policy" *Public Budgeting and Finance*, 26, pp. 2- 45
- Merino, Mauricio (Coord.) (2005), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, CIDE- IFAI.
- Moreno, Castillo Eugenia (2006), "Ámbito Competencial de la Fiscalización del Ramo General 33 de Fondo de Aportaciones Federales", en Sexto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, Noviembre 2006.
- Pina, Vicente y Lourdes Torres (2003), "Reshaping Public Sector Accounting: An International Comparative View" *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 20 (4), pp. 334-350.
- Sanderson, Ian (2001), Performance Management, Evaluation and Learning in "Modern Local Government". *Public Administration*, 79 (2), pp. 297-313.
- Sour, Laura (2006), Sistema de Información Pública Presupuestaria de México (SIPP México), Programa de Presupuesto y Gasto Público.
- Sour, Laura (2006), *Democracia electoral, transparencia y rendición de cuentas en el sistema presidencial mexicano dentro del proceso de aprobación presupuestal*, Documento de Trabajo 142, CIDE, México.
- Wilkie, James Wallace (1973), *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, University of California Press, California.

Anexo

Anexo I: Acrónimos de los ramos presupuestarios

Ramo	Nombre	Siglas
1	Poder Legislativo	PL
3	Poder Judicial	PJ
22	Instituto Federal Electoral	IFE
35	Comisión Nacional de Derechos Humanos	CNDH
2	Presidencia de la República	PR
4	Secretaría de Gobernación	SEGOB
5	Secretaría de Relaciones Exteriores	SRE
6	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
7	Secretaría de la Defensa Nacional	SEDENA
8	Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SAGARPA
9	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	SCT
10	Secretaría de Economía	SE
11	Secretaría de Educación Pública	SEP
12	Secretaría de Salud	SSA
13	Secretaría de Marina	SEMAR
14	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	STPS
15	Secretaría de la Reforma Agraria	SRA
16	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
17	Procuraduría General de la República	PGR
18	Secretaría de Energía	SENER
20	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESOL
21	Secretaría de Turismo	SECTUR
27	Secretaría de la Función Pública	SFP
31	Tribunales Agrarios	TA
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	TFJFA
36	Secretaría de la Seguridad Pública	SSP
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	CJEF
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	CONACYT
19	Aportaciones a Seguridad Social	ASS
23	Provisiones Salariales y Económicas	PSE
24	Deuda Pública	DP
25	Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.	PASEBNTA
26	Superación de la Pobreza	SP
28	Participación a Entidades Federativas y Municipios	PEFM
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	EOPSF
30	Adeudos de Ejercicios fiscales Anteriores	ADEFAS
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	AFEFM
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	EPADB
39	Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	PAFEF
637	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
641	Instituto Mexicano del Seguro social	IMSS
4460	Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.	IMPSPA
6750	Lotería Nacional	LOTENAL
8145	Compañía Nacional de Subsistencias Populares	CONASUPO
9085	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	ASA
9120	Caminos y Puentes Federales	CAPUFE
9195	Ferrocarriles Nacionales de México	FERRONALES
18164	Comisión Federal de electricidad	CFE
18500	Luz y fuerza del Centro	LYFC
18572	Petróleos Mexicanos	PEMEX

I L P E S



C E P A L

Serie

gestión pública

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

- 65 Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México, Laura Sour (LC/L.2801-P; LC/IP/L.281) N° de venta: S.07.II.G.134 (US\$10), 2007.
- 64 Evaluación de programas. Notas técnicas, Marcela Guzmán (LC/L.2671-P, LC/IP/L.280) N° de venta: S.07.II.G.21 (US\$10), 2007.
- 63 Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil, José Roberto R. Afonso (LC/L.2669-P, LC/IP/L.279) N° de venta: S.07.II.G.20 (US\$10), 2007
- 62 Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario, Roberto Fallas Mora, Fabián Quiroz Álvarez (LC/L.2668-P, LC/IP/L.278) No de venta: S.07.II.G.19 (US\$10), 2007.
- 61 Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto, Carolina Rentarías, Juan Carlos Echeverri (LC/L.2635, LC/IP/L.277) N° de venta: S.06.II.161 (US\$10), 2006
- 60 Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones, Roberto Martirene (LC/L.2570, LC/IP/L.275) N° de venta: S.06.II.G.99 (US\$10.00), 2006
- 59 Revalorización de la planificación del desarrollo, Luis Lira (LC/L.2568-P, LC/IP/L.274), N° de venta: S.06.II.G.97 (US\$10.00), 2006
- 58 Presupuestar en Perú, Nelson Shack (LC/L.2557-P, LC/IP/L.273) N° de venta: S.06.II.G.85 (US\$10.00), 2006
- 57 Gobernabilidad fiscal en Ecuador, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Andrés Tomaselli (LC/L.2529-P, LC/IP/L.272) N° de venta: S.06.II.G.56 (US\$10.00), 2006
- 56 Globalización y territorio, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2508-P, LC/IP/L.271) N° de venta: S.06.II.G.36 (US\$10.00), 2006
- 55 Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia, Sorely Martínez y Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2495-P; LC/IP/L.269) N° de venta: S.06.II.G.60, 2006
- 54 Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Umansky, (LC/L.2486-8, LC/IP/L.268) N° de venta: S.06.II.G.19 (US\$10.00), 2006
- 53 Política fiscal y protección social, Ricardo Martner, Eduardo Aldunate, (LC/L.2485-8, LC/IP/L.267) N° de venta: S.06.II.G.17 (US\$10.00), 2006
- 52 El falso espejo de la ciudad latinoamericana, Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.2417-8, LC/IP/L.264) N° de venta: S.05.II.G.164 (US\$10.00), 2005
- 51 Funciones básicas de la planificación económica y social, Juan Martin, (LC/L.2363-P; LC/IP/L.260), N° de venta S.05.II.G.102 (US\$10.00), 2005
- 50 Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2321-P; LC/IP/L.256), N° de venta S.05.II.G.64 (US\$10.00), 2005
- 49 Desarrollo económico local y fomento productivo: la experiencia chilena, Iván Silva y Carlos Sandoval, (LC/L.2279; LC/IP/L.252), N° de venta S.05.II.G.60 (US\$10.00), 2005

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:E.mail:.....