

El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción

fundar

Centro de Análisis e Investigación

**EL ABC DEL PRESUPUESTO DE
EGRESOS DE LA FEDERACIÓN:
RETOS Y ESPACIOS DE ACCIÓN**



2002
2da impresión, revisada

Fundar es una institución independiente, interdisciplinaria y plural, dedicada a la investigación, difusión y enseñanza en torno a aspectos relacionados con la democracia y la participación ciudadana.

Responsables: Helena Hofbauer y Jorge Romero, con la colaboración de Claudia Vinay y Adriana Estrada.

Responsable de actualización: Jorge Romero

Diseño y Formación: D.G.Ana Silvia Martínez Gamba

La publicación de este manual ha sido posible gracias al apoyo de la *Fundación Ford*.

EL ABC DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN: RETOS Y ESPACIOS DE ACCIÓN

1.¿Qué es el Presupuesto de Egresos de la Federación?	5
2.¿Por qué es importante el presupuesto federal?	6
3.¿De dónde provienen los recursos públicos?	8
3.1 El Sistema Tributario.	13
3.2 Las deficiencias estructurales de los ingresos en México.	17
4. El presupuesto de Egresos de la Federación y sus Componentes	19
4.1 El Presupuesto de Egresos y el Gasto de los Estados	23
5.¿Qué es el proceso presupuestal?	25
6.¿Cuáles son los actores involucrados en el proceso presupuestal?	26
7.¿Por qué es importante que las organizaciones civiles trabajen en presupuestos públicos?	29
8.Las etapas del proceso presupuestal: cuatro oportunidades para incidir	31

8.1 Elaboración	32
8.2 Discusión y aprobación	35
8.3 Ejercicio del gasto	47
8.4 Revisión de la Cuenta Pública	50
9.Cómo involucrarse en el proceso presupuestal	57
10. Consideraciones Finales	60
Nota Bibliográfica	62
Glosario de Términos	86

1. ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN?

En la vida diaria, cualquier persona o empresa privada organizan y planean sus gastos con base en su disponibilidad de ingresos. De manera similar, el gobierno federal estructura sus actividades y funciones en torno a los recursos disponibles. El presupuesto federal, visto desde esta perspectiva, no es más que la combinación de los ingresos y los gastos del gobierno federal.

Cada inicio de sexenio, de acuerdo con el Art. 26 de la Constitución y el Art. 5 de la Ley de Planeación, el Ejecutivo establece los lineamientos generales del quehacer gubernamental durante los próximos seis años, mediante el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Las tareas y programas de trabajo que se establecen en este documento fijan el rumbo de las acciones del gobierno; estas acciones, a su vez, encuentran expresión concreta en los Presupuestos de Egresos de la Federación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el instrumento de política económica más importante del gobierno. Refleja las prioridades económicas y sociales en términos monetarios. Es en los presupuestos públicos en donde las políticas y los compromisos gubernamentales cristalizan en decisiones que determinan cómo se obtendrán los recursos y en qué serán gastados.

Como tal, el presupuesto no es otra cosa que un cálculo financiero anticipado de los ingresos y egresos del sector público federal. Detalla la política del gasto público, definida con base en los ingresos esperados, las necesidades de la población, los compromisos de gasto del gobierno y el entorno macroeconómico.

2. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL PRESUPUESTO FEDERAL?

El presupuesto federal tiene efectos sobre gran parte de las acciones cotidianas de la inmensa mayoría de la población. Las calles por las que caminamos, el alumbrado público y la infraestructura de nuestras ciudades dependen del presupuesto público, al igual que las escuelas a las que asisten la gran parte de las niñas y los niños de México. Los servicios de salud a los que tiene acceso más del 95 por ciento de la población dependen del gasto público.

Para procurar el bienestar de todos los ciudadanos, el gobierno puede transferir recursos por medio del gasto social, de los estratos de mayores ingresos a los grupos más necesitados. Pero para ello es importante que la orientación y el ejercicio de esos recursos sean los adecuados. Por lo general es la gente con menos recursos y fuerza para incidir en el escenario político quienes se ven más afectados por las decisiones presupuestarias. Para quienes viven en condiciones precarias, la inversión del gobierno en educación, salud, vivienda e infraestructura básica repercute de manera directa en su bienestar y en las posibilidades de transformar su condición de vida. Sus necesidades sólo serán atendidas si encuentran expresión formal y concreta en el presupuesto.

Es por ello que el trabajo de grupos ciudadanos e investigadores independientes es fundamental para identificar las opciones y decisiones implícitas en los números y generar una visión alternativa de las políticas y las prioridades del gobierno. Esta capacidad es una pieza clave para avanzar en la construcción de sociedades más abiertas, transparentes y participativas, en donde la democracia cristalice mediante una transferencia real de poder de decisión e injerencia a ciudadanas y ciudadanos.

La tarea es compleja, porque la mayoría de los presupuestos públicos están diseñados para ser entendidos por quienes formulan la propuesta. En este sentido, lo público se ha reducido a lo estatal, sin permitirle a la sociedad ocupar el espacio que le corresponde en este ámbito. La transparencia, vista desde esta perspectiva, no se limita a regular y reducir los espacios de discrecionalidad y corrupción en la definición y el ejercicio del gasto público, sino que implica crear mecanismos e instancias que propicien la incorporación de las necesidades que demanda la sociedad, por medio de procesos incluyentes de toma de decisiones.

Para lograrlo es imprescindible contar con herramientas para el análisis y la interpretación de los presupuestos públicos; sólo así será posible enfrentar los argumentos que inhiben o limitan la participación ciudadana, haciendo referencia a la falta de conocimiento especializado, o calificando a ciertas propuestas políticas de “buenas”, pero imposibles de realizar.

En el caso de México, además, la nueva dinámica de relación entre poderes y niveles de gobierno puede apreciarse de manera clara en las distintas etapas del proceso presupuestal, ya sea en la formulación de los programas y la asignación de recursos o en el proceso de negociación y aprobación del paquete económico. El resultado de cada una de estas etapas aporta información relevante para entender las prioridades de los distintos partidos, al pugnar, por ejemplo, por mayores apoyos a la comercialización de productos agrícolas, o en favor de mayores transferencias de recursos a Estados y Municipios.

En los últimos años, el proceso de discusión, aprobación y revisión del presupuesto se ha convertido en el espacio más importante de interacción entre partidos y entre los poderes Ejecutivo y Le-

gislativo—al menos entre los meses de octubre y diciembre. Para bien o para mal, la dinámica política se ve reflejada allí y el tenor de la discusión del presupuesto imprime un sello distintivo a las relaciones de los partidos y poderes para el año siguiente.

Finalmente, en un proceso de transición como el que atraviesa México, el Presupuesto aporta información indispensable para evaluar la orientación del gobierno, y el rumbo específico que busca dar a las políticas públicas. Para apreciar el cambio en la forma de ejercer el poder no hay mejor instrumento que el Presupuesto de Egresos de la Federación, que en última instancia presenta las prioridades y objetivos del gobierno en función de los recursos asignados. Si el cambio no se aprecia allí, transformado en programas específicos, en indicadores de desempeño adecuados y en criterios objetivos para medir el éxito o fracaso de las acciones de política, es solamente discurso, intención o buenos deseos.

3. ¿DE DÓNDE PROVIENEN LOS RECURSOS PÚBLICOS?

Para producir los bienes y servicios que el gobierno debe proporcionar —con el fin de poder llevar a cabo las políticas, objetivos y metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo—, le es indispensable hacerse de recursos. Estos ingresos deberán orientarse de manera específica en el ejercicio presupuestal, conforme al marco jurídico vigente y en concordancia con lo aprobado por la Cámara de Diputados en los presupuestos de egresos.

El gobierno obtiene los recursos que necesita a través de los impuestos y contribuciones que se le pagan, de los ingresos del petróleo, de la venta de bienes y servicios que producen empresas

y organismos públicos, y de los préstamos que contrata. La capacidad del gobierno para allegarse recursos está limitada por diversos factores; es importante analizar de dónde provienen los ingresos del gobierno, qué mecanismos se utilizan para obtenerlos y qué implicaciones tienen estos factores en materia de recaudación y obligaciones, para entender mejor los límites a la obtención de recursos.

El conocimiento y análisis de las características y deficiencias en materia de ingresos son fundamentales para entender las limitaciones al gasto, ya que hay una equivalencia directa entre lo que puede recaudar el gobierno y lo que puede erogar, sin tener que incurrir en endeudamientos gravosos en el mediano y largo plazos. Para incidir en las prioridades del gasto es importante aportar alternativas, o al menos identificar los parámetros de referencia de la insuficiencia (e ineficiencia) de la política de ingresos.

Por la naturaleza de los recursos, el Estado mexicano reconoce diversos tipos de ingresos.

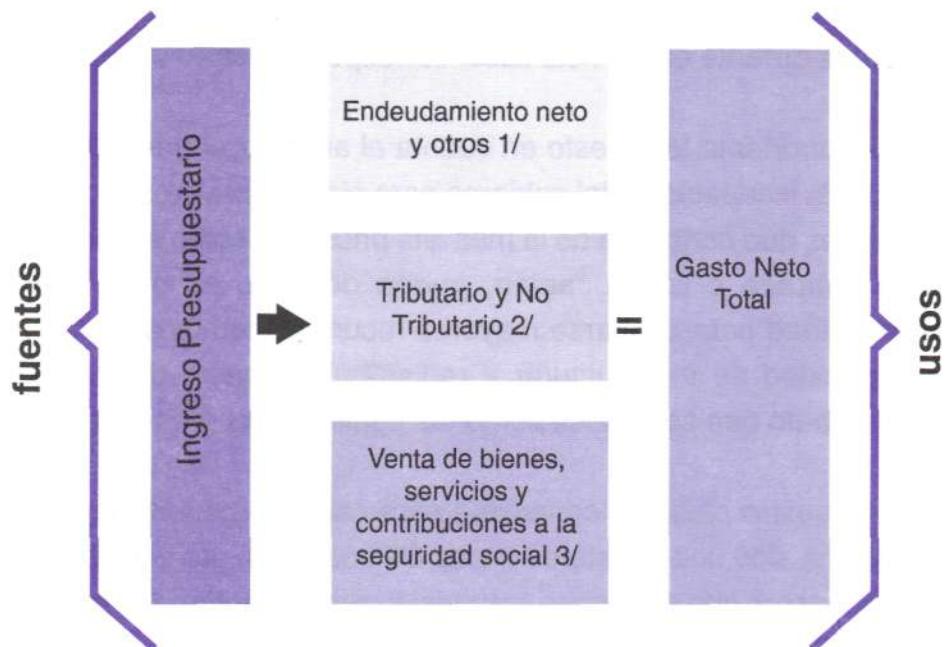
a) Ingresos tributarios. Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal por las imposiciones fiscales que fija en forma unilateral y obligatoria conforme a derecho. Su carácter *tributario* se deriva de la naturaleza unilateral y coercitiva de los impuestos, al gravar el gobierno las diversas fuentes generadoras de ingresos en la economía.

b) Ingresos no tributarios. Son los ingresos que el Gobierno Federal obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o explotación de los bienes del dominio público o privado (productos), y de la aplicación de multas, recargos y otros similares señalados en la Ley de Ingresos (aprovechamientos).

c) Ingresos del sector paraestatal. Además de estos dos rubros, el Gobierno Federal percibe ingresos por medio de la venta de bienes y servicios de sus organismos descentralizados (como Petróleos Mexicanos —PEMEX—, la Comisión Federal de Electricidad —CFE—, Luz y Fuerza del Centro—LyFC-, Caminos y Puentes Federales —Capufe—y la Lotería Nacional), y por concepto de las contribuciones a los organismos encargados de la seguridad social (IMSS e ISSSTE). Aunque en estricto sentido estos son *ingresos no tributarios*, el gobierno los cataloga en una categoría diferente para distinguir de dónde provienen, ya que por su origen no son recursos disponibles para cualquier fin. Los recursos del IMSS se utilizan para el IMSS, por ejemplo, y con ellos se financian los ramos de seguro, así como los requerimientos de inversión y capitalización y los servicios que el IMSS está obligado a proveer para sus asegurados y derechohabientes. No se pueden destinar a construir plantas de generación de electricidad de la CFE, ni viceversa.

d) Financiamiento. Adicionalmente, cuando la suma de los ingresos esperados para un año es menor que el gasto público proyectado (lo cual sucede casi siempre), la diferencia se cubre con los préstamos que adquiere el gobierno, que representan otra fuente de ingresos. Puede ser externo, cuando los recursos se obtienen en efectivo o en especie de acreedores extranjeros, sin importar el tipo de moneda en que se documentan; e interno cuando se trata de acreedores nacionales (también sin importar el tipo de moneda en que se documenten).

De esta forma se componen los **ingresos presupuestales**, que incluyen los cuatro rubros señalados, y que deben ser equivalentes al total de gasto que vaya a erogar el gobierno (el Gasto Neto Total) previsto en el presupuesto de egresos, como se muestra en la figura siguiente.



1/ Incluye egresos por financiamiento y diferimientos de pagos. Éste último concepto se refiere a los pagos pendientes del gobierno federal a proveedores y contratistas al final del ejercicio fiscal y que son cubiertos en el ejercicio fiscal siguiente.

2/ Incluye los ingresos provenientes de impuestos tales como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), entre otros, y los ingresos por Derechos, Productos y Aprovechamientos.

3/ Incluye los ingresos de: Pemex, derivados de la venta de crudo y gasolina, entre otros; CFE y LyFC, producto de la distribución de energía eléctrica; Capufe, provenientes de las cuotas carreteras; Lotenal, que se obtienen de los juegos de lotería; y los ingresos del IMSS e ISSSTE, correspondientes a cuotas y aportaciones de trabajadores, patrones y gobierno federal.

Fuente: SHCP, Subsecretaría de Egresos, "El Presupuesto de Egresos de la Federación, 1995-2000".

Las fuentes de ingresos se consignan en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, que el Ejecutivo somete a la consideración y aprobación del Congreso acompañada del Presupuesto de Egresos. En estos documentos se fijan los principios básicos de la función hacendaria y de gasto que estarán vigentes durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Es importante tener esto en cuenta al analizar el presupuesto, porque la incapacidad del gobierno para ejercer mayores recursos en rubros que considera de la más alta prioridad, como el combate a la pobreza o la educación, puede deberse en parte a su incapacidad para allegarse mayores recursos, combinada con la incapacidad de reestructurar y redistribuir el gasto de manera diferente (lo que se conoce como las rigideces del presupuesto).

En nuestro país la incapacidad para captar o generar más recursos ha sido una constante en los últimos años, por el bajo nivel de impuestos que se cobran (capacidad recaudatoria) y otras deficiencias estructurales en materia de ingresos.

De ahí la importancia de reformar el sistema tributario, a efecto de lograr una recaudación mayor sin afectar negativamente a la economía. La discusión reciente en el país en torno a una nueva hacienda pública o reforma fiscal integral busca precisamente encontrar los mecanismos que le permitan al gobierno recaudar una cantidad de recursos mayor, pero sin castigar excesivamente el ingreso de las familias más pobres o los recursos que podrían utilizarse para inversión y generación de empleos.

La dificultad para lograr acuerdos es un buen referente de la complejidad del tema. Un impuesto progresivo como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), por ejemplo, no por gravar más a quienes

más consumen deja de ser excesivamente gravoso para las familias de bajos ingresos. Es importante establecer impuestos a algunos bienes que hoy están exentos, pero definir cuáles son esos bienes, y cuál es la mejor forma de gravarlos y la tasa que permite gravar a los que más consumen sin castigar a los más pobres, son decisiones que siguen discutiéndose, y seguirán discutiéndose por mucho tiempo más.

De igual forma, el monto adicional que podría recaudarse en caso de lograrse una reforma es indicativo de la magnitud del Presupuesto y la dificultad de efectuar cambios importantes en su orientación. En el mejor de los escenarios, la reforma al sistema tributario en México permitiría una recaudación adicional de alrededor de 10 por ciento del presupuesto de 2001. Es evidente que un aumento en los recursos disponibles en 10 por ciento no permite grandes cambios en el corto plazo, pero los cambios que sí pueden efectuarse pueden tener efectos muy positivos en el mediano y largo plazo.

A la larga, el mejor escenario es siempre uno de estabilidad económica y crecimiento sostenido. Sólo así se puede contar con una economía sana y fuentes de ingreso sólidas, que sirvan como base para financiar el desarrollo con un presupuesto transparente, cuyos resultados puedan ser evaluados y cuya orientación pueda ser definida más en función de las necesidades que de las limitaciones. La estabilidad y permanencia del sistema tributario, que debe ser la fuente más importante de ingresos, es fundamental.

3.1 El sistema tributario.

La estructura de todos los impuestos que cobra el gobierno, la forma en que se aplican y el marco legal que ordena esta actividad

Evolución de los Ingresos Tributarios y no Tributarios del Gobierno Federal

Los ingresos tributarios son la fuente de recursos más estable y permanente para financiar el gasto público, porque reflejan la actividad económica. En México, sin embargo, la recaudación tributaria es muy baja. En 1999 se ubicó en 11.2 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), nivel similar al de 1994, lo cual quiere decir que se ha mantenido estancada en los últimos años. En el 2001, la recaudación tributaria representó 11.34 por ciento del PIB, y en 2002 se espera que represente alrededor de 11.8 por ciento.

En contraparte, los ingresos no tributarios del Gobierno Federal no son estables, y muestran variaciones significativas a lo largo del tiempo, debido a que dependen de factores exógenos —como el precio internacional del petróleo— y los ingresos derivados de operaciones extraordinarias — como los ingresos derivados de privatizaciones, que varían

reciben el nombre de sistema tributario, sistema impositivo o sistema fiscal. Los sistemas tributarios tienen diversos grados de complejidad, y sus características pueden afectar de diversas maneras el funcionamiento de la economía. El sistema tributario determina la capacidad recaudatoria de un gobierno, esto es, su efectividad para hacerse de recursos por medio del cobro de impuestos.

Aunque los impuestos que se cobran pueden ser muchos, se pueden agrupar en dos tipos:

■ Impuestos directos: Son los ingresos que percibe el Gobierno Federal por concepto de las remuneraciones, propiedades, ganancias de capital, o cualquier otra fuente de ingreso. Gravan directamente el ingreso de los contribuyentes.

■ Impuestos indirectos. Son los gravámenes establecidos sobre la producción, venta, compra o uso de bienes y servicios. Se aplican al

consumo de los contribuyentes; se llaman indirectos porque no repercuten en forma directa sobre los ingresos.

Además, por el efecto que tienen sobre el contribuyente, los impuestos pueden ser progresivos o regresivos.

■ Son **progresivos** cuando restan recursos a los contribuyentes en función de su ingreso y su capacidad de manera proporcional, es decir, cuando se cobran más impuestos a quienes más tienen y más ganan.

■ Son **regresivos** cuando extraen mayores recursos de quien menos gana, como proporción del total de su ingreso.

Para procurar el bienestar de la sociedad, el gobierno debe buscar que los impuestos que cobra sean **progresivos**, y por lo general se recomienda que la proporción de impuestos indirectos sea mayor que la de impuestos directos, para no castigar el ingreso de las personas ni restar incentivos a la inversión. Sin embargo, esta es una decisión que cada país debe tomar en función de sus propias características.

Además, para definir su sistema tributario un gobierno debe procurar otros elementos, como la *sencillez*, necesaria para que los contribuyentes entiendan y respeten sus obligaciones; la *flexibilidad*, para sortear variaciones importantes en la economía sin que

drásticamente cada año. En el 2001, los ingresos no tributarios representaron el 22.44 por ciento del total de los ingresos presupuestarios del sector público, equivalente al 4.93 por ciento del PIB. Para el 2002 se espera que sean equivalentes al 17.3 y 3.8 por ciento, respectivamente. (Fuentes: Informe de las Finanzas Públicas y la Deuda al 4º trimestre de 2001, Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2002, Criterios Generales de Política Económica e información oportuna (PIB Nominal) del INEGI).

se vea mermada la capacidad de recaudación; la *transparencia*, que permita vincular el costo de pagar impuestos con los beneficios del gasto y servicios públicos; y la *efectividad*, para garantizar que quienes deban contribuir lo hagan (reducir la evasión).

En México estamos muy lejos de un sistema tributario ideal. Además de que la capacidad de recaudación es baja, el sistema es muy complejo y se requiere de especialistas para entender las obligaciones; no es muy flexible y se le hacen adecuaciones prácticamente cada año, mientras que apenas se empiezan a dar los primeros pasos hacia un esquema de mayor transparencia. Por si fuera poco, una gran parte de quienes podrían contribuir (la llamada economía informal) no lo hace, ya sea porque sus actividades no están reguladas o porque el gobierno no tiene la capacidad para cobrarles impuestos.

Esto es muy importante, porque los ingresos tributarios representan la fuente de ingresos más estable y confiable del gobierno. Cuando representan una parte pequeña, los ingresos están sujetos a variaciones de precios, condiciones de deuda y tasas de interés que pueden ocasionar recortes importantes al gasto. Por ello se ha mencionado con tanta insistencia la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal integral, que en resumidas cuentas significa encontrar la forma de hacer que el sistema tributario sea más equitativo y justo (por medio de la progresividad), flexible, sencillo, transparente y eficaz.

Lograr todos estos objetivos requiere de gran esfuerzo, y se dificulta aún más en función del grado de desarrollo económico, de las características del aparato productivo y de la propia sociedad. No se puede esperar una alta capacidad recaudatoria cuando una proporción importante de la población vive en condiciones de pobreza y marginación, ni cuando las cadenas productivas se

encuentran fragmentadas y una diversidad de empresas está al borde de la quiebra. Sin embargo sí se requiere de muchos recursos asignados eficazmente.

Por ello es importante analizar cuidadosamente también otras deficiencias estructurales de la política de ingresos, principalmente la dependencia respecto de fuentes alternativas de ingreso, como la deuda o el petróleo.

3.2 Las deficiencias estructurales de los ingresos en México.

Además de que el sistema tributario está limitado, los ingresos no tributarios del gobierno tienen un comportamiento muy variable, por lo que no se puede subsanar con ellos los límites de la recaudación tributaria.

Una de las limitaciones principales del gobierno para recabar recursos es la dependencia de los ingresos petroleros. Éstos agrupan los propios de PEMEX, pero no exclusivamente. También incluyen una parte de los ingresos tributarios, (impuestos sobre gasolinas y diesel, otros productos e importaciones), de los no tributarios (por concepto de derechos y contribuciones); e incluso una parte del endeudamiento. Los “ingresos petroleros” abarcan casi todas las fuentes de ingresos del gobierno. El problema radica en que están estrechamente vinculados al comportamiento del precio internacional del petróleo, el cual varía sustancialmente a través del tiempo, lo que hace sumamente vulnerable el presupuesto público.

En el caso de la deuda, el problema no es sólo que el gobierno esté sujeto a las condiciones económicas del entorno internacional, que en buena parte determinan la disponibilidad de presta-

mos. De mayor importancia aún es que el gobierno paga altas tasas de interés y se sujeta a obligaciones que pueden limitar el gasto en el futuro, aún más de lo que ya está hoy.

Una muestra de este peligro es evidente en el alto monto que se paga hoy para financiar la deuda de años atrás. En el 2001, se erogaron 188,033.8 millones de pesos por concepto de servicio de deuda (14.37% del gasto neto total), es decir, para pagar intereses y vencimientos a pagarés de endeudamiento contraídos con anterioridad. No sólo eso, seguimos gastando más de lo que podemos recaudar, toda vez que las fuentes de ingresos son insuficientes para hacer frente a las obligaciones de gasto. En 2001 se autorizó al gobierno para contratar nueva deuda por 99 mil 200 millones de pesos.

En cualquier caso, no puede mantenerse una situación de endeudamiento por tiempo indefinido. Mientras se mantenga un déficit público (mayor gasto que recaudación) en el presupuesto, estamos limitando los recursos para el futuro. En el caso de México, además, los requerimientos financieros del sector público usualmente no se ven reflejados en el presupuesto, de forma que el gasto es todavía mayor que los ingresos. Aunque en 2001 se observó un déficit del 0.69% del PIB, se calculan requerimientos hasta por 3.04% del PIB (y para 2002 los requerimientos serán de 3.22% del PIB). Lo que implican esos requerimientos es la incapacidad del gobierno para recaudar los recursos necesarios a fin de hacer frente a todas sus obligaciones, de entre las cuales destacan los altos intereses de deuda contraída.

Mientras se mantenga el endeudamiento, los requerimientos financieros del sector público crecen. Serán mayores cada año, reduciendo el gasto disponible para subsanar los rezagos en educación, combate a la pobreza, atención médica y mantenimiento de infraestructura.

4. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y SUS COMPONENTES

El Presupuesto de Egresos de la Federación es a la vez tres documentos. Más que sólo un monto, el Presupuesto se presenta de diversas formas en función del proceso presupuestal.

El documento que el Ejecutivo presenta al Congreso es un *Proyecto de Presupuesto de Egresos*, que contiene a la vez

a) una *exposición de motivos*, en la cual se detallan las características principales del gasto y su justificación;

b) un *proyecto de decreto*, que es la base para la discusión y aprobación por parte de los diputados, y contiene las previsiones más importantes del presupuesto asignando por ramos, así como limitaciones para su ejercicio; y

c) un *conjunto de tomos* que desagregan la información presupuestal de varias formas (tomas II a VI, el primero es la exposición de motivos y el proyecto de decreto).

El Proyecto de Presupuesto de Egresos se acompaña de otros instrumentos como parte de un

¿Qué contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación?

El *Proyecto de Presupuesto de Egresos* incluye seis 'tomas' de información.

El tomo I incluye un proyecto de decreto y su exposición de motivos. Es la información que usualmente se presenta en boletines y medios de comunicación. Se incluyen grandes rubros de información y lineamientos generales de gasto.

El proyecto de decreto suma el *gasto total* en 37 'ramos', (artículo 3ro) y una lista de entidades de control directo e indirecto, como PEMEX y la CFE. La referencia más rápida al gasto neto total es la consulta de este decreto, aunque el detalle de información no se presenta allí.

El Tomo II nos dice en detalle cuánto se va a asignar a cada entidad, el tipo de gasto (corriente o de capital) de la asignación, los programas y su monto específico, los objetivos y las unidades responsables del ejercicio directo del gasto. Se divide en tres subgrupos: A, que presenta la información de las Secretarías, B, que presenta ramos generales (como los recursos que se destinan al pago de deuda, en el 'ramo 24', o a los Estados, 'ramo 33') y C, que presenta la información de Poderes y organismos que no dependen del gobierno federal, como el poder Judicial y el Instituto Federal Electoral.

El tomo III es el nivel máximo de desagregación del gasto. Presenta la información del Tomo II (el gasto por programa vinculado a quien lo ejerce) desglosando en qué se va a gastar: salarios, materiales, comidas, mantenimiento u otros.

Este tomo presenta, además, un desglose de todas las plazas de cada una de las unidades de la entidad, su salario unitario y su nivel dentro del escalafón oficial. Esto permite analizar el porcentaje de los egresos

Paquete Económico, que incluye una iniciativa de Ley de Ingresos, y los *Criterios Generales de Política Económica*. En ocasiones se incluye también una propuesta de reformas a diversas leyes en materia fiscal, con el objeto de modificar la base de recaudación y obtener mayores ingresos.

Los *Criterios Generales de Política Económica* son un documento que establece la estrategia, objetivos y metas macroeconómicas generales que fundamentan la formulación de la Iniciativa de Ley de Ingresos. La *Ley de Ingresos* establece cálculos de recaudación, ingresos por concepto de derechos, aprovechamientos y otros en función de esos criterios, y el Presupuesto se proyecta sobre la base de los ingresos, las obligaciones de gasto y el proceso de presupuestación.

De forma que, aunque los *criterios y ley de ingresos* no son estrictamente parte del *Presupuesto*, están estrechamente vinculadas a éste, toda vez que establecen los límites al monto total de recursos que puede gastar el go-

biero en un año determinado. Cuando quiere aumentarse el monto de recursos a una dependencia o una ‘función’, como por ejemplo educación, hay dos formas de obtener los recursos: o se reasignan y restan recursos a otras dependencias y funciones, o se prevén las fuentes para su aumento en la Ley de Ingresos. Dado que el margen de maniobra para modificar el presupuesto de las dependencias y funciones es limitado, las modificaciones que pueden realizarse al presupuesto usualmente están asociadas a aumentos en la recaudación.

La siguiente gráfica nos permite apreciar la forma más amplia de clasificación del gasto contemplado en el Presupuesto. El gasto neto total se desdobra en componentes básicos como gasto programable (asociado a programas del gobierno) y no programable que a su vez integran los recursos destinados a la deuda, a los Estados por medio de participaciones, a los poderes y la proporción que gasta la administración pública centralizada.

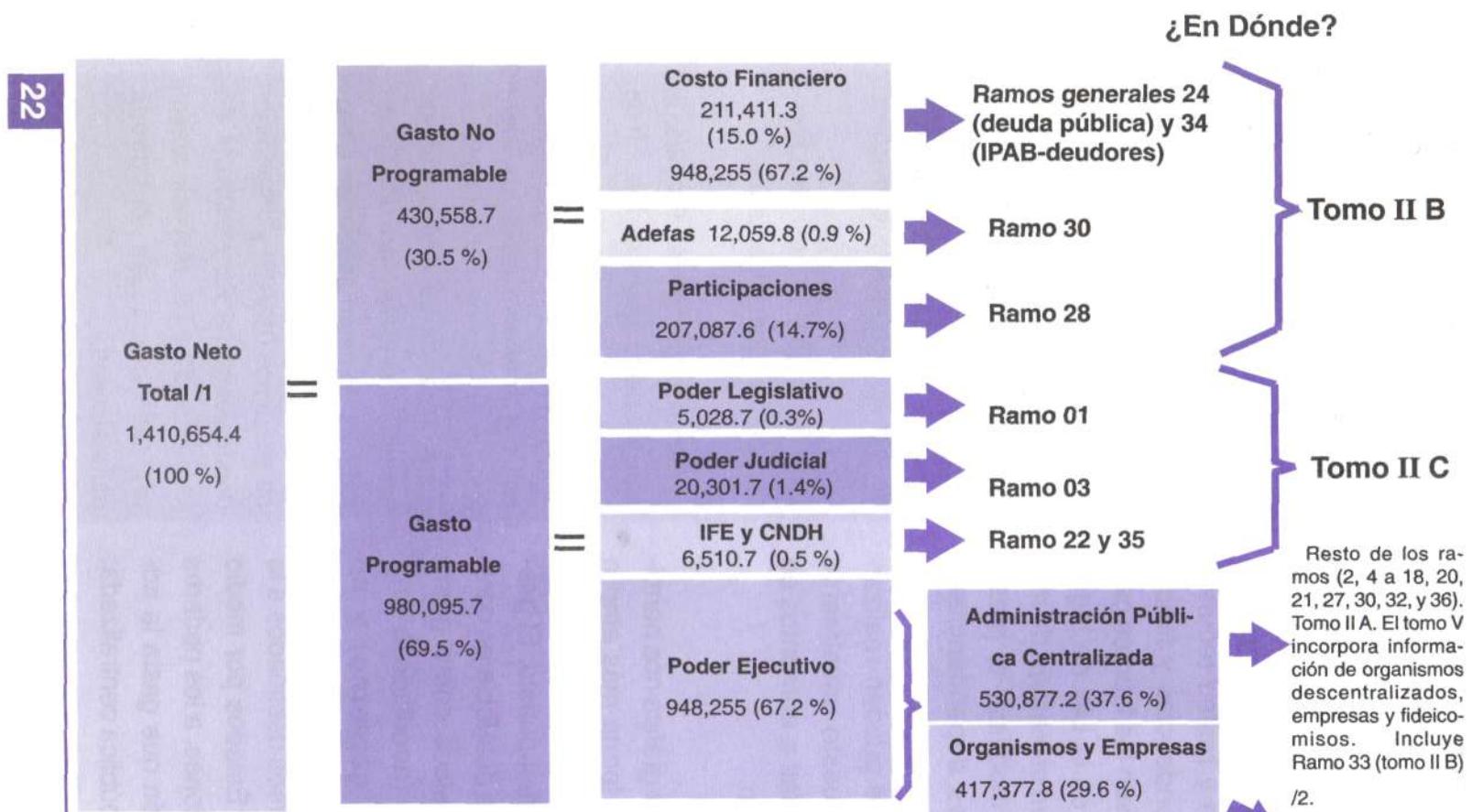
que se destina a remuneraciones de funcionarios públicos superiores, funcionarios medios y burócratas, y limita la discrecionalidad.

Los tomos IV y V están dedicados al análisis programático de las Entidades Paraestatales de Control Directo e Indirecto.

El Tomo VI, que empezó a presentarse a partir del presupuesto de 2002, incluye información del proceso de planeación y análisis de la inversión en infraestructura.

Los Tomos III y VI presentan información para todos los ramos.

¿Qué son los ramos? Formas de agrupar los recursos en función de quién los administra. El gobierno ‘suma’ el total de recursos agrupándolo en ramos administrativos, cuando engloban los recursos de una secretaría; ramos generales, cuando los recursos no los gasta una secretaría y/o no están asociados a programas, y lista por separado los poderes (ramos 01 y 03) y órganos independientes (el IFE y la CNDH. En los ramos 22 y 35, respectivamente), así como las entidades paraestatales.



/1. Todos los rubros están contemplados en la exposición de motivos e incluidos en el decreto (Tomo I). El Tomo III incluye información analítica de todos los ramos, y de gasto programable y no programable. El Tomo VI (a partir de 2002) incluirá también información del análisis costo-beneficio de los proyectos de inversión física, donde la haya.

/2. El gasto de la administración pública centralizada incluye el ramo 33 porque son recursos asociados a programas de la APF. La información se detalla por separado, sin embargo, en el Tomo II B.

Puede apreciarse asimismo el ramo en el cual Hacienda clasifica el gasto, en función de quién lo administra, y los tomos del paquete presupuestal (II a VI) en los que se encuentra detallada la información.

4 .1 El Presupuesto de Egresos y el Gasto en los Estados

Uno de los componentes de mayor importancia en el Presupuesto de Egresos son los recursos de los estados. En México existe un sistema de coordinación fiscal que regula las relaciones entre los gobiernos de distintos órdenes (municipal, estatal, y federal) en materia de ingresos, por medio de convenios de adhesión en los cuales los estados y municipios renuncian a su potestad para recaudar impuestos en su jurisdicción. Las dos funciones principales del sistema son:

- 1.- Compensar a estados y municipios por la renuncia a su derecho de gravar impuestos; y
- 2.- Regular las transferencias de estados ricos a pobres por medio de los componentes redistributivos de la coordinación.

En esencia, el sistema nacional de coordinación fiscal es un sistema de repartición de recursos, en el cual los estados comparten el ingreso recaudado de los impuestos más importantes (el IVA e ISR) al firmar acuerdos formales de colaboración administrativa con el gobierno federal.

A cambio, el gobierno les regresa a los Estados recursos por medio de tres vías. La Ley de Coordinación Fiscal establece la forma en que se distribuyen los impuestos federales recaudados:

1.- Participaciones, que se integran en el Ramo 28, un ramo *general* porque no lo gasta una secretaría o dependencia del gobierno federal, y no *programable* porque no está asociado a ninguno de los programas del gobierno. Las participaciones están legalmente determinadas, con base en un monto específico conocido como la recaudación federal participable. Los recursos no están condicionados, y se conceden sin establecer restricciones a los gobiernos estatales sobre el tipo de egreso a que deben aplicar los fondos. Las participaciones no se etiquetan.

2.- Aportaciones Federales, se integran en el ramo 25 y, desde 1998 también en el ramo 33, un ramo *general* porque no lo gastan directamente las secretarías, y *programable* porque está asociado a los programas establecidos por el gobierno. A diferencia de las participaciones, la mayor parte de este gasto está asociada a programas y, como tal, tiene un destino específico como educación, salud, asistencia social, infraestructura y seguridad pública, entre otros. Por lo tanto, son recursos etiquetados que deben gastarse en rubros específicos; aunque son administrados por los estados y municipios. El Ramo 33 incluye 7 fondos:

- a) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)
- b) Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud (FASSA)
- c) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en Estatal y Municipal
- d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
- f) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM, que incluye gasto en asistencia social y en infraestructura educativa)
- g) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
- h) Fondo de aportaciones para la Educación Técnica y de los Adultos (FAETA).

Tan sólo dos ramos 28 y 33, participaciones y aportaciones federales, respectivamente representan alrededor del 95 por ciento del

gasto total federalizado, es decir, el gasto considerado en el Presupuesto de Egresos de la Federación como aquel que erogan los estados y municipios. Si a esto se suma el ramo 25 representan casi el 100 por ciento del gasto federalizado.

3.- Convenios de colaboración: Aunque representan un monto relativamente pequeño, son una fuente adicional de recursos para los estados, por alrededor del 0.5 por ciento del total de gasto federalizado. Están determinados por un convenio entre el Estado (o municipio) y la dependencia que decida reasignar presupuesto hacia las entidades. Usualmente son convenios que contemplan gasto en infraestructura o descentralización administrativa.

En los últimos dos años, la discusión y negociación del presupuesto en la Cámara de Diputados ha generado reasignaciones para los Estados, por medio de la aprobación de montos extraordinarios que se incorporan como programas de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas (PAFEF), en el ramo 23. Suman alrededor del 3 por ciento adicional al gasto federalizable incluido en el presupuesto de egresos.

5. ¿QUÉ ES EL PROCESO PRESUPUESTAL?

Cada año, antes del 15 de noviembre, el Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación —salvo en su primer año de gobierno, en el cual la fecha límite para hacer entrega del PEF es el 15 de diciembre. Este es el momento en el que, por lo general, el presupuesto se convierte en tema de debate y discusión, no sólo al interior de la Cámara de Diputados, sino en los medios y en espacios académicos y ciudadanos.

Para llegar a este punto, en el que la propuesta del Ejecutivo es discutida, aprobada y decretada, fue necesario el trabajo de miles de personas a lo largo de varios meses. En su totalidad, el proceso presupuestal abarca un periodo aproximado de 30 a 36 meses, empezando con la delineación de las políticas—diez meses antes de que empiece el ejercicio fiscal—y culminando con la revisión de la Cuenta Pública, es decir, del ejercicio del gasto—casi diez meses después de haber concluido el ejercicio fiscal.

6. ¿CUÁLES SON LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO PRESUPUESTAL?

En el proceso presupuestal participan el Ejecutivo, el aparato burocrático y el poder legislativo. Aunque no se ha logrado consolidar una participación consistente y eficaz de la sociedad civil, diversas organizaciones sociales han participado en defensa de asuntos específicos, y buscan incidir en temas que consideran de importancia.

a) El múltiple papel del Ejecutivo

Como se ha mencionado ya, el Ejecutivo es el encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, documento que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica y política del país. El propósito de este documento es orientar la conducción del quehacer público y social durante el periodo de gobierno del Ejecutivo. Aunque es un documento normativo de largo plazo, de él se derivan los objetivos, programas y mecanismos que deben aplicarse cada año para la consecución de las metas y propósitos establecidos. Con

su elaboración, el Ejecutivo marca las pautas iniciales del proceso presupuestal, al sentar las bases sobre las cuales habrá de erigir instrumentos de política y lineamientos específicos de gasto.

Una vez que se han sentado las líneas generales de acción, el Ejecutivo debe formular las políticas del gasto público, y determinar —conjuntamente con las áreas de programación y presupuesto del Sector Público Federal—, los niveles de gasto requeridos para integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los instrumentos adecuados para cumplir con los compromisos establecidos. Además, participa ejerciendo los recursos que le corresponden durante el ejercicio fiscal.

b) Dependencias y organismos descentralizados

La burocracia también participa en la elaboración del presupuesto, además del correspondiente ejercicio de recursos, con la revisión, identificación y sistematización del contenido de cada programa que debe incluir el PEF. Estos programas incluyen las acciones específicas que van a desarrollar las dependencias y entidades para el año entrante, de acuerdo a sus misiones, así como a los propósitos institucionales de los programas sectoriales que se van elaborando en estrecha vinculación con la Secretaría de Hacienda, bajo lo que ésta llama “criterios de eficiencia, eficacia y calidad de la gestión pública”.

Adicionalmente, dos dependencias se encargan de la evaluación y control del ejercicio, particularmente la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mientras que en cada dependencia u organismo público descentralizado también opera una contraloría interna que durante el ejercicio va realizando acciones de control y evaluación.

c) Cámara de Diputados

De acuerdo con la Constitución (artículo 74), la aprobación del PEF es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (mientras que la Ley de Ingresos, por ejemplo, la tienen que aprobar ambas cámaras). Una vez que se ha integrado un proyecto de presupuesto se somete a la aprobación de la Cámara (acompañado de la Ley de Ingresos y otras disposiciones que le permiten al gobierno recaudar los ingresos que requiere), que por medio del trabajo en comisiones y la deliberación en el pleno debe analizar, en su caso reformar, y aprobar el presupuesto.

Además, la Cámara tiene el poder de supervisar los gastos gubernamentales y realizar el examen y auditoría de las cuentas y finanzas de las dependencias federales. Para ello, cuenta con el apoyo de una Contaduría Mayor de Hacienda, que desde el año 2000 es la *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación*. Esta entidad tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública Federal, documento en el cual el gobierno da a conocer la información del gasto con el mismo grado de especificidad con que se presenta el Presupuesto de Egresos.

El objeto de esta revisión es conocer los resultados de la gestión financiera y comprobar si se ajustan a los criterios señalados por el presupuesto, y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas.

Para ejercer su potestad sobre la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cámara cuenta con una Comisión de Vigilancia, que sirve como el medio de comunicación entre ambas entidades y que tiene atribuciones de control y evaluación sobre la Contaduría.

Hoy, la Entidad de Fiscalización Superior y el propio proceso de fiscalización son sujetos de un proceso importante de modificación, que busca modernizar y hacer más eficaz y eficiente la labor de revisión del ejercicio presupuestal (este proceso se detalla más adelante). El legislativo ha desempeñado un papel fundamental en la definición de las reformas a seguir para modernizar esta importante función.

7. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE QUE LAS ORGANIZACIONES CIVILES TRABAJEN EN PRESUPUESTOS PÚBLICOS?

El proceso presupuestal es tan importante para el bienestar y el desarrollo de la sociedad que no se puede dejar al arbitrio de los gobernantes, ya sea el Ejecutivo, el Legislativo o las dependencias de la administración de lo público. Por su trascendencia, exige de la sociedad la capacidad para involucrarse de manera activa y participar en la definición de objetivos y metas, en la revisión del ejercicio conforme a lo establecido, con eficiencia y de manera transparente.

Esta exigencia requiere de organizaciones de diversa índole: ciudadanas y no gubernamentales, académicas, asociaciones de obreros y patrones, de campesinos y ejidatarios, comerciantes y pequeños empresarios, así como medios de comunicación; todos los cuales deben velar por el derecho de los ciudadanos a estar al tanto de cómo, cuándo y en qué ejerce el gobernante los recursos públicos.

El ejercicio de gobierno y las relaciones de poder motivan, ciertamente, que unas organizaciones influyan más que otras. El poder de negociación de la asociación de empresarios, por ejem-

plo, es mucho más fuerte que el de las cooperativas de pescadores, o incluso el de las organizaciones obreras. Qué decir de la influencia que pueden tener los medios de comunicación cuando su labor se sustenta en análisis serios y comprometidos. Pero ello no resta importancia a la amplia diversidad de organizaciones y asociaciones posibles. Por el contrario, la refuerza, toda vez que se requiere de mayor esfuerzo en la promoción del interés de los grupos y causas con menor capacidad de interlocución y de influencia.

Hasta hace relativamente poco tiempo, la participación de organizaciones de la sociedad civil en el análisis de las prioridades y composición del gasto, de los objetivos específicos de programa o metas a cumplir era prácticamente nula. Pero en los últimos años se han venido involucrando más y más en la materia.

La labor de todas las organizaciones es importante. En conjunto, su desempeño ha generado un serio replanteamiento de las prioridades que deben atenderse, de la forma de hacerlo y de los mecanismos para garantizar que el gasto sea eficiente y transparente; de la exigencia de que no se desperdicien los recursos del Estado, por ninguna razón, sea incapacidad o dolo, incompetencia o corrupción; de los principios que sustentan la fiscalización y el control externo del ingreso y gasto públicos; y del papel que deben seguir desempeñando para avanzar en la consolidación de un ciclo presupuestal que contribuya al desarrollo del país.

La tarea es compleja, ciertamente, toda vez que el proceso presupuestal tiene importantes barreras. Una gran mayoría de las organizaciones y asociaciones desconoce su funcionamiento, a lo cual se suma la escasez de información al respecto, más cuando se trata de asuntos muy específicos. Sin embargo, con la renovada participación y el proceso de cambio institucional se

están abriendo espacios que es imprescindible aprovechar. Para ello es importante contar con información amplia sobre el proceso presupuestal y una metodología clara y sólida de análisis e interpretación, que le permita a los grupos saber qué quieren lograr y cómo hacerlo.

8. LAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTAL: CUATRO OPORTUNIDADES PARA INCIDIR

El proceso del presupuesto consiste en cuatro etapas básicas que, en el caso de México, abarcan un periodo aproximado de 2 años y medio a tres años. Estas cuatro etapas son:

La **formulación del presupuesto**, durante la cual el Ejecutivo elabora su propuesta para el año fiscal siguiente; la etapa de **discusión y aprobación del presupuesto**, en la que la Cámara de Diputados discute el proyecto, lo modifica y aprueba; el **ejercicio del gasto**, es decir, el año durante el cual el gobierno instrumenta los programas y eroga los recursos previstos en el presupuesto; y la **revisión de la Cuenta Pública**, que es la revisión del ejercicio del gasto y la comparación de lo ejercido con lo proyectado en el presupuesto.

Cada una de estas etapas encierra oportunidades específicas para influir en el proceso, ampliar los espacios y posibilidades de participación ciudadana, fortalecer la democracia y elevar los niveles de transparencia. Esto significa que los esfuerzos y la dedicación de quienes trabajan con presupuestos públicos no se tienen que limitar al periodo de discusión en la Cámara de Diputados; de hecho, hay múltiples momentos a lo largo del año en los que el trabajo ciudadano con respecto a presupuestos es fundamental.

8.1 La formulación de los presupuestos

La formulación inicial del presupuesto se realiza, de manera exclusiva, al interior del poder Ejecutivo. En esta etapa inicial, la formulación se apoya en parámetros clave y en los niveles manejados por el presupuesto previo. También es en esta etapa cuando se desarrolla la política del gobierno, vista en términos de objetivos y asignación de recursos, a la vez que se determina si un programa va a ser prioritario o no, y cuánto dinero le corresponderá. En síntesis, se toman las decisiones más importantes en torno al presupuesto, ya que se determina la base a partir de la cual se va a negociar con cada dependencia, cada sector y, a final de cuentas, con la Cámara de Diputados. En México, esta fase se puede subdividir en ocho momentos (véase esquematización en las siguientes páginas).

Durante los primeros tres, las secretarías de Estado, dependencias y organismos descentralizados del gobierno federal proyectan los requerimientos para el funcionamiento de sus programas, las necesidades de inversión, compromisos ineludibles, sueldos y salarios, materiales y suministros, así como subsidios y transferencias.

Durante este periodo la subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda pregunta a todas las dependencias, con base en los lineamientos establecidos, sus requerimientos de recursos, que plasman en los Programas Operativos Anuales. A cada dependencia se le mandan los lineamientos por la Dirección de Sector respectiva, y se lleva a cabo un proceso de evaluación de los proyectos y programas.

Una de las características más importantes de esta etapa es que se lleva a cabo, casi exclusivamente, a puertas cerradas.

El Ejecutivo, encabezado por la Secretaría de Hacienda, negocia y acuerda los niveles del gasto, establece techos presupuestarios y determina la fisonomía del presupuesto global.

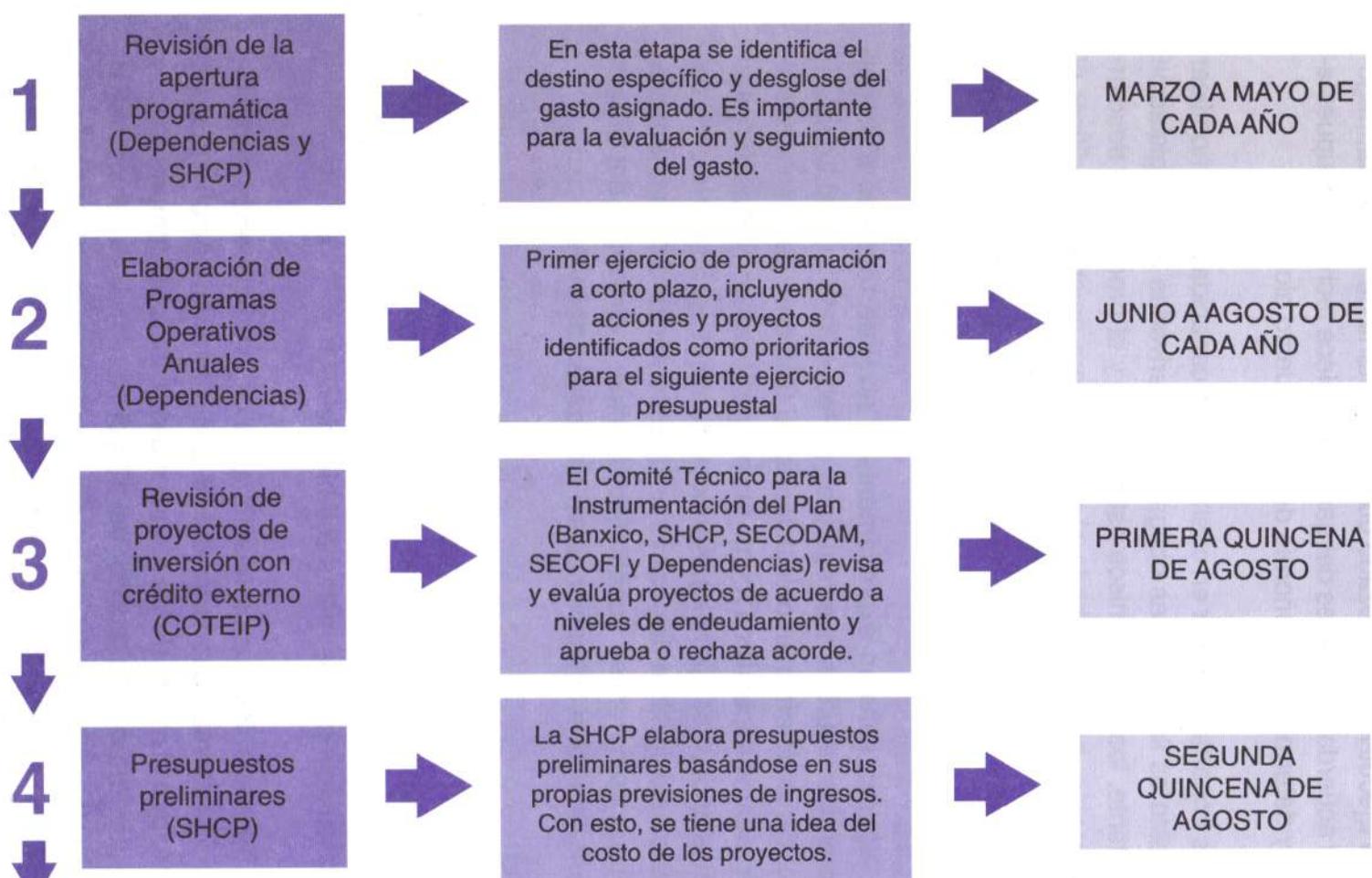
Es importante tomar en cuenta que la capacidad para modificar el gasto es limitada. Las obligaciones derivadas de la legislación existente, los compromisos estratégicos y el proceso de descentralización, han estrechado el margen para ajustar y modificar el gasto. El gasto Público se encuentra determinado por compromisos jurídicos de diversos tipos, y es importante conocerlos para poder efectuar cambios.

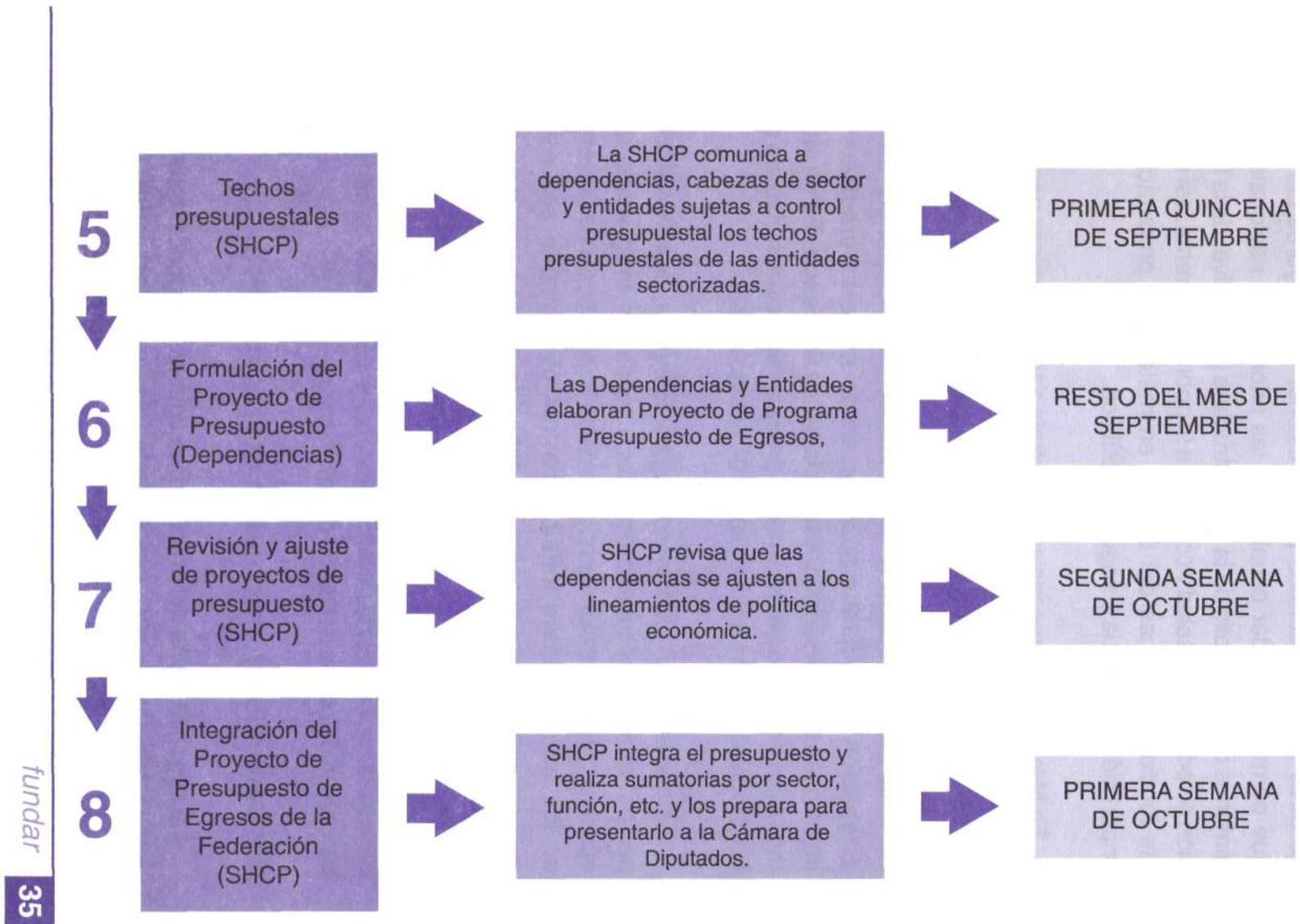
Algunos señalan expresamente el nivel de recursos a erogar (como los recursos que requieren el Poder Judicial, o el Legislativo). Otros determinan obligaciones del Gobierno pero sin establecer montos específicos (como las obligaciones derivadas del pago de salarios, por ejemplo). Aproximadamente el 53 por ciento del gasto está ligado a disposiciones de carácter jurídico que establecen un compromiso cuantitativo definido y alrededor del 34 por ciento lo está a obligaciones sin cantidades definidas.

Tan sólo al costo financiero de la Deuda debe destinarse alrededor del 17 por ciento del gasto neto total, lo cual es ilustrativo de las limitaciones en el proceso de asignación del gasto, al planear y elaborar la proporción de los recursos que irán a los programas para cumplir con las metas establecidas.

En suma, los gastos relacionados con compromisos específicos representan alrededor del 87 por ciento del gasto neto total, por lo que el monto de los recursos disponibles no comprometidos es muy reducido (alrededor del 13 por ciento). Esta restricción al gasto ha limitado la capacidad del Estado para atender cabalmente funciones estratégicas y prioritarias, pero también la capacidad

34





de otros grupos y actores para presionar por mayores cambios que permitan atender cabalmente las prioridades nacionales en términos del desarrollo de la infraestructura productiva, de la inversión en educación, salud y combate a la pobreza extrema, así como las funciones básicas del Estado en materia de procuración e impartición de justicia y seguridad pública.

En México faltan mecanismos, estrategias y dinámicas para que otras instancias—como la Cámara de Diputados, por ejemplo—puedan hacer propuestas y recomendaciones al Ejecutivo durante esta fase de formulación del presupuesto. La naturaleza cerrada de esta etapa, aunada a su trascendental importancia en la asignación de recursos públicos, exige maneras creativas e ingeniosas para desarrollar capacidades de incidencia. Es en este momento en el que se determinan prioridades y características de los programas, y no sólo el dinero destinado a éstos.

Para este fin son indispensables, por lo menos, dos elementos: por un lado, es necesario conocer a fondo los programas, los objetivos y los lineamientos operativos de dependencias o sectores en los que se quiere influir. Mientras más amplio sea este conocimiento, mayores serán las capacidades de generación de propuestas sólidas. Por otro lado, es fundamental identificar y tener acceso a los funcionarios involucrados en esta etapa. Ambas condiciones sólo se pueden cumplir por medio de estrategias sólidas de investigación y el desarrollo constante y persistente de canales de comunicación, y espacios de interacción.

8.2 Discusión y aprobación del presupuesto

La segunda etapa del proceso presupuestal se concentra en el poder legislativo, explícitamente en la Cámara de Diputados. Una vez completado el procedimiento interno de elaboración del pro-

yecto, éste sigue el mismo procedimiento legislativo de aprobación que se aplica a cualquier otra ley y que consiste en: iniciativa de ley, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación.



/1 Cuando se trata del primer año de gobierno, el límite máximo para la entrega del PEF es el 15 de diciembre.

El Legislativo en México tiene poca experiencia en términos de debate presupuestal, y sus capacidades de propuesta y modificación son limitadas, debido a que la discusión, y la modificación —y el cabal entendimiento de los presupuestos por parte de los diputados— no formaban parte del proceso político.

Hasta 1997, los presupuestos eran aprobados sin problema por la mayoría priista de la Cámara, situación que se modificó cuando la oposición en conjunto obtuvo la mayoría.

Desde la instalación de la LVII Legislatura la dinámica propia de la discusión y debate en materia presupuestal han sido muy distintos a los que habían prevalecido con anterioridad. El arduo proceso de negociación ha requerido no sólo la disposición de las autoridades hacendarias y del Ejecutivo, sino el establecimiento de mecanismos institucionales para facilitar información que los Diputados requieren para el cumplimiento de sus funciones, como la Unidad de Enlace con el Legislativo en las dependencias y el Ejecutivo, y la Unidad de Estudios en Finanzas Públicas en el Congreso.

Como resultado de esta nueva dinámica, se han empezado a estudiar alternativas para promover cambios al proyecto de presupuesto. En 1998, por ejemplo, durante la discusión del PEF para 1999, se rechazó la propuesta de incorporar los pasivos que el gobierno asumió como resultado del salvamento de los bancos y se promovieron mecanismos alternativos para evadir una crisis de credibilidad. Ese mismo año se presionó por un aumento a los presupuestos de universidades públicas —que habían visto mermados sus recursos por recortes del gobierno—, y se lograron modificaciones. Por un monto bajo, ciertamente, pero significativas en términos del nuevo equilibrio de poderes.

Durante la discusión del Presupuesto de Egresos para el año 2000 se lograron cambios todavía más significativos, toda vez que no sólo se hicieron importantes reasignaciones del gasto social, que representaron recursos a favor de los pensionados por 3 mil millones de pesos, y de más de 6 mil 800 millones de pesos para Entidades, sino porque además se creó una comisión para la vigilancia de la aplicación del Gasto Social en el contexto electoral.

En 2001 se mantuvo la tendencia de reforzar el gasto para entidades. Los dos montos más importantes de la reasignación presupuestal fueron el otorgamiento de 2,500 millones de pesos a pensionados y 13,157 millones destinados a un ‘programa para el fortalecimiento de las entidades federativas’, incorporados en el ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas. Adicionalmente, se aprobaron 500 millones de pesos para apoyar a los defraudados por cajas de ahorro, y se realizaron otras modificaciones para apoyar la comercialización de recursos del campo, así como en materia de educación (véase tabla 1).

Uno de los aspectos más importantes de las modificaciones al presupuesto 2001 es que se acompañaron de modificaciones a los Criterios Generales de Política Económica, lo que permitió aumentar los recursos disponibles para hacer reasignaciones. Además, el gobierno federal presentó una lista de posibles ahorros, con lo cual se fue recortando el presupuesto en diversas dependencias para destinarlo a los fines establecidos por el legislativo. Adicionalmente, los rubros de Participaciones y Aportaciones aumentaron en función de cambios a la Ley de Coordinación Fiscal (los recursos están legalmente determinados, por lo que es necesario modificar la ley para generar aumentos en el ramo 28 y algunos componentes del ramo 33, que están vinculados a la ‘recaudación federal participable’).

Tabla 1
Presupuesto 2001
Modificaciones realizadas por la Cámara al
Proyecto del Ejecutivo (millones de pesos de 2001)

DEPENDENCIAS Y ENTIDADES	Original 2001	Modificaciones	Aprobado	Porcentaje Variación
GASTO NETO TOTAL	1,339,601.7	22,264.8	1,361,866.5	1.66
LEGISLATIVO	4,298.7	100.0	4,398.7	2.33
JUDICIAL	15,303.5	1,500.0	13,803.5	-9.80
EJECUTIVO				
Presidencia de la República	1,759.1	-2.9	1,756.20	-0.16
Gobernación	4,869.0	49.1	4,918.13	1.01
Relaciones Exteriores	3,750.0	-84.3	3,665.74	-2.25
Hacienda y Crédito Público	19,610.7	775.0	20,385.70	3.95
Defensa Nacional	22,484.6	-60.0	22,424.63	-0.27
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	26,973.2	4,107.3	31,080.52	15.23
Comunicaciones y Transportes	18,087.0	817.4	18,904.40	4.52
Economía (Comercio y Fomento Industrial)	5,127.1	-138.1	4,988.97	-2.69
Educación Pública	95,983.5	1,585.1	97,568.58	1.65
Salud	19,186.1	92.0	19,278.07	0.48
Marina	8,903.8	-30.4	8,873.40	-0.34
Trabajo y Previsión Social	3,823.4	-20.0	3,803.44	-0.52
Reforma Agraria	1,758.0	97.0	1,855.01	5.52
Medio Ambiente y Recursos Naturales	15,008.5	-608.0	14,400.46	-4.05
Procuraduría General de la República	5,676.7	-82.3	5,594.40	-1.45
Energía	14,206.8	-20.0	14,186.77	-0.14
Desarrollo Social	14,088.7	537.0	14,625.70	3.81
Turismo	1,395.4	-57.4	1,338.03	-4.11
Contraloría y Desarrollo Administrativo	1,369.7	-19.9	1,349.77	-1.45
Tribunales Agrarios	498.8		498.78	
Tribunal Fiscal de la Federación	733.4	-1.2	732.20	-0.16
Seguridad Pública	6,350.1		6,350.11	

Representa el balance neto, no el total de recursos reasignados. En algunos rubros se realizaron reducciones importantes además del aumento en el balance neto.

(continuación)

Ramos Generales	Original 2001	Modificaciones	Aprobado	Porcentaje Variación
Aportaciones a Seguridad Social	91,523.6	2,500.0	94,023.6	2.73
Provisiones Salariales y Económicas	7,312.9	12,980.8	20,293.6	177.51
Previsiones para Educación Básica y Normal	15,332.4	9,610.6	24,943.0	62.68
Aportaciones Federales	204,498.8	-4,920.6	199,578.2	-2.41
Deuda Pública	147,204.0	-2,150.0	145,054.0	-1.46
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	192,490.8	1,593.9	194,084.7	0.83
Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0.0			
Adefas	13,786.0	-1,500.0	-12,286.0	-10.88
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	39,177.9		39,177.9	

El aumento a los recursos del PAFEF es de 13 mil 157 millones y se aumentó en el ramo 23, ‘provisiones salariales’; el balance es menor porque se realizaron recortes. El aumento a pensiones es de 2 mil 500, reflejado en el ramo 19, aportaciones a seguridad social.

(continuación)

ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTAL DIRECTO	Original 2001	Modificaciones	Aprobado	Porcentaje Variación
ISSSTE	43,224.1		43,224.1	
IMSS	144,628.0	-135.3	144,492.7	-0.09
LOTENAL	1,062.4		1,062.4	
CAPUFE	3,219.7		3,219.7	
CFE	91,645.1	-250.0	91,395.1	-0.27
L y FC	14,249.1		14,249.1	
PEMEX	94,357.7	-500.0	93,857.7	-0.53
Costo Financiero (PIDIREGAS)	22,853.4		22,853.4	
IFE y CNDH	6,204.2	-900.0	5,304.20	14.51

Las cifras pueden no sumar el total. Se debe restar 104,414.1 millones de pesos por concepto de subsidios a cuenta.

Ahora bien, a pesar de esta nueva dinámica las limitaciones de la Cámara de Diputados siguen siendo importantes. Es de destacar, por ejemplo, que a pesar de que los Diputados ordenaron los ajustes ya señalados tuvieron que conformarse con ordenar al ejecutivo que realizara los recortes pertinentes según su consideración y arbitrio, por no contar con la información y el tiempo pertinentes para decidir los recortes ellos mismos. Ello refleja problemas compartidos con muchas otras instancias legislativas a nivel internacional. Los legisladores no cuentan con un equipo permanente e independiente que se especialice en presupuestos. Sin ello, la valoración y la generación de propuestas está limitada al conocimiento de los legisladores en turno y de su cuerpo de asesores.

Los efectos de esta falta de conocimiento se intensifican por el escaso tiempo que los diputados tienen para discutir y aprobar la propuesta enviada por el Ejecutivo. En comparación con los ocho meses de que éste dispone para elaborar programas, fijar prioridades y negociar con cada dependencia los montos y su asignación, la Cámara de Diputados tiene poco más de mes y medio —incluyendo períodos extraordinarios— para analizar y aprobar la totalidad del presupuesto federal. Y ello sin mencionar que durante el primer año de una administración el problema es aún mayor, toda vez que el límite puede ser hasta de 15 días para llevar a cabo la discusión y aprobación.

Como resultado de la nueva dinámica en el Congreso se han empezado a estudiar alternativas que conduzcan a una mayor incidencia de los diputados en la determinación de las asignaciones de gasto. Como resultado de una mayor participación cada año desde 1997 ha habido modificaciones al decreto propuesto por el Ejecutivo. A la vez, puede apreciarse una mayor precisión de los legisladores, de forma que las modificaciones han sido técnica-

mente más completas y el margen de acción del Ejecutivo para realizar cambios sobre la marcha se ha ido acotando.

Vale la pena destacar que los cambios realizados son mucho más significativos en términos del nuevo equilibrio de poderes que en términos de incidencia. El margen de acción de los legisladores sigue siendo muy limitado, y las reasignaciones que realizan son marginales en relación con el monto total del presupuesto y el gasto programable, así como en términos de la justificación, los objetivos y las metas que el gobierno asocia al gasto.

Como puede apreciarse en la tabla 2, los cambios son marginales en términos absolutos. Cuando más significativos, los Diputados realizaron cambios por el 1.6 por ciento del presupuesto y es de destacar que esto se debe en buena medida a que se modificaron al alza los criterios de política económica, aumentando la previsión de ingresos disponibles, lo cual no es siempre posible sino más bien la excepción.

Tabla 2. Síntesis de las modificaciones durante la LVII Legislatura y el PEF de 2001

	1998	1999	2000	2001
Monto de la modificación	-5,481.10	-10,670.40	7,494.30	22,264.8
Porcentaje del gasto neto total	-0.63	-1.03	0.63	1.66

Si a esto se suma que las modificaciones casi nunca afectan los programas y objetivos planteados por el gobierno (salvo cuando se recortan recursos para reasignarlos), puede apreciarse claramente que la incidencia de los legisladores es muy baja.

¿Qué pasa cuando el Congreso no aprueba un presupuesto?

Recientemente se han anunciado una serie de iniciativas para cambiar el proceso presupuestal en México, en el contexto de las iniciativas de reforma hacendaria, y es muy probable que este debate se prolongue varios años. Entre esos cambios tiene un lugar importante la preocupación por eliminar el vacío legal en caso de que no se apruebe un presupuesto. Tanto el Ejecutivo como los legisladores de diversos partidos han presentado iniciativas a este efecto. En diciembre de 2001 se tenían en comisiones ocho propuestas de reforma al proceso presupuestal.

La intención de la mayor parte de las iniciativas es adelantar la entrega del presupuesto a los diputados, y prever mecanismos para garantizar que habrá normas que permitan recaudar ingresos y realizar erogaciones en caso de no lograrse la aprobación del presupuesto en los tiempos señalados por la Constitución. Estos mecanismos usualmente son conocidos como «reconducción

En la tabla 1, en páginas anteriores, puede apreciarse que la mayor parte de los cambios del Congreso en 2001 implicaron una asignación de recursos en partidas extraordinarias para grupos vulnerables y Estados. Así en 2000 como en 2001, los recursos a pensionados y el aumento de las participaciones o recursos a los Estados han sido las modificaciones más importantes, por entre 9 mil 870 y 16 mil millones de pesos. Estos recursos, es de destacar, no son distribuidos con base en una estrategia ni asociados necesariamente a logros, el cumplimiento de metas o criterios de evaluación que permitan medir su impacto. Se otorgan como sumas extraordinarias.

Por ejemplo, los recursos para pensiones se dividen entre el total de pensionados y se entregan en una sola exhibición, y los recursos para el fortalecimiento de los Estados se asocian al pago de deuda y sistemas previsionales de manera adicional a, y no se suman a las participaciones o aportaciones del Ramo 33, que entre-

ga el gobierno a estados y municipios.

Donde sí se afecta el contenido programático del presupuesto, cuando no hay recursos excedentes para financiar las modificaciones propuestas por los legisladores, es en los rubros donde se aplican los recortes. Para obtener estos recursos se realizan cambios a cierto número de ramos (trece en 2001) y usualmente se afectan los rubros de inversión, lo cual no puede seguir haciéndose de manera indefinida.

La incidencia de los legisladores es limitada. Y lo es porque no cuentan con el marco legal ni con las herramientas que les permitan tomar decisiones sustantivas. El corto tiempo que tienen es suficiente para recortar algunos programas de inversión y destinar esos recursos a pagos extraordinarios. Afectar la orientación y características del presupuesto, o incorporar propuestas a erogaciones asociadas a programas sujetos a los mismos procesos de evaluación y control que el presupuesto integrado

presupuestal», y hay diversas posibilidades:

- Prórroga automática del presupuesto del año anterior para el año fiscal completo.
- Prórroga automática provisional (en tanto se aprueba un nuevo paquete).
- Prórroga automática provisional sólo para gastos obligatorios.
- Entrada en vigor del presupuesto del Ejecutivo.

Dadas las condiciones políticas imperantes en el congreso, la balanza parece inclinarse hacia alguna medida que permita una prórroga automática y provisional de las disposiciones de ingreso y gasto en casos obligatorios, lo cual implica que de cualquier forma se requiere un acuerdo en el corto plazo, aunque se incumpla con la fecha límite del 31 de diciembre.

Además de este mecanismo, es difícil prever la aprobación de otras medidas que otorguen a uno de los poderes (el Ejecutivo o el Legislativo) un peso relativo mayor en la negociación. Lo más probable y deseable es que se mantenga un equilibrio. Esto es indispensable

para garantizar que las modificaciones y decisiones tomadas sean parte de un acuerdo, y para mantener la discusión del presupuesto en la agenda pública.

Sin embargo, es igualmente posible que se continúen ignorando problemas torales en el proceso presupuestal, como el hecho de que el Congreso no tiene capacidad ni facultad para intervenir de manera importante en la formulación del presupuesto, y el hecho de que se requiere un marco presupuestal de mediano plazo que incorpore no sólo previsiones macroeconómicas, sino además asignaciones de gasto cuando se cumplan metas, e incentivos que promuevan la competencia por los recursos disponibles entre diversos proyectos de gasto.

Adicionalmente, hay aspectos del proceso presupuestal que más que requerir cambios legales importantes requieren un ajuste conceptual que promueva la funcionalidad en la estructura por programas y la auténtica evaluación del desempeño.

por el gobierno, es prácticamente imposible. Los legisladores están imposibilitados de facto para hacerlo, aunque en teoría podrían incidir de manera más significativa.

Independientemente de los cambios que se logren incorporar es evidente que sigue pendiente una revisión de fondo del proceso presupuestal en México, que permita analizar la posibilidad de introducir un marco presupuestal de mediano plazo, otorgar al Congreso el tiempo y la información suficiente para efectuar los cambios que se requieran o consideren apropiados y permitir una mayor participación de la sociedad, organizaciones civiles y sociales en el proceso.

En este contexto, el análisis que las organizaciones ciudadanas y académicas pueden realizar en torno a aspectos particulares del presupuesto federal puede ser un insumo fundamental para el debate. Se pueden desarrollar análisis del presupuesto en general, de sus impactos a corto y largo plazo, y de las características específicas de ciertos pro-

gramas, por ejemplo. De esta manera es posible introducir al debate elementos que muchas veces permanecen excluidos por definición, como son visiones alternativas de los costos e impactos de los programas y de políticas económicas específicas.

Hasta aquí llegan las primeras dos partes del proceso presupuestal, que se refieren a su elaboración y discusión. Ahora es importante analizar la otra mitad del proceso, en concreto, el ejercicio y la evaluación del ejercicio del gasto público, en el cual la participación de entidades y organizaciones públicas y de la sociedad civil no sólo busca modificar las prioridades del gobierno, sino garantizar que cumple con su función administrativa de manera transparente y con pleno apego a derecho.

8.3 El ejercicio del Gasto

El ejercicio del gasto es la tercera etapa del proceso presupuestal. Rara vez el gasto se ejerce tal y como se definió en el presupuesto. En muchas ocasiones, las modificaciones que se registran son menores y totalmente justificables, debido a que responden a cambios en las condiciones económicas. Sin embargo, también es común que las diferencias entre el presupuesto aprobado y el ejercicio del gasto sean constantes, recurrentes y no necesariamente se desprendan de políticas consistentes.

Parte de esto se debe a que en México las modificaciones que se le hacen al presupuesto después de su aprobación no tienen que ser rectificadas por la Cámara de Diputados. De hecho ni siquiera se les informa de las modificaciones a menos que rebasen un monto muy alto. Este espacio de flexibilidad, si bien puede ser necesario para situaciones de emergencia y condiciones económicas cambiantes, abre amplios márgenes de discrecionalidad y falta de transparencia.

Es indispensable, por tanto, desarrollar las capacidades de vigilancia durante esta etapa. Este punto adquiere mayor relevancia aún si se considera que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) no da a conocer los resultados de las auditorías internas de cada dependencia.

Por ejemplo, en un monitoreo ciudadano al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Básica (Ramo 33), la Alianza Cívica de Nuevo León descubrió que la mayor parte de los recursos de este fondo, cuyo objetivo central es desarrollar la infraestructura básica en regiones de pobreza extrema, se estaba ahorrando, sin que mediara justificación alguna. De manera similar, el Frente Cívico Familiar de Yucatán identificó que los mecanismos de participación ciudadanos requeridos para la operación del mismo fondo, eran inexistentes.

Ambos casos ejemplifican esfuerzos de vigilancia ciudadana durante el ejercicio del gasto que ilustraron la vinculación entre la ambigüedad operativa del fondo analizado con las discrepancias entre sus objetivos y sus resultados, su falta de transparencia y sus espacios de discrecionalidad.

En el 2000, la Cámara de Diputados aprobó la creación de una Comisión Especial encargada de vigilar que el ejercicio del gasto social se realizara conforme a lo que dicta la ley y que los recursos públicos no fueran utilizados para favorecer a algún candidato o partido político durante el proceso electoral federal.

Entre las facultades y atribuciones de esta Comisión estuvo poder presentar denuncias en contra de servidores públicos que utilizaran recursos públicos con fines proselitistas, vigilar los “candidatos” al presupuesto del año 2000 —los cuales clarificaban las reglas de operación del gasto social y obligaban a fijar en la papeleería y publicidad de los programas sociales una leyenda en la que

se informaba que los recursos provienen de los contribuyentes y que se prohíbe utilizarlos con fines electorales, políticos o de lucro—, recibir quejas y denuncias ciudadanas para turnarlas a las autoridades competentes, así como orientar a quienes pidan asesoría para la presentación de denuncias. De esta manera, la legislación abrió una puerta a la vigilancia ciudadana del ejercicio del gasto durante las campañas electorales federales.

Ahora bien, a pesar de esta apertura, es importante señalar que las herramientas a disposición de la Cámara de Diputados para efectuar la fiscalización del gasto, aún con la creación de esta comisión especial, fueron muy limitadas. Lo son en general, por la complejidad técnica de darle seguimiento a miles de millones de pesos en una amplia diversidad de programas en todo el territorio. Se requiere de un órgano altamente especializado para evitar el tipo de problemas que se han dado a conocer paulatinamente, independientemente de que el mal uso o malversación de fondos tengan un trasfondo electoral o no. Es imperativo transparentar el ejercicio de los recursos, los criterios de asignación y el proceso de evaluación de resultados.

En los últimos meses, la Secretaría de Hacienda ha desarrollado nuevos mecanismos de información que facilitan la fiscalización y control en el ejercicio del gasto. Aunque estos instrumentos sirven a la Entidad Superior de Fiscalización, y a los legisladores, pueden ser de utilidad para quienes estén interesados en dar seguimiento al ejercicio presupuestal y busquen incidir en la asignación de recursos en el mediano plazo.

Destacan, por su importancia, el Informe que presenta el Avance de Gestión Financiera, obligación producto de las reformas a la Entidad Superior de Fiscalización, que presenta la información general de lo ejercido durante el primer semestre del año. Esta

información, que en estricto sentido es un avance de la Cuenta Pública, con menor detalle, es de utilidad para detectar modificaciones importantes en el ejercicio, como por ejemplo el subejercicio. Otros documentos incluyen una lista que enumera las obligaciones derivadas del Presupuesto, con calendario de presentación de información. Este documento se encuentra en los informes de la Secretaría de Hacienda. También es importante la presentación de informes mensuales sobre la situación de la Economía, las Finanzas Públicas y la Deuda, los cuales permiten dar un seguimiento más puntual de las modificaciones al gasto y entender el proceso de modificación y adecuación en el ejercicio de los recursos.

En general, aunque estos documentos difícilmente sirven para conocer a detalle las erogaciones, permiten tener un panorama claro de qué se gasta, en qué condiciones, cuándo hay subejercicio y dónde; y a qué se deben y cómo se aplican las modificaciones al gasto, cuando son necesarias. Es importante aprovechar la información ahí contenida para desarrollar una perspectiva precisa del ejercicio presupuestal y para fortalecer la incidencia en las asignaciones en el futuro.

8.4 Control y Fiscalización: La revisión de la Cuenta Pública

La cuarta etapa del proceso presupuestal es la revisión de la Cuenta Pública, que consiste en que el gobierno rinda cuentas del gasto asignado que en efecto se ejerció durante el periodo. Es hasta este momento que se pueden identificar variaciones en programas, las modificaciones del gasto asignado a cada entidad y la reasignación de recursos al interior de las mismas.

Esto es importante toda vez que en México ha sido común que el gobierno haga reasignaciones entre dependencias y al interior

de éstas a lo largo del ejercicio del gasto. Esto hace que la asignación originalmente aprobada, que podía haber sido muy consistente, sea distinta a lo erogado. En ocasiones la variación entre conceptos del gasto al interior de una entidad ha llegado a más del 600 por ciento.

En los últimos años, sin embargo, el Legislativo se ha abocado a un replanteamiento de los términos de la fiscalización del ejercicio del gasto en México, que en buena medida depende de la Contraduría Mayor de Hacienda, bajo su cargo.

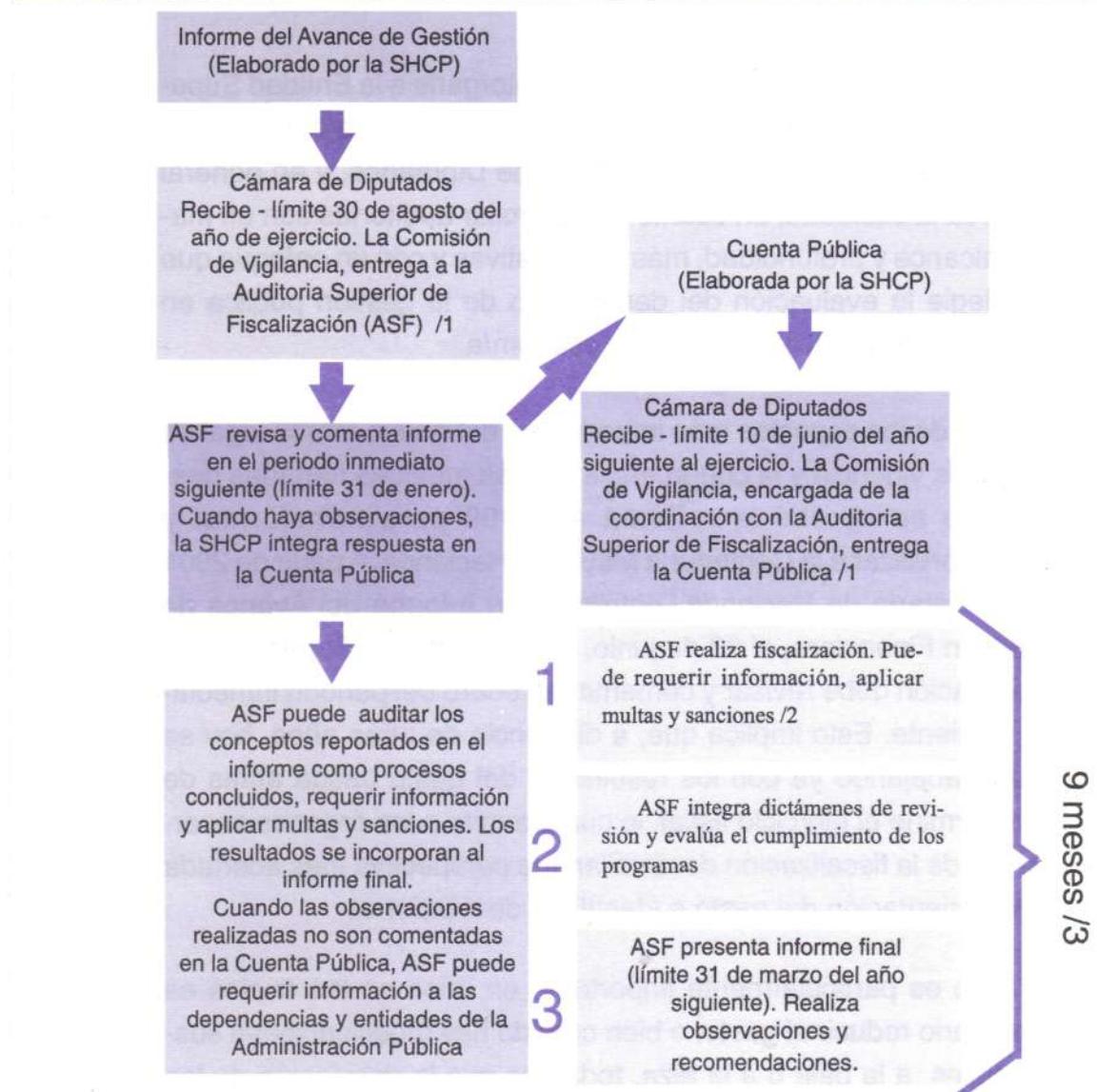
Desde 1997 y durante dos años, los diversos grupos parlamentarios discutieron una necesaria reforma en materia de fiscalización superior. Este proceso culminó en julio de 1999, mediante la reforma a diversos preceptos de la Constitución. La espina dorsal de la reforma que modifica los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 1999), fue la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, concebida como una institución profesional, con autonomía técnica y de gestión y facultades ampliadas para la revisión de la actividad financiera federal, en el contexto de un sistema coherente e integrado de control y evaluación.

Con esto se fortalecen sus facultades para fiscalizar los ingresos y egresos, vigilar el cumplimiento de objetivos contenidos en los programas federales, fiscalizar los recursos federales ejercidos en estados y municipios, e investigar actos u omisiones que indiquen alguna irregularidad o conducta ilícita. Además se mantiene y refuerza la capacidad para fincar responsabilidades, indemnizaciones y las sanciones correspondientes.

La necesaria evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda hacia una nueva entidad fiscalizadora se sustenta en diversas consideraciones, de entre las cuales la propia Cámara de Diputados ha destacado las siguientes:

- Avanzar en la reforma del gobierno, a fin de que la gestión pública sea ejercida con absoluta transparencia.
- Ejercer cabalmente las facultades de fiscalización del Poder Legislativo, particularmente sobre los órganos del Ejecutivo, en materia de control presupuestario, financiero y de desempeño.
- Fortalecer el esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, mediante una reforma que dé vigencia a la función y competencia a la actuación de la entidad fiscalizadora superior, al tiempo que permita materializar su imprescindible vinculación con los órganos de control interno de la administración pública federal, para contribuir al adecuado equilibrio de poderes y asegurar, efectivamente, que éstos se limiten, controlen y complementen.
- Establecer un sistema de control externo que responda cabalmente a una sociedad que exige una rendición de cuentas clara y puntual.
- Inscribir a dicho sistema dentro de los avances que hoy en día tienen lugar en las entidades fiscalizadoras superiores de reconocido prestigio mundial.

La creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación es resultado de un largo e intenso proceso de discusión y análisis en el seno del Poder Legislativo. Fueron minuciosamente analizados, entre otros aspectos, la forma de dirección que la entidad tendría, las nuevas atribuciones que era necesario asignarle, el grado adecuado de autonomía, su ámbito de injerencia, estructura, forma y procedimiento para la designación de su titular.



/I A partir de 2001, la Auditoría Superior de Fiscalización (ASF) opera con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. De acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (DOF 29 de diciembre de 2000), la ASF se coordina con la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, pero no depende de ella. Las funciones de fiscalización y control recaen exclusivamente en la ASF.

/2 Con base en la nueva Ley, la ASF puede auditar a estados y municipios, así como organizaciones que hayan recibido subsidios o transferencias del gobierno. Para ello la ASF se basa en la firma de convenios, que pueden realizarse antes de la fiscalización. Cuando existan multas, la ASF puede requerir a las autoridades de la Administración Pública y a los Poderes su participación. Se puede apelar a las decisiones de la ASF en los mecanismos previstos por ella misma o en el Tribunal Fiscal de la Federación.

3 / El proceso de revisión y fiscalización toma nueve meses desde la entrega de la Cuenta Pública hasta la entrega del informe final. Sin embargo, desde la entrega del Informe de Avance de Gestión son 21 meses. Cuando se inicia proceso ante el ministerio público o la Secodam el proceso puede tardar hasta cinco años.

Fuentes: Exposición de Motivos del Reglamento Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda, 25 de julio de 2000; Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Con el nuevo marco legal, se busca otorgarle a la Entidad Superior de Fiscalización la capacidad de cumplir con las actuales demandas y expectativas de la Cámara de Diputados, y en general de toda la sociedad, en cuanto a desarrollar auditorías con un mayor alcance y profundidad, más significativas y con un enfoque que privilegie la evaluación del desempeño de la gestión pública en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Uno de los aspectos más importantes del nuevo marco legal es su plena vigencia y la congruencia con las medidas tomadas desde que se aprobó la reforma en 1999 para transformar y profesionalizar a la Contaduría Mayor de Hacienda. A partir de 2001 la Secretaría de Hacienda entregará un Informe del Avance de Gestión Financiera, al 30 de junio, que la Auditoría Superior de la Federación debe revisar y comentar en enero del periodo inmediato siguiente. Esto implica que, a diferencia de otros años, hoy se está trabajando ya con los resultados del gasto desde antes de que termine el ejercicio fiscal, lo cual permite a los órganos encargados de la fiscalización desarrollar una perspectiva más acertada de la orientación del gasto e identificar desviaciones.

Esto es particularmente importante en años en los cuales es necesario reducir el gasto, o bien cuando hay modificaciones sustanciales, a la baja o a la alza, toda vez que la desviación de los recursos no implica necesariamente malversación. Allí donde se realizan ajustes y recortes es necesario respetar el marco legal, el decreto presupuestal y los controles de modificaciones establecidas por el Congreso. Para garantizar que así sea, la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación debe velar porque se respeten los objetivos establecidos en la exposición de motivos y el decreto, así como la orientación del gasto determinada por los poderes.

Por lo que respecta al Ejecutivo, además de haber apoyado las reformas señaladas y en concordancia con estos cambios, ha promovido que la Administración Pública Federal realice adecuaciones importantes al ejercicio del gasto, por medio de nuevos procedimientos de reasignación y transferencia de recursos federales a las entidades federativas, y convenios de desempeño y evaluación firmados por diversas entidades. Pero la labor de divulgación e información de la Secodam, en términos de los logros obtenidos por medio de las adecuaciones, no ha sido muy buena.

Ello refuerza el fundamental papel que deben desempeñar instancias de vigilancia independiente, con el propósito de saber si se cumplieron los objetivos y las metas establecidas y cuánto dinero se gastó para este fin.

El Proceso presupuestal: actores involucrados por fase

Fase	Responsables y Participantes
1. Formulación Planeación y Programación	<p>La elaboración en sus diversas etapas está a cargo del Poder Ejecutivo. La planeación corre a cargo de la Presidencia, que debe consultar a la ciudadanía y formular un Plan Nacional de Desarrollo que identifique prioridades, objetivos y metas. La programación 'traduce' esas prioridades, objetivos y metas en programas por sector (salud, educación), regionales (Plan-sur) y especiales. Aquí participan más directamente los mandos superiores de las dependencias públicas y muy especialmente la Secretaría de Hacienda y la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica (de reciente creación). El ámbito de acción sigue estando completamente determinado por el Ejecutivo.</p>
Presupuestación	<p>En la presupuestación participan los mandos medios de las dependencias, además de los mandos superiores. Los poderes y órganos autónomos (v.g. el Poder Judicial o el IFE) participan directamente al solicitar a Hacienda los montos respectivos para su operación, con base en cálculos y cuentas propios y sin apegarse a la estructura programática del gobierno.</p>

Fase	Responsables y Participantes
Integración y presentación	<p>La <u>integración y presentación</u> es coordinada por la Secretaría de Hacienda, en función de los lineamientos establecidos y el manual de presupuesto. El Presupuesto se presenta como proyecto de decreto, con una exposición de motivos y resúmenes programáticos de los gastos que planea el Ejecutivo. Además de integrar los documentos que se turnarán al Congreso, la SHCP los presenta y defiende ante el Pleno.</p>
2. Discusión y Negociación	<p>La <u>discusión</u> del presupuesto se realiza en la Cámara de Diputados, que tiene facultad exclusiva para aprobar el Presupuesto. Las leyes de ingresos y otras en el 'paquete económico' se discuten en ambas cámaras. El paquete completo (con resúmenes) se entrega a las comisiones de Hacienda y de Presupuesto. En cuanto a la <u>negociación</u>, aunque la representación formal del Ejecutivo corre a cargo de la Secretaría de Hacienda, usualmente se involucran otras dependencias, organismos autónomos, autoridades de los estados y municipios e incluso el Poder Judicial.</p>
3. Ejercicio	<p>Los diversos organismos de la Administración Pública Federal participan en erogar los recursos presupuestados para su operación. En cuanto al gasto 'no programable', la Secretaría de Hacienda emite un calendario para la erogación de recursos para estados y municipios y previsiones para el pago y servicio de deuda. Los estados y municipios erogan recursos de manera independiente, cuando se trata de transferencias, o asociados a programas, en el caso del Ramo 33, conforme a la normatividad establecida por SHCP.</p>
4. Control y Evaluación	<p>Además de la <u>Cámara de Diputados</u>, encargada de la <u>Entidad Superior de Fiscalización</u>, participan la <u>Secretaría de Hacienda</u>, que formula los documentos de avance de gestión y cuenta pública y la <u>Secretaría de la Contraloría</u>, que finca responsabilidades. Pueden participar <u>otras dependencias involucradas</u> cuando hayan incurrido en acciones de responsabilidad. En el nivel estatal y municipal participan las <u>Contadurías Mayores de Hacienda dependientes de los congresos locales</u>.</p>

Fuente: *Elaboración propia con base en las Leyes de Planeación, de Presupuesto, de Coordinación Fiscal y de la Entidad Superior de Fiscalización. Incluye información de decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 1997-2001.*

9. CÓMO INVOLUCRARSE EN EL PROCESO PRESUPUESTAL

Por su importancia, la investigación en materia de presupuestos y el análisis de alternativas ha sido una constante en diversos países con democracias consolidadas. En las democracias incipientes, va dejando de ser una excepción para convertirse en una tendencia. La idea de que es importante involucrar a la sociedad civil en el proceso presupuestal se ha venido fortaleciendo particularmente en lugares donde las exigencias de un renovado entramado institucional van acompañadas de la demanda por espacios de participación cada vez mayores, como es el caso de México.

De esta forma se reivindica la noción de que, en la democracia, las decisiones que más afectan a la sociedad no son sólo responsabilidad del gobierno. Y se reconoce que, de entre la amplia gama de decisiones de carácter público, las prioridades en la asignación del gasto, su eficiencia, transparencia y resultados, son de especial interés para las y los mexicanos.

El conocimiento profundo acerca del proceso presupuestal es muy importante en este contexto, y debe hacerse extensivo a diversos grupos, que representen diversos intereses. De la experiencia acumulada en otros países, vale la pena mencionar algunos de los enfoques que ha tenido la investigación en materia presupuestal, que pueden servir como parámetro para dar pie a nuevos enfoques, o bien para promover intereses específicos en el proceso presupuestal.

■ **Análisis económico y fiscal.** Este enfoque parte de analizar las implicaciones que puede tener el presupuesto en materia económica, esto es, sobre la economía en su conjunto. Si el

presupuesto aumenta o no el déficit fiscal y el monto de la deuda; si alienta el crecimiento de la economía por medio del gasto público, o de un alto monto de inversión en infraestructura; si coadyuva a reducir el nivel de desempleo o mejora las condiciones económicas de algún grupo en particular.

Este tipo de enfoque involucra un análisis detallado de los objetivos y metas del presupuesto, y puede criticar los supuestos que sustentan las proyecciones del gobierno, como el precio del petróleo, el crecimiento del PIB o el tipo de cambio.

■ **Análisis del proceso presupuestal.** Parte de una descripción pormenorizada del ciclo presupuestal, los actores involucrados en cada etapa y las características específicas del marco legal y el entorno político institucional. Posteriormente, puede o no realizar una evaluación del grado de apertura, el nivel de transparencia en cada una de las etapas y las posibilidades de incidencia en cada una de las mismas. También sirve para hacer un mapeo de la disponibilidad de información, espacios de discrecionalidad, y vacíos legales. Este manual es un buen ejemplo de este tipo de análisis.

■ **Análisis de la política tributaria y de ingresos.** Parte de reconocer las características particulares de las fuentes de ingreso de un país y las limitaciones a la capacidad recaudatoria del gobierno. Analiza las características del sistema tributario, cuán regresivo o progresivo es, el tipo de impuestos que cobra, la base gravable que abarca y la eficacia del sistema en general, para posteriormente proponer adecuaciones y estrategias de reestructuración que permitan aumentar la capacidad recaudatoria. Esto a su vez otorga un mayor margen de posibilidades al gasto, al aumentar los recursos que pueden destinarse a cubrir las prioridades fijadas sin incurrir en irresponsabilidad fiscal.

- **Análisis de sectores específicos.** Parte de reconocer la importancia que se le da a un sector específico, como el de salud y seguridad social, por ejemplo analiza la forma en que se distribuyen recursos para cumplir con los fines propios de ese sector. Analiza a los beneficiarios del gasto, el avance programático producto del ejercicio, así como sus limitaciones y a quiénes excluye. Puede realizarse para un sector específico o en comparación con otros sectores, para discernir (y criticar) las prioridades por sector.
- **Análisis de impacto.** El análisis de impacto evalúa los efectos del proceso presupuestal sobre distintos grupos específicos, por ejemplo mujeres, niños, comunidades en condiciones de pobreza, jornaleros o trabajadores del Estado; o bien sobre sectores de la economía, por ejemplo la industria manufacturera o la automotriz. Requiere de información muy específica del gasto por programa para poder asociar los recursos erogados con los grupos bajo enfoque, y evalúa si están en mejores condiciones o no, como producto del ejercicio, en relación con las metas planteadas por el gobierno o con otras.
- **Análisis y monitoreo de presupuestos subnacionales.** De especial relevancia en el contexto de la descentralización y el fortalecimiento del federalismo, este tipo de análisis parte de reconocer las características de la distribución del gasto en el nivel local (de gobierno estatal o municipal), las fórmulas para las asignación de gasto y los mecanismos y reglas para su ejercicio. Analiza diversas posibilidades de asignación con base en los requerimientos a nivel local y modelos teóricos. Puede combinarse con un análisis fiscal, es decir, que relacione las deficiencias en materia de ingresos tributarios con las deficiencias en la distribución de participaciones a gobiernos locales.

Estos son algunos ejemplos de los distintos enfoques que pueden aplicarse al análisis del presupuesto. Si se combinan con el rigor científico y metodológico que debe acompañar todo esfuerzo de investigación, se fortalece la capacidad para aportar elementos sustantivos al debate y para la incidencia en temas específicos, ya sea en términos de definición de las prioridades nacionales, de estrategias para avanzar en la consolidación institucional o para lograr atraer la atención de diversos actores sobre un asunto o un grupo de interés en particular. Para hacerlos funcionales, es necesario emplearlos, aplicarlos y participar.

10. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este manual se ha buscado presentar y explicar el proceso presupuestal y su importancia para la sociedad. A la vez, se ha buscado promover una participación extensiva en el proceso, partiendo de la premisa de que las prioridades nacionales deben reflejar las necesidades y los deseos de la sociedad y no solamente las del gobierno, ya que aunque pueden coincidir no necesariamente lo hacen.

En México, el sistema político se ha caracterizado por una excesiva concentración de facultades en manos del Poder Ejecutivo, y en materia presupuestal sigue habiendo espacios para la discrecionalidad. Con el análisis presentado se pueden identificar esos espacios, así como la oportunidad que les acompaña al abrirse un espacio para la participación.

Aunque la capacidad de la Cámara de Diputados para servir como contrapeso efectivo ha mejorado, prevalecen importantes retos en cada una de las cuatro etapas del proceso presupuestal. Retos que debemos afrontar desde distintos ámbitos para cons-

truir los procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos que se requieren.

Mientras más grande sea el número de grupos, organizaciones y actores involucrados, mayor será la capacidad de influir en las decisiones de asignación de recursos y en la definición de los mecanismos para medir el cumplimiento de las metas planteadas; para aportar alternativas de gasto e instrumentos para garantizar su transparencia; y para procurar que cada peso gastado cumpla con la función que está destinado a cumplir.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

Difícilmente se podrían mencionar en esta breve nota todos los trabajos recientes en materia de presupuesto y los temas que se relacionan con el proceso presupuestal en México. Esa no es su intención. Sin embargo, y a efecto de facilitar una primera aproximación al análisis del proceso presupuestal, sí se analiza una parte de la información bibliográfica disponible, que ha servido para la elaboración de este manual como fuente directa o bien ha inspirado su presentación.

La información aquí referida es de carácter específico, cuando sirve para el análisis del proceso presupuestal en México; así como general, cuando se trata de documentos que refieren a la experiencia de investigación presupuestal en el mundo. Debe tenerse en cuenta que estas fuentes constituyen sólo una parte de la información útil, y que los materiales aquí referidos sirven de poco si no se ha trazado una estrategia para aproximarse al análisis presupuestal sobre la base de las condiciones, limitaciones y expectativas propias de cada caso. Esto equivale a decir que debe tenerse una idea de qué es lo que se quiere investigar del proceso presupuestal y cuáles son los límites de la investigación, para sacar el mayor provecho de esta nota bibliográfica y de la información que provee.

a) El proceso presupuestal en México

Entre los trabajos recientes sobre presupuesto en México destacan las contribuciones de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de descripción del gasto público. Para contar con una apreciación global de las características del gasto en los últimos años es importante revisar *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000* (México DF: SHCP, 2000). Este docu-

mento agrega un amplio conjunto de temas y presentaciones previas de la Secretaría de Hacienda relacionadas con el marco general del presupuesto de egresos y la evolución del gasto público; también presenta la forma en que, desde la perspectiva propia de la Secretaría, se ha cumplido con objetivos como el impulso al crecimiento económico y al bienestar social, el fortalecimiento del federalismo y el compromiso del gobierno con la seguridad pública.

Otras presentaciones importantes que proveen un marco general para el análisis son *Aspectos Generales del Presupuesto de Egresos*. (Méjico DF: SHCP, 2000) y *Algunos Aspectos del Gasto Público en México* (Méjico DF: SHCP, 1998). En éstas se profundiza un poco más en torno a las características que hacen rígido el gasto, sus compromisos y restricciones y los criterios de la clasificación administrativa, económica y funcional. Adicionalmente puede consultarse *El Presupuesto de Egresos de la Federación —presentación ejecutiva—* (Méjico DF: SHCP, 1997), y *Reforma al Sistema Presupuestario —La Nueva Estructura Programática* (Méjico DF: SHCP, 1997), a cargo de la Unidad de Política y Control Presupuestal. Ambas presentan con mayor detalle el marco jurídico del proceso presupuestal y el proceso de integración del presupuesto, así como la justificación de los cambios a raíz de la Nueva Estructura Programática.

El documento *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2000. Documento de Divulgación* (Méjico DF: SHCP, 1999) parte de una presentación de las características del gasto similar a la de las presentaciones anteriores, pero enfocada a exponer los rasgos específicos del presupuesto para ese año.

Por su parte, el documento *Desempeño, Fortaleza y Evolución Reciente de la Economía Mexicana 1995-2000* (Méjico DF: SHCP, 2000) presenta una evaluación de los principales retos en materia

presupuestal (y de ingresos) a que tuvo que enfrentarse la administración del Presidente Zedillo, en el amplio contexto de la situación macroeconómica. Aquí puede encontrarse detalle de la política de deuda pública de los últimos dos años de la administración, y del Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000 (al cual se le llamó también “blindaje financiero”).

A estos documentos deben sumarse las exposiciones de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de cada año, que presentan consideraciones más específicas en torno a las limitaciones y restricciones de gasto para cada ejercicio, y las respectivas exposiciones de motivos de la Iniciativa de Ley de Ingresos, también para cada año. Esto es particularmente importante a partir de 1999, toda vez que se realizaron cambios producto de la negociación en el Congreso. Además, estos documentos presentan las expectativas generales de carácter macroeconómico, que deben complementarse con los *Criterios Generales de Política Económica*, también para cada año.

También son de interés los documentos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), particularmente *Los Impuestos en México ¿Quién y Cómo los Pagan? y ¿Qué es el Presupuesto Federal?* (México DF, CIDE, sin fecha). Estos documentos presentan una aproximación muy similar a la del presente manual, sencilla en su exposición y adecuada para introducir el tema del gasto público en México —o bien de la importancia de los ingresos tributarios. Son parte de los trabajos del *Programa de Presupuesto y Gasto Público* del CIDE, a cargo de Juan Pablo Guerrero Amparán, en cuyo contexto se han realizado interesantes estudios de caso para una aproximación más profunda al análisis del proceso presupuestal en México.

Del CIDE también destacan una serie de manuales que abordan, con mayor profundidad, las dimensiones del gasto público, así como su marco jurídico. Estos manuales presentan información para analizar el presupuesto partiendo de las preguntas: ¿quién gasta?, ¿en qué se gasta? y ¿para qué se gasta?, detallando aspectos técnicos relevantes del proceso y la estructura del presupuesto. Al respecto véase Juan Pablo Guerrero Amparán y Yailén Valdés Palacio, *La clasificación económica del gasto público en México* (México: CIDE, 2000), Juan Pablo Guerrero Amparán y Fernando Patrón Sánchez, *La clasificación administrativa del presupuesto federal en México* (México: CIDE, 2000), y Juan Pablo Guerrero Amparán y Mariana López Ortega, *La clasificación funcional del gasto público* (México: CIDE, 2000).

Adicionalmente, el manual de Juan Pablo Guerrero y Mariana López Ortega, *El marco jurídico del presupuesto público federal* (México: CIDE, 2002) aborda los actores, disposiciones jurídicas y otros elementos relevantes de las cuatro etapas del proceso presupuestal en México.

Del mismo CIDE destaca el trabajo de María Amparo Casar, en materia de negociación en el Legislativo y el papel de la Cámara de Diputados en el proceso presupuestal. Aunque su trabajo tiene un alto grado de especialización y no siempre trata asuntos de presupuesto, puede revisarse “*El Ejercicio del Presupuesto*” (Nexos No. 239), para tener perspectiva de las posibilidades de esta vertiente de análisis.

En este sentido destaca también el trabajo de Benito Nacif Hernández en “*El Sistema de Comisiones Permanentes*”, (Germán Pérez y Antonia Martínez, comps.) *La Cámara de Diputados en México*. (México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales —FLACSO; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión —

LVII Legislatura; Miguel Ángel Porrúa, 2000). El estudio desarrolla la forma en que ha incidido el sistema de comisiones sobre el proceso presupuestal, las limitaciones que aún tiene la Cámara de Diputados para ser un contrapeso efectivo en la negociación del presupuesto y las implicaciones del procedimiento legislativo.

Otro estudio indispensable para aproximarse al papel del legislativo en el proceso presupuestal es Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo. El Papel del Congreso en la Supervisión del Gasto Público, 1970-1999*. (México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión —LVII Legislatura; Miguel Angel Porrúa. 2000). El estudio presenta una descripción del papel del Legislativo en el marco del proceso presupuestal (en el amplio contexto) y posteriormente analiza su desempeño en la etapa de evaluación y control, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Para Recobrar la Confianza en el Gobierno: Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público, de Jorge Chávez Presa (México, Fondo de Cultura Económica, 2000) presenta una detallada descripción de las fuentes y estructura del gasto público en México, del proceso presupuestario en su conjunto y el papel del Sistema Nacional de Planeación en la determinación de los recursos. Adicionalmente, y aquí se distingue de otras fuentes, explica las razones que motivaron los cambios al presupuesto en 1996, que dieron forma a la estructura que tiene hoy el proceso, basado en una nueva estructura programática y en un sistema de evaluación. El sólo hecho de que el autor se haya desempeñado como alto funcionario de Hacienda durante el proceso de cambio hace su perspectiva importante, porque hay poca información de ello en México, pero su atención por el detalle aporta además claridad y contundencia al análisis. Es claro al explicar lo que implica

la presupuestación por programas, las características del sistema de evaluación de desempeño y finalmente las deficiencias del proceso, y los cambios necesarios en el corto y mediano plazos. Indispensable.

Adicionalmente debe consultarse Humberto Petrei, *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998). De especial relevancia es el capítulo 14, que analiza el caso de México. Éste es de los pocos estudios que presentan una visión de conjunto de las etapas del proceso presupuestal y cuenta con la ventaja de que presenta la evolución histórica del proceso, así como diversas posibilidades para contrastar los mecanismos del ciclo presupuestal con la experiencia de otros países. El libro presenta también importantes consideraciones metodológicas para estudiar el proceso presupuestal.

b) La experiencia internacional: investigación de los presupuestos públicos en el mundo

De igual importancia es una serie de documentos que permiten una aproximación informada a los procesos presupuestales en el mundo. Este tipo de trabajos proveen de referencias metodológicas indispensables para la investigación, permiten desarrollar un marco mínimo de referencia para el análisis y sirven para poner en perspectiva su aplicación.

El trabajo de Isaac Shapiro, como editor de *A Guide to Budget Work for NGOs* (Washington DC: The International Budget Project, 2001) provee un marco de referencia tanto metodológica como de fondo para llevar a cabo investigación de presupuestos. De fácil acceso e impecable orden de ideas, el documento es útil para organizaciones y grupos que busquen presionar un asunto de

particular interés; describe las posibilidades de análisis en función de una serie de variables, a la vez de ilustrar los elementos necesarios para realizar este tipo de iniciativas.

Lo novedoso de la segunda edición de esta guía es que incluye un disco compacto con una serie de documentos adicionales, de extrema utilidad para una amplia variedad de temas relacionados con el proceso presupuestal y el análisis del gasto público. Incluye manuales y guías básicas para el trabajo en materia de presupuestos públicos, documentos de análisis, e incluso materiales de talleres, que en su conjunto ofrecen una amplia riqueza para quienes se interesan en el tema y la variedad de ejemplos internacionales que hay en la materia.

El documento de Warren Krafchik, *Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work* (Washington DC: The International Budget Project, 2001) analiza el desarrollo y crecimiento de grupos que analizan el gasto público, dentro del contexto internacional de los últimos años. Ahonda en la importancia de que actores independientes vigilen y se involucren en el proceso presupuestal, a la vez de examinar las oportunidades que cada una de sus etapas ofrece (www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf).

La publicación *A Taste of Success: Examples of the Budget Work of NGOs* (Washington DC: The International Budget Project, 2000) ilustra el trabajo, las experiencias y los éxitos de grupos de la sociedad civil involucrados en el monitoreo, la vigilancia y la incidencia en el gasto público. Como tal, es un buen ejemplo de distintas estrategias y enfoques empleados en diversos países del mundo. (www.internationalbudget.org/resources/success.htm)

Para un análisis aplicado similar al presentado en este manual véase Iraj Abedian, *The Budget Book : Choice, Challenge and Change*. (Sudáfrica: *Institute for Democracy in South Africa — IDASA— Budget Information Service*, 1995). El libro describe de manera sucinta las características del proceso presupuestal en Sudáfrica y realiza propuestas importantes para entender e involucrarse en la discusión del presupuesto.

El mismo Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA, por sus siglas en inglés) tiene una serie de estudios de caso y análisis aplicado, importantes no sólo por su descripción de los cambios que se han impulsado en Sudáfrica sino además porque contribuyen a una importante propuesta metodológica: la información de presupuestos no tiene por qué ser difícil e inaccesible. Destacan particularmente los estudios *The Budget: A Tool for Change* (Sudáfrica: IDASA Budget Information Service, 1998) y *A Guide to Reading the White Book* (Sudáfrica: IDASA Budget Information Service, mimeo); así como el libro de Iraj Abedian, Tania Ajam y Laura Walker en *Promises, Plans & Priorities. South Africa's Emerging Fiscal Structures* (Sudáfrica: IDASA Budget Information Service, 1997). Este último presenta una descripción detallada de los cambios observados en el proceso presupuestal sudafricano y sus rasgos característicos más importantes, como la definición de los ámbitos de competencia en la asignación de gasto conforme a prioridades, los mecanismos para promover la descentralización, la orientación por resultados y la evaluación de alternativas.

Para un análisis detallado de las implicaciones de desarrollar una perspectiva de mediano plazo para la planeación del gasto público véase Laura Walker y Berhanu Mengitsu, *Spend and Deliver. A Guide to the Medium-Term Expenditure Framework* (Sudáfrica: IDASA Budget Information Service, 1999). Este estudio es de par-

ticular importancia porque analiza diversas alternativas para la planeación presupuestal y señala la relevancia del planear para un periodo de entre 3 y 5 años (contexto de mediano plazo que no existe formalmente en México). Es importante tomar en cuenta las ventajas de este enfoque en términos de eficiencia en la asignación, de eficiencia operativa y de congruencia con los esfuerzos de disciplina fiscal. Una versión muy resumida se presenta en Erika Coetzee, *Spend and Deliver. An Easy Guide to the Medium-Term Expenditure Framework* (Sudáfrica: IDASA Budget Information Service, 1999).

Un análisis y exposición del proceso presupuestal muy similar al expuesto en este manual también se encuentra en la publicación editada por Katarina Ott, *A Citizen's Guide to the Budget* (Zagreb, Croacia: Institute of Public Finance, 2000), que expresa en términos muy sencillos las dinámicas y particularidades de este proceso en Croacia.

El libro de Allen Schick, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management* (Washington DC: World Bank Institute, 1998), es una referencia de las bases metodológicas contemporáneas para el análisis del proceso presupuestal. El estudio presenta los requerimientos básicos para garantizar que un entramado institucional alcance la eficiencia en la asignación y administración de recursos públicos. Parte de una perspectiva teórica, pero permite la aplicación de los modelos al análisis de problemas reales.

Otras Fuentes de Información y contactos

Adicionalmente a los documentos y referencias bibliográficas presentadas en el apartado anterior, hay una amplia diversidad de fuentes de información adicionales accesibles por medios electrónicos:

nicos, tanto para el caso de México en específico, como de la experiencia internacional en su conjunto. A continuación se presenta un breve detalle de estas fuentes, a fin de facilitar la labor de investigación y análisis en materia presupuestal para los usuarios de este manual. Al final del apartado se presenta una lista de contactos posibles, que podrían ser auxiliares para obtener información que no se encuentre disponible ni en el acervo bibliográfico y hemerográfico ya referido, ni en las páginas electrónicas que a continuación se describen.

a) El proceso presupuestal mexicano en las fuentes de información oficial por *internet*

En los últimos años la Secretaría de Hacienda ha llevado a cabo un esfuerzo significativo para facilitar el acceso a la información. Más en materia de egresos que de ingresos, hoy se pueden encontrar una serie de materiales de interés para el análisis presupuestal con relativa facilidad. La página de internet cuenta con una diversidad de documentos, presentaciones y vínculos a programas y leyes adecuados para una aproximación informada al proceso presupuestal en México.

Desde el acceso a la página principal de la Secretaría (<http://www.shcp.gob.mx>) se pueden ir siguiendo los menús de información para tener acceso a documentos y presentaciones, además de las series de datos en materia hacendaria. Es importante aclarar que en las bases de datos no se detalla la información presupuestal, pero sí se incluye información de balance público y situación financiera, con ingresos (tributarios – no tributarios) y egresos (gasto programable – no programable), así como situación financiera agregada del sector paraestatal. Esta sección de indicadores históricos abarca de 1977 a 2001, y contiene cuadros en Excel que se pueden grabar a disco duro con facilidad.

(menos de 200 kb cada cuadro). Se puede ir directamente a <http://www.shcp.gob.mx/info/indhist.html>.

La dirección del índice de información económica es: <http://www.shcp.gob.mx/ieo/index.html>; para tener acceso los documentos disponibles se puede ir directo a <http://www.shcp.gob.mx/docs/index.html>. En este apartado se encuentran los informes trimestrales sobre la situación de la economía, las finanzas y la deuda públicas, los criterios generales de política económica 1996-2000, y los presupuestos de egresos 1997-2000 (proyecto y decreto aprobatorio), así como vínculos al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2001, al Programa Nacional para el Financiamiento del Desarrollo (Pronafide), y el último Informe de Gobierno. Aquí se encuentra también el documento *Desempeño, Fortaleza y Evolución Reciente de la Economía Mexicana 1995-2000* (México DF: SHCP, 2000), referido en la sección anterior, que cuenta con información general de las tendencias de la política de ingresos y la situación del balance público de 1995 al 2000.

Además, se pueden encontrar algunas presentaciones de funcionarios de Hacienda en <http://www.shcp.gob.mx/ecograf/index.html>.

Por otra parte, en <http://www.shcp.gob.mx/estruct/subegre/upcp.html> se encuentran tres presentaciones sencillas y adecuadas de la Unidad de Política y Control Presupuestal, que presentan las generalidades del gasto público en México, algunas consideraciones de procedimiento y el marco jurídico del proceso presupuestal, así como las razones para el cambio a la Nueva Estructura Programática (NEP). Estas presentaciones difícilmente pueden conseguirse por otra fuente.

En términos generales, la sección que incluye un glosario de términos puede ser de particular interés para quien se involucra en el análisis de presupuestos, toda vez que se presenta una definición de los conceptos de la actividad hacendaria, incluyendo casi todos los términos en materia presupuestal y de ingresos. Se puede acceder directamente al glosario en <http://www.shcp.gob.mx/docs/glosario/glosario.html>

Por otra parte, en la sección que presenta la estructura y organigrama de la Subsecretaría de Egresos puede obtenerse información acerca de las funciones de cada una de las Direcciones y unidades equivalentes para elaborar y diseñar el presupuesto de egresos. Se accede directamente en: http://www.shcp.gob.mx/estruct/subegre/org_subegre.gif, y desde donde se puede seleccionar la Dirección cuyo funcionamiento y objetivos son de interés.

Adicionalmente a esta información, la página de la Subsecretaría de Egresos (en <http://www.shcp.sse.gob.mx/index.htm>) tiene información más específica y nueva, como la información sectorial del presupuesto de egresos 2002, el manual de normas presupuestarias para el mismo año y la Cuenta Pública de 2000 (completa).

Para solicitar información más detallada, puede contactarse directamente a las dependencias encargadas de la planeación y organización del presupuesto de egresos, de la Secretaría de Hacienda. Al final del apartado se incluye una lista de contactos.

Por cuanto toca a la información que no depende directamente de la Secretaría de Hacienda, otras páginas proporcionan también información que puede ser de utilidad, si bien con menor calidad y difusión que la información de la página de la SHCP.

En este sentido destacan la página de la presidencia <http://www.presidencia.gob.mx>, cuya sección de documentos incluye el Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006 y sus informes de ejecución (1997-2001). El VI informe de gobierno (2000) se puede consultar en <http://world.presidencia.gob.mx/Informes/6toInforme/>, sitio desde el cual también pueden consultarse los informes de gobierno anteriores.

En cuanto a la información del marco legal y jurídico en materia presupuestal, puede consultarse una sección con todas las leyes, códigos y reglamentos en vigencia en el país en la página de la Cámara de Diputados (se puede acceder directamente en <http://www.camaradediputados.gob.mx/marco/index.html#leyes>).

Para información de la discusión y aprobación del proceso presupuestal es relevante la página de la Gaceta Parlamentaria, en <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/>. La página carga de manera automática la gaceta del último día disponible. Es de destacar que el mecanismo de búsqueda de esta página es excelente, por lo que no es difícil extraer la información. Aquí pueden consultarse también las reformas constitucionales y legales relativas a la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación (en la sección de dictámenes o por criterios de búsqueda afines).

Para información específica de la negociación y aprobación del presupuesto se puede revisar el archivo de sesiones de la página de la Cámara de Diputados, hasta marzo de 2002 (<http://www.camaradediputados.gob.mx/hcongreso/archses.html>). Si no se tiene muy claro lo que se busca, se recomienda consultar la revista Crónica Legislativa (<http://cddhcu.gob.mx/cronica57/>), cuya sección de archivo histórico incluye ensayos interesantes en la materia. Destacan el número 5, del 1º de diciembre 1998 al 15 de enero 1999 (<http://cddhcu.gob.mx/cronica57/cont5/cronica5.htm>). Y el No. 11, edición especial, (<http://cddhcu.gob.mx/cronica57/cont11/conte11.htm>).

Adicionalmente, en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), <http://www.secodam.gob.mx>, puede encontrarse el Programa de Modernización de la Administración Pública y algunos documentos (modestos) de evaluación y experiencias relevantes de la aplicación del Programa. Además de estas páginas, en <http://www.precisa.gob.mx/> se encuentra un menú con acceso a toda la información disponible en línea del gobierno federal, que refiere a las páginas de diversas dependencias. Es de fácil acceso y sus vínculos son rápidos.

**b) Fuentes de información adicional:
Organizaciones civiles y organismos
internacionales**

Organizaciones civiles a nivel internacional

The International Budget Project www.internationalbudget.org

El *International Budget Project* forma parte del *Center on Budget and Policy Priorities* (CBPP). El sitio cuenta con una librería en línea, en donde ofrece diversos materiales sobre análisis de presupuestos, procesos presupuestales, transparencia presupuestal, economías en desarrollo y economías en transición, descentralización fiscal, manejo del gasto público, impuestos y recaudación, análisis macroeconómico, presupuestos estatales y municipales, gasto militar y de defensa, pobreza y salud. Contiene una gran cantidad de reportes y documentos especializados sobre análisis de presupuestos públicos y sus efectos sobre grupos específicos —personas de edad avanzada, niños y niñas, por ejemplo—. Cuenta también con estudios de caso —desde el presupuesto del estado de California al de países como Namibia o Hungría—, ejemplos de análisis de presupuestos realizados por organizaciones no gubernamentales en

todo el mundo. Incluye también una guía general para trabajar con presupuestos y materiales para el trabajo con presupuestos en algunos países.

Transparency International www.transparency.de/

Organización civil dedicada a combatir la corrupción nacional e internacional. El sitio cuenta con información sobre el combate a la corrupción y el trabajo de la organización, estrategias individuales para combatir la corrupción, guías para la evaluación y medición de la transparencia y un código de conducta para personas que ocupan posiciones de responsabilidad, entre otros documentos. Contiene también un índice para el año 2000 sobre transparencia y corrupción a nivel internacional y reportes anuales sobre la transparencia. Cuenta también con un servicio diario de información sobre corrupción y contiene vínculos con sitios de organizaciones que ayudan al combate a la corrupción.

The Adva Center www.adva.org

Organización dedicada al análisis de políticas públicas, el trabajo de advocacy, y la difusión de cuestiones de equidad y justicia social en Israel. La página contiene información sobre la organización y sus proyectos –han analizado los efectos del presupuesto sobre las mujeres y los ciudadanos y localidades árabes, entre otras cuestiones–. Cuenta también con reportes y publicaciones, así como vínculos con organizaciones relevantes en el país.

Center for Policy Studies in Russia www.pircenter.org

Organización dedicada a la investigación y la educación de cuestiones de seguridad, control y no proliferación de armas en Rusia. La página contiene información sobre la organización y sus pro-

yectos, así como artículos y publicaciones. Su trabajo con presupuestos se concentra en las cuestiones militares y de defensa.

Center for Budget and Policy Studies (CBPS), INDIA

Organización que se dedica al análisis de temas como gasto social, mujeres, niños y finanzas públicas. La organización se dedica principalmente a los sistemas locales de gobierno y estudia los nuevos mecanismos implantados, como lo es el presupuesto a la capacitación que sirve como mecanismo para el impulso al desarrollo, o presupuestos para el apoyo a grupos marginados. Cuenta con diversos reportes, que abordan los temas de gasto social, educación y desarrollo municipal; básicamente la mayoría de éstos están enfocados a la región de Karnataka, en la India

Centro de Asesoría y Estudios Urbanos (CIDADE), BRASIL
www1.portoweb.com.br/ong/cidade/

Organización dedicada al estudio del “empoderamiento” de movimientos a nivel local, con investigación en normas y políticas urbanas de reforma y presupuestación. CIDADE también ha trabajado en el presupuesto como mecanismo impulsor de la participación en Porto Alegre, desde 1991. CIDADE está enfocado actualmente en tres proyectos principales: «participación popular y presupuesto municipal», «gerencia urbana - desafíos y aprendizajes» y «nuevas dimensiones de la participación popular en el presupuesto participativo de Porto Alegre: praxis política y cuestión de género».

Instituto de Estudios Socio-Económicos (INESC), BRASIL
www.inesc.org.br

INESC trabaja desde 1996 en el monitoreo y análisis del proce-

so presupuestal nacional. Esta institución desarrolló un modelo para analizar las políticas presupuestarias por medio de una serie de reportes—donde se analiza el gasto asignado a sectores como población indígena, niños, asistencia social y medio ambiente, entre otros.

Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico (IBASE)
www.ibase.br/

Autodenominado “sitio de la ciudadanía”, la página contiene información sobre cuestiones relevantes en Brasil, así como conferencias, reportes y documentos. Cuenta con un foro sobre el presupuesto público y algunos documentos y análisis al respecto. Contiene también vínculos con otras organizaciones relacionadas.

Institute for Democracy in South Africa (IDASA) www.idasa.org.za

El Servicio de Información Presupuestaria de IDASA cuenta con un acervo importante de información en materia presupuestal, y ha producido importantes estudios de caso y aplicación de análisis en el proceso presupuestal de Sudáfrica. Por medio de esta página se puede tener acceso al catálogo en línea de los libros publicados por el Instituto (algunos de los cuales se describen en la nota bibliográfica, en el apartado anterior), así como a algunos documentos de trabajo y ensayos, como la “Guía para leer el Libro Blanco”, o el documento “Transparencia Fiscal en el Proceso Presupuestario: Sudáfrica” entre otros. Se puede utilizar la herramienta de búsqueda para encontrar temas de interés y documentos afines. En general los documentos del *Budget Information Service* tienen alta calidad y sirven para desarrollar una perspectiva de las posibilidades de análisis en temas específicos, como por ejemplo el análisis de presupuestos desde la perspectiva de género, o con atención a las necesidades de niñas y niños.

Institute of Public Finance, CROACIA <http://www.ijf.hr>

Organización no lucrativa que realiza investigación sobre aspectos relacionados con política económica. El sitio cuenta con documentos que se publican periódicamente y libros donde se analizan temas sobre cuestiones económicas, así como una Guía Presupuestal para los Ciudadanos. Esta página ofrece acceso a una librería en línea, donde se pueden consultar temas como impuestos, cuestiones presupuestales, estadísticas financieras, así como a una extensa nota bibliográfica que sirve como guía de referencia.

St. Petersburg Center of Humanities and Political Studies «Strategy», RUSIA <http://www.strategy-spb.ru>

Organización rusa que se dedica al análisis sectorial, procesos de descentralización y presupuesto además de colaborar con otras organizaciones sociales y con instituciones de gobierno en el análisis e investigación del proceso presupuestal. Sus más recientes publicaciones son un reporte sobre Transparencia y Participación en St. Petersburg, así como un Análisis para la aplicación del presupuesto.

Public Affairs Centre www.pacindia.org/

Esta organización no lucrativa tiene poco tiempo de haberse formado (1994) pero ha desarrollado estudios interesantes que presentan alternativas para influir en el nivel de transparencia y rendición de cuentas. Tiene una publicación en línea que presenta estudios de caso y propuestas metodológicas en su área (transparencia). Se puede acceder directamente al último número en <http://www.pacindia.org/default.asp?channel10=34>

U.S. Center on Budget and Policy Priorities (CBPP)
www.cbpp.org

Organización no partidista dedicada a la investigación y el análisis de políticas y programas gubernamentales, con énfasis en aquéllos que afectan a sectores de ingresos bajos y moderados. El sitio cuenta con documentos y reportes en donde se analizan cuestiones presupuestarias relevantes en los Estados Unidos y una librería en línea que ofrece diversos documentos con análisis de temas como políticas sociales, prioridades presupuestales, impuestos y políticas fiscales, redes de salud, ayuda alimentaria, políticas laborales, salud, inmigrantes e ingresos de los hogares a nivel federal y estatal.

State Fiscal Analysis Project www.cbpp.org/sfai.htm

Proyecto en el que participa el CBPP junto con 22 organizaciones estatales de los Estados Unidos. Su objetivo es fortalecer la incidencia de organizaciones no gubernamentales estatales en el debate de políticas públicas a través del análisis de presupuestos públicos. La página describe los aspectos fundamentales del proyecto y contiene vínculos con las organizaciones participantes, entre las que se encuentran varias organizaciones de apoyo a niños y niñas.

Urban Institute www.urban.org

Organización dedicada a la investigación de políticas económicas y sociales. La página contiene algunos documentos que analizan cuestiones presupuestales de interés en los Estados Unidos, como por ejemplo, recortes al gasto, *medicare*, política fiscal a nivel estatal, entre otros.

Organismos internacionales y multilaterales

OECD – Public Management and Governance Site
www.oecd.org/puma

Página sobre administración pública y gobernabilidad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE o OECD por sus siglas en inglés). Cuenta con apartados sobre presupuestos públicos, ética y corrupción y reforma económica, entre otros. También contiene una lista de publicaciones y vínculos con otros sitios interesantes.

UNDP – Poverty Page www.undp.org/poverty

Página sobre pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD o UNDP por sus siglas en inglés). Cuenta con apartados que dividen la información por regiones; en el caso de América Latina se presentan las estrategias, proyectos y documentos enfocados a la reducción de la pobreza. Contiene también vínculos para temas como género y salud.

World Bank Public Expenditure Online Website
www1.worldbank.org/publicsector/pe/

Página del Banco Mundial sobre el gasto público. Cuenta con información y análisis del gasto público, así como los lineamientos y políticas recomendadas por el Banco Mundial para su manejo. Incluye también información sobre proyectos del Banco Mundial, documentos, publicaciones y eventos.

World Bank – Poverty Net www.worldbank.org/poverty

Página del Banco Mundial sobre pobreza. Incluye documentos,

conferencias y reportes sobre la pobreza en países en desarrollo y a nivel global. Contiene también algunas estrategias para reducir la pobreza y metodologías para la evaluación de políticas y programas, así como bases de datos con indicadores sociales y mediciones de la pobreza. Cuenta también con información sobre cursos, eventos y publicaciones y contiene vínculos con otros sitios relacionados.

c) Lista de Contactos

A continuación se incluyen los datos para contactar a dependencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales, a fin de obtener información adicional que pueda ser útil para el análisis de presupuestos.

Centro de Investigación y Docencia Económica

Juan Pablo Guerrero Amparán

Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe

01210, México D.F.

Teléfono: 5727-9822/49

Fax: 5727-9879

email: juanpablo.guerrero@cide.edu

Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C.

Lucía Pérez Fragoso

Abasolo 176, Col. del Carmen

Coyoacán, C.P. 04100

Deleg. Coyoacán

Teléfono: 56 58 71 14 / 29 y 56-58-76-54

email: presupuesto@equidad.org.mx

Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)

Andrés Peñaloza

Godard 20, Col. Guadalupe Tepeyac

Deleg. Gustavo A. Madero, C.P. 07790
Teléfono/Fax: 5355-1177
E-mail: rmalc@laneta.apc.org

Unidad de Estudios en Finanzas Públicas
Juan Ortega
Cámara de Diputados
Teléfono: 5628-1300 ext. 1816/ 1117 (fax)
Dirección de Presupuesto y Gasto Público ext. 1118
<http://www.cefp.gob.mx>

Los Directores Generales y jefes de unidades equivalentes encargados de la normatividad presupuestal a abril de 2002 son:

Unidad de Política y Control Presupuestal
Lic. Guillermo E. Bernal Miranda -Titular
gbernal@sse.gob.mx
Constituyentes 1001, Edif. B, Piso 6, Col. Belén de las Flores
Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.
Teléfono: 5228-4915
Fax: 5228-49-62

Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública
Lic. Isaac Martínez y Martínez
imartine@sse.gob.mx
Constituyentes 1001, Edif. B, Piso 5, Col. Belén de las Flores
Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.
Teléfono: 5228-4890, 5228-4891
Fax: 5273-55-66

Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios
Lic. Eduardo Escalante Macín
Constituyentes 1001, Edif. B, Piso 1, Col. Belén de las Flores

Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.
naladro@sse.gob.mx(particular)
Teléfono: 5228-4634/ 5228-4635
Fax: 52 28 46 35

Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario,
Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales
Lic. Pablo Reyes Pineda
preyes@sse.gob.mx / jcabalz@sse.gob.mx(particular)
Constituyentes 1001, Edif. A, Piso 3, Col. Belén de las Flores
Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.
Teléfono: 5228-5274
Fax: 5228-5291

Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud,
Educación y Laboral / Lic. Cecilia Barra y Gómez Ortigosa

Lic. Eduardo Escalante Macin
Constituyentes 1001, Edif. B, Piso 6, Col. Belén de las Flores
Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.
rmendez@sse.gob.mx (particular)
Teléfono: 5228 4862
Fax: 5228-2136

Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía
e Infraestructura
Lic. Jorge Collard de la Rocha
Constituyentes 1001, Edif. A, Piso 2, Col. Belén de las Flores
Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.
jcollard@sse.gob.mx
Teléfono: 5228-5178
Fax: 5228-4833

Deleg. Gustavo A. Madero, C.P. 07790
Teléfono/Fax: 5355-1177
E-mail: rmalc@laneta.apc.org

Unidad de Estudios en Finanzas Públicas
Juan Ortega
Cámara de Diputados
Teléfono: 5628-1300 ext. 1816/ 1117 (fax)
Dirección de Presupuesto y Gasto Público ext. 1118
<http://www.cefp.gob.mx>

Los Directores Generales y jefes de unidades equivalentes encargados de la normatividad presupuestal a abril de 2002 son:

Unidad de Política y Control Presupuestal
Lic. Guillermo E. Bernal Miranda -Titular
gbernal@sse.gob.mx
Constituyentes 1001, Edif. B, Piso 6, Col. Belén de las Flores
Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.
Teléfono: 5228-4915
Fax: 5228-49-62

Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública
Lic. Isaac Martínez y Martínez
imartine@sse.gob.mx
Constituyentes 1001, Edif. B, Piso 5, Col. Belén de las Flores
Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.
Teléfono: 5228-4890, 5228-4891
Fax: 5273-55-66

Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios
Lic. Eduardo Escalante Macín
Constituyentes 1001, Edif. B, Piso 1, Col. Belén de las Flores

Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.
naladro@sse.gob.mx(particular)
Teléfono: 5228-4634/ 5228-4635
Fax: 52 28 46 35

Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario,
Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales
Lic. Pablo Reyes Pineda
preyes@sse.gob.mx / jcabalz@sse.gob.mx(particular)
Constituyentes 1001, Edif. A, Piso 3, Col. Belén de las Flores
Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.
Teléfono: 5228-5274
Fax: 5228-5291

Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud,
Educación y Laboral / Lic. Cecilia Barra y Gómez Ortigosa

Lic. Eduardo Escalante Macin
Constituyentes 1001, Edif. B, Piso 6, Col. Belén de las Flores
Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.
rmendez@sse.gob.mx (particular)
Teléfono: 5228 4862
Fax: 5228-2136

Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía
e Infraestructura
Lic. Jorge Collard de la Rocha
Constituyentes 1001, Edif. A, Piso 2, Col. Belén de las Flores
Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.
jcollard@sse.gob.mx
Teléfono: 5228-5178
Fax: 5228-4833

Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades
Paraestatales

Titular Luis Alberto Ibarra Pardo

laibarra@sse.gob.mx

Constituyentes 1001, Edif. A, Piso 5, Col. Belén de las Flores

Deleg. Alvaro Obregón, C. P. 01110, México, D. F.

Teléfono: 5228-4883, 84, 85

Fax: 5228-4832

GLOSARIO DE TÉRMINOS¹

A

Adecuación presupuestaria (ajuste presupuestal)

Modificación que se realiza durante el ejercicio fiscal a la estructura financiera y programática de los presupuestos aprobados, o ajuste a los calendarios financieros y metas del presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados que se realiza a través de un documento denominado oficio de afectación presupuestaria.

Administración pública central (sector central)

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

Administración pública federal

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

Administración pública paraestatal (sector paraestatal)

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

Áreas estratégicas y prioritarias del sector público

Son aquellas actividades económicas que por su naturaleza cumplen una función impulsora y dinamizadora del sistema económico general, y que por lo mismo forman un ámbito cuyo control está reservado exclusivamente al Estado para garantizar su explotación y uso racionales. Los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen las áreas estratégicas y prioritarias reservadas al Estado Mexicano.

B

Balance económico

Resultado positivo (superávit), o negativo (déficit), de la confrontación entre los in-

¹ La información de esta sección ha sido tomada del Glosario de Términos en línea de la Secretaría de Hacienda. Para consultar sus fuentes, se puede revisar la extensa bibliografía en http://www.shcp.gob.mx/ieo/n_docs3.html.

gresos y los egresos del Gobierno Federal y de las entidades paraestatales de control presupuestario directo e indirecto.

Banco de México

Es el banco central de la nación. Fue creado por la ley del 15 de agosto de 1925 y constituido por escritura pública el 1 de septiembre de ese mismo año. Actualmente se rige por la Ley del Banco de México publicada el 23 de diciembre de 1993, correspondiéndole desempeñar las siguientes funciones:

- a) Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.
- b) Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreedor de última instancia.
- c) Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo.
- d) Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y particularmente financiera.
- e) Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, así como con otras personas morales extranjeras que ejerzan

funciones de autoridad en materia financiera.

Bienes y servicios estratégicos

Son aquéllos cuya producción se reserva el Estado por ser fundamentales en el desarrollo del país, señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 28, tales como: correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo, y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, generación de energía nuclear, minerales radioactivos, electricidad y los que expresamente señalen las leyes.

C

Calendarización presupuestaria

Es la dosificación temporal de los gastos que realizará la Administración Pública Federal para la ejecución de sus programas. Los gastos recurrentes son relativamente estables, pero existen otros gastos como los destinados a la inversión, que se asignan de acuerdo al grado de avance en la ejecución del proyecto, o se asignan en temporadas determinadas con el fin de evitar liquidez ociosa.

Capítulos de gasto

Son elementos de la clasificación por objeto del gasto que constituyen el conjunto de los bienes y servicios que el Gobierno Federal y las entidades

paraestatales adquieren para la consecución de sus objetivos y metas. La unidad básica de registro que conforma un capítulo presupuestario es la «partida», un conjunto de partidas forman un «concepto» y un grupo de conceptos integran un «capítulo». Este nivel de agregación hace posible el análisis retrospectivo y prospectivo de los planes o programas de acuerdo con la naturaleza del gasto a realizar:

1000 SERVICIOS PERSONALES

2000 MATERIALES Y SUMINISTROS

3000 SERVICIOS GENERALES

4000 AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS

5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES

6000 OBRAS PÚBLICAS

7000 INVERSIÓN FINANCIERA Y OTRAS EROGACIONES

8000 PARTICIPACIONES DE INGRESOS FEDERALES

9000 DEUDA PÚBLICA

Carga fiscal

Es la parte del producto social generado que toma el Estado, mediante los impuestos federales, estatales y municipales, así como los derechos, productos y aprovechamientos para cumplir con sus funciones. Se mide comparando el total de ingresos fiscales (IF) con el valor del producto interno bruto (PIB), Carga Fiscal =IF/PIB.

Clasificaciones presupuestarias

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

Contaduría Mayor de Hacienda

Organo Técnico encargado de glosar las cuentas que rinden los funcionarios y empleados del gobierno que manejan fondos o bienes del Estado, y en su caso, de establecer y exigir las responsabilidades resultantes. Es el Organo Técnico de la H. Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (véase entidad de Fiscalización Superiores de la Federalización).

Criterios Generales de Política Económica

Dentro del proceso de planeación son las directrices fundamentales que asumirá la política económica y social en un año. Establecen la estrategia, objetivos y metas macroeconómicas generales que fundamentan la formulación de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y los Programas Operativos Anuales.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal (*Cuenta Pública*)

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

Déficit

Saldo negativo que se produce cuando los egresos son mayores a los ingresos. En contabilidad representa el exceso de pasivo sobre activo. Cuando se refiere al déficit público se habla del exceso de gasto gubernamental sobre sus ingresos; cuando se trata de déficit comercial de la balanza de pagos se relaciona el exceso de importaciones sobre las exportaciones.

D

Derechos

Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Na-

ción, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Deuda pública

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

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

- *Interna*. Comprende todas las obli-

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

E

Ejercicio

Tiempo durante el cual rige un presupuesto aprobado por ley. Periodo al fin del cual deben clausurarse los libros de contabilidad, ya sea en virtud de alguna disposición legal o bien por mandato del estatuto jurídico de la empresa. El ejercicio normal es el periodo comprendido entre dos balances generales y abarca un año fiscal.

Ejercicio Presupuestario

Periodo durante el cual se han de ejecutar o realizar los ingresos y gastos presupuestados. En el caso de México coincide con el año natural.

Empresas Públicas

Organismos y/o empresas descentralizados dependientes del Estado dedicados a la producción de bienes y servicios para la venta en el mercado y cuyas operaciones económicas y financieras se encuentran incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (control directo) o fuera de él (control indirecto), su propó-

sito fundamental no es el lucro sino la obtención de objetivos sociales o económicos.

Entidades de control presupuestario directo

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

Entidades de control presupuestario indirecto

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

Entidad de Fiscalización Superior de la Federación

Institución profesional, con autonomía

técnica y de gestión y facultades ampliadas para la revisión de la actividad financiera federal, en el contexto de un sistema coherente e integrado de control y evaluación. Sus funciones iniciaron el 1º de enero de 2000, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, pero ésta no asumirá completamente las nuevas atribuciones hasta la revisión de la Cuenta Pública del 2001.

Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación

Documento por medio del cual el Poder Ejecutivo somete a la consideración de la H. Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación para su examen, discusión y, en su caso, aprobación anual. Contiene la política global de gasto, el análisis sectorial del gasto programable y las estrategias específicas.

F

Finanzas Públicas

Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público. Su estudio se refiere a la naturaleza y efectos económicos, políticos y sociales en el uso de instrumentos fiscales: ingresos, gastos, empréstitos, y precios y tarifas de los bienes y/o servicios producidos por el sector paraestatal.

G

Gasto Corriente

Erogación que realiza el sector público que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones de gobierno.

Gasto de Inversión

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

Gasto Devengable

Erogaciones reales o virtuales que aún no se ejercen, aún cuando estén autorizadas. Es el reconocimiento de todos los compromisos contraídos por las entidades como consecuencia de la adquisición de bienes y servicios puestos a su disposición y órdenes de trabajo, ejecutadas y autorizadas durante el ejercicio anual que se presenta, independientemente de que su erogación se efectúe dentro del ejercicio o en ejercicios posteriores.

Gasto Neto

Total de las erogaciones reales que afectan al erario federal. Se obtiene dedu-

ciendo de los gastos brutos las operaciones virtuales y compensadas.

materializan vía las erogaciones de los beneficiarios.

Gasto no Programable

Erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como los intereses y gastos de la deuda, participaciones y estímulos fiscales y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).

Gasto Público

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

Gasto Primario

Agregado que resulta de descontar los intereses, comisiones y gastos de la deuda, al gasto neto devengado. Este concepto de gasto refleja el nivel de las erogaciones sobre las que el sector público tiene un verdadero control.

Gasto público federal

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

Gasto Programable

Erogación plenamente identificable con cada uno de los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación. Incluye las erogaciones que realiza la administración pública central en la prestación de servicios y en inversión pública, así como las asignaciones que las entidades paraestatales de control presupuestario directo destinan a la producción de bienes y servicios que aumentan en forma directa la oferta global de los mismos. Excluye el servicio de la deuda que corresponde a transacciones financieras, las participaciones a estados y municipios y los estímulos fiscales, cuyos efectos económicos se

Gasto Social

Parte del gasto público destinada al financiamiento de servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, son los gastos en educación, salud, segu-

ridad social, vivienda, deportes y otros de características similares.

Impuesto

Tributo, carga fiscal o prestaciones en dinero y/o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos. En México se recaudan diversos impuestos:

- Impuesto al activo (Impac). Gravamen complementario al impuesto sobre la renta. Esta contribución garantiza que las empresas que reportan pérdidas en períodos prolongados cubran al menos este impuesto como un pago mínimo que puede ser recuperado cuando obtengan utilidades en ejercicios posteriores. La base de este impuesto son los activos de las empresas y los de cualquier individuo, residente en el país o en el extranjero, que otorgue el uso y goce temporal de sus bienes, ya sea en forma gratuita u onerosa, a otros contribuyentes del impuesto. Inicialmente, su tasa se fijó en 2 por ciento y a partir de 1995 en 1.8 por ciento.

- Impuesto al Valor Agregado (IVA). Tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado o valor agregado a una mercancía o un servicio,

conforme se completa cada etapa de su producción o distribución.

- Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPES). Tributo que se causa por el porcentaje sobre el valor adicionado a mercancías y servicios especiales, como el alcohol, el tabaco o la gasolina.

- Impuesto Sobre la Renta (ISR). Contribución que se causa por la percepción de ingresos de las personas físicas o morales que la Ley del Impuesto Sobre la Renta considera como sujetas del mismo.

- Impuesto Sobre Productos del Trabajo (ISPT). Gravamen sobre la renta que causan los trabajadores o profesionales sobre los salarios u honorarios percibidos. Dicho gravamen está en vigor en México desde 1965.

- Impuesto Sobre Productos y Rendimientos del Capital. Gravamen sobre la renta que causan las personas físicas sobre sus ingresos gravables provenientes de intereses, rentas, dividendos, enajenación de bienes inmuebles, etc. En vigor en México desde 1965.

Impuesto Directo e Indirecto

El directo es aquél que grava directamente el ingreso de los contribuyentes; incide sobre el ingreso y no es transferible ni evitable para las personas o empresas

que reciben ingresos. El indirecto grava el consumo de los contribuyentes; se llama indirecto porque no repercutе en forma directa sobre los ingresos sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los consumidores a través de los precios.

Indicador de Gestión

Instrumento que permite medir el cumplimiento de los objetivos institucionales y vincular los resultados con la satisfacción de las demandas sociales en el ámbito de las atribuciones de las dependencias y entidades del Gobierno Federal. Los indicadores de gestión también posibilitan evaluar el costo de los servicios públicos y la producción de bienes, su calidad, pertinencia y efectos sociales. También contribuyen a verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia.

Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo

Documento evaluatorio que presenta un análisis de las acciones sustantivas llevadas a cabo para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas. Hace referencia al grado de cumplimiento de objetivos y metas, desviaciones y problemática enfrentada, su contenido se estructura con base en las estrategias y líneas prioritarias de acción contenidas en el plan.

La Ley de Planeación en su artículo 6o., determina que deberá presentarse en el mes de marzo de cada año.

Informe de Gobierno

Es el documento que de acuerdo a la ley, informa sobre el estado que guarda la administración pública del país, donde se mencionan las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 69 la obligatoriedad de la presentación de este informe.

Ingresos del Gobierno Federal

Son los recursos consignados en las fracciones de la Ley de Ingresos de la Federación y que concretamente se expresan en: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros conceptos tipificados en la Ley de Ingresos. Incluye asimismo, el financiamiento que obtiene el Gobierno Federal tanto en el interior del país como en el extranjero. Se dividen en:

- Ingresos Tributarios. Son las percepciones que obtiene el Gobierno Federal por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales, conforme a la ley para el financiamiento del gasto público. Su carácter tributario atiende a la natura-

leza unilateral y coercitiva de los impuestos, gravando las diversas fuentes generadoras de ingresos.

- Ingresos No Tributarios. Son los ingresos que el Gobierno Federal obtiene como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o explotación de los bienes del dominio público o privado (productos), y de la aplicación de multas, recargos y otros ingresos señalados en la Ley de Ingresos (aprovechamientos).

- Ingresos del Sector Paraestatal. Son los recursos que obtienen las diversas entidades que conforman el Sector Paraestatal y tienen su origen principal en la venta de bienes y servicios que ofrecen a la colectividad; ingresos por erogaciones recuperables; ingresos por la venta de activo fijo; aportaciones de capital y transferencias del Gobierno Federal, así como los financiamientos internos y externos.

- Ingresos Extraordinarios Son aquellos recursos de carácter excepcional que provienen de la enajenación de bienes nacionales, de la concertación de créditos externos e internos o de la emisión de moneda. Son todas aquellas percepciones que provienen de actos eventuales, para cubrir gastos también eventuales.

Ingresos Petroleros del Gobierno Federal

Son los recursos que obtiene el Gobierno Federal por concepto de impuestos y derechos, derivados de la extracción, explotación, producción y comercialización de petróleo y sus derivados.

L

Ley de Ingresos de la Federación

Norma que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, etc. (Los estados de la República Mexicana también establecen anualmente sus ingresos a través de las leyes de ingresos locales).

Ley de Planeación

Conjunto de normas de orden público e interés social, que tiene por objeto establecer los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo, y encauzar en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal. Esta Ley contiene las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación, necesarios para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas y, de esta manera, promueva y garantice la participación democrática

de los diversos grupos sociales en la elaboración del plan y los programas.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Ordenamiento jurídico que regula el proceso relacionado con el gasto público federal; establece los procedimientos generales para la programación del gasto, formulación del presupuesto y los lineamientos para el registro de cantidades y el control del gasto federal; señala obligaciones, atribuciones y responsabilidades de su aplicación.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda

Instrumento jurídico que establece las bases de organización y atribuciones a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

M

Manual de Normas y Procedimientos para el ejercicio del gasto en la Administración Pública Federal.

Instrumento en el que se consignan metódicamente las actividades que deben seguirse para cumplir eficientemente con las funciones encomendadas en materia de ejercicio del gasto público.

N

Normatividad Presupuestaria

Conjunto de normas, lineamientos, metodologías, procedimientos y sistemas emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de dirigir hacia los objetivos deseados la formulación, ejercicio, control y evaluación del presupuesto, estableciendo el marco al que deben ajustarse las dependencias y entidades, que forman parte del Gobierno Federal.

Normatividad Programática

Conjunto de normas, lineamientos, metodologías, procedimientos y sistemas emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que las dependencias y entidades del Gobierno Federal formulen, ejecuten, controlen y evalúen sus programas de mediano plazo, programas operativos anuales, y programas de presupuesto.

Nueva Estructura Programática (NEP)

Replanteamiento integral de la estructura programática para vincular los propósitos de las políticas públicas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo, con las «misiones» de las distintas dependencias y entidades del Gobierno Federal, definidas por sus atribuciones legales y el quehacer cotidiano de las unidades respon-

sables ejecutoras de los recursos públicos. Sus objetivos son: mejorar la planeación y asignación de recursos, simplificar el proceso de presupuestación y la administración de los resultados, mejorar la información programática presupuestaria y la medición del desempeño, facilitar la asociación de las políticas públicas y el control presupuestario y dirigir la evaluación y las auditorías del gasto a los resultados.

O

Organismo Descentralizado

Institución definida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal; su objetivo es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

O

Organismo Público Autónomo

Ente público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto para no depender del Poder Ejecutivo ni de ningún otro Poder (Legislativo o Judicial), con objeto de actuar con inde-

pendencia, imparcialidad y objetividad en sus funciones. Para efectos presupuestarios y contables, como ejecutores de gasto, están obligados a cumplir con las leyes y normatividad vigentes en las materias; para fines de presentación, su información presupuestaria y contable se incluye en el Sector Central.

P

Partidas de gasto (partidas presupuestarias)

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

Plan Nacional de Desarrollo

Documento normativo de largo plazo, en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como los Programas de Mediano Plazo que deben elaborarse para atender las prioridades sociales, económicas y sectoriales del mismo. Constituye el instrumento rector de la planeación nacional del desarrollo que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del

país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado.

Política de Ingresos

Es el conjunto de normas, criterios y acciones que determinan la cuantía y formas de captación de recursos para el cumplimiento de las funciones y objetivos del Estado.

Política Fiscal

Conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal son por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento público interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público de acuerdo con su naturaleza y

cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Presupuesto ejercido

Importe de las erogaciones realizadas respaldado por los documentos comprobatorios (facturas, notas, nóminas, etc.) presentados a la dependencia o entidad una vez autorizadas para su pago, con cargo al presupuesto autorizado.

Producto Interno Bruto (PIB)

Es el valor total de los bienes y servicios producidos en el territorio de un país en un periodo determinado, libre de duplicaciones. Se puede obtener mediante la diferencia entre el valor bruto de producción y los bienes y servicios consumidos durante el propio proceso productivo, a precios comprador (consumo intermedio). Esta variable se puede obtener también en términos netos al deducirle al PIB el valor agregado y el consumo de capital fijo de los bienes de capital utilizados en la producción.

- *A precios constantes.* Se obtiene eliminando las variaciones de los precios, al valuarse cada uno de los productos y servicios prestados sobre la base del precio de un año de referencia al que se le denomina año base, mismo que es definido por el Sistema de Cuentas Nacio-

nales de México. El producto a precios constantes es conocido también como «producto real» y permite el análisis de la evolución real de la producción y de los flujos de bienes y servicios.

- *A precios corrientes*. Es un valor libre de duplicaciones que corresponde a la suma del valor agregado que se genera durante un ejercicio, en todas las actividades de la economía. Su cálculo toma como referencia los precios de los bienes y servicios vigentes en cada año —a los que se les denomina precios corrientes— y aporta información sobre flujos de tipo monetario.

Programa Operativo Anual (POA)

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

Proyecto Estratégico

Conjunto de actividades que tiene como propósito fundamental ampliar la capacidad productiva de un sector económico y social determinado, y que en el con-

texto de las prioridades nacionales definidas en la planeación, contribuye de una manera particularmente significativa para el logro de los objetivos y metas del programa correspondiente, dentro del marco de su propia estrategia.

Proyecto Prioritario

Son aquéllos que se les confiere la más alta importancia para la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, en virtud de que responden a los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas de Mediano Plazo y los Programas Operativos Anuales.

Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS)

Son aquellas inversiones que realizan algunas entidades del Sector Paraestatal bajo control presupuestario directo, con financiamiento privado de largo plazo, para constituir activos generadores de ingresos cuyo impacto presupuestario se difiere en los subsecuentes ejercicios fiscales.

Ramo Presupuestario

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

Recaudación Federal Participable

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

Recaudación Fiscal

Proceso mediante el cual las autoridades tributarias cobran a los causantes y contribuyentes todo tipo de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, y contribuciones establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación.

S**Sistema Impositivo (Fiscal, Tributario)**

Conjunto de medidas encaminadas a la obtención de ingresos tributarios para financiar el gasto público y/o desplazar recursos de usos privados a los públicos.

Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)

Constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas y municipales, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Comprende además mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación.

Subejercicio

Gasto realizado en menor cantidad en relación al presupuesto original, independientemente de que el pago se realice dentro del año por el cual fue formulado este último, o en el siguiente.

Superávit

Exceso de los ingresos respecto de gasto de una sociedad determinada.

U**Unidad Responsable**

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

Fundar
Centro de Análisis e Investigación

Presidente: Dr. Sergio Aguayo

Vicepresidenta: Emb. Olga Pellicer

Secretaria: Dra. Gloria Ramírez

Tesorero: Dr. Mario Bronfman

Vocal: Emb. Alberto Szekely

Comisión de Vigilancia: Dr. Rodolfo Stavenhagen

En la actualidad el equipo de FUNDAR está integrado por las siguientes personas:

Directora Ejecutiva: Helena Hofbauer

Coordinadores de Proyecto: Briseida Lavielle

Gabriel Lara

Responsable de Proyecto: Daniela Díaz

Investigadores: Diego Sheinbaum

Dora Sánchez

Bárbara Martínez

Ernesto Brandon

Asistente de Dirección: Martha Macías

Investigadores Asociados: Adriana Estrada

Claudia Vinay

Jorge Romero

Diseño Gráfico: Ana Silvia Martínez

2002 – FUNDAR

Popotla 96-5

Tizapán, San Angel

C.P. 01090, México D.F.



fundar
Centro de Análisis e Investigación

Popotla 96-5 Tizapán San Angel, 01090 México D.F.
Tel/Fax. 55 95 26 43 / 56 81 08 55
www.fundar.org.mx