

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. © 2002, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México - Toluca 3655 (km.16.5) ,Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.
29 de octubre de 2002



NÚMERO 115

Juan Pablo Guerrero Amparán y
Rodolfo Madrid Sánchez de la Vega

**CONSIDERACIONES SOBRE LA TRANSPARENCIA
EN EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO**

Resumen

Una de las áreas del funcionamiento del gobierno mexicano que mayor número de cambios ha sufrido en los últimos años ha sido la presupuestaria. Tanto la administración del presidente Ernesto Zedillo como la del presidente Vicente Fox hicieron reformas a la gestión del presupuesto, introdujeron múltiples y novedosos sistemas de clasificación e información, modificaron año tras año las normas que regulan la operación del gasto público, e hicieron esfuerzos significativos para transparentar el proceso en su conjunto. No obstante, en la recurrida paradoja de *Il Gattopardo* de Giuseppe T. di Lampedusa, las cosas han cambiado mucho para quedar igual: la rigidez presupuestaria y la información incompleta siguió siendo la característica predominante de la operación de la administración pública en México. Este documento es una presentación general del proceso presupuestario en México y una revisión crítica de sus más recientes transformaciones. Su lectura ofrece conocimientos generales pero suficientes sobre la forma cómo se construye y ejerce el presupuesto en México; el texto subraya la importancia de la incrementar el nivel de transparencia en el gasto público como una forma de hacer más eficiente su ejercicio e impulsar una mayor rendición de cuentas de sus ejecutores, lo cual redundaría en la creación de instituciones gubernamentales más honestas y eficaces.

Summary

The budget is one of the areas of the Mexican Government that has experienced the greatest reforms in recent years. The administrations of both Ernesto Zedillo and Vicente Fox have implemented reforms affecting budget management, created various up-dated systems for data classification and information, modified year after year regulations governing public spending, and made significant efforts to improve the degree of transparency of the whole budget process as a whole. However, as in the paradox that recurs in Lampedusa's *Il Gattopardo*: things change in order to remain the same, because budget rigidity and incomplete information remain the main characteristics of the policy implementation of the public administration in Mexico. This paper presents a general overview of the budget process in Mexico, as well as a critical analysis of recent developments. It offers generalized, yet adequate, knowledge of the budget process, including the implementation phase. We underline the need for increasing transparency in public spending as a tool to increase efficiency and accountability in the budget process, and in order to facilitate the creation of more honest and effective government institutions.

Presentación*

Una de las áreas del funcionamiento del gobierno mexicano que mayor número de cambios ha sufrido en los últimos años ha sido la presupuestaria. Tanto la administración del presidente Ernesto Zedillo como la del presidente Vicente Fox hicieron reformas a la gestión del presupuesto, introdujeron múltiples y novedosos sistemas de clasificación e información, modificaron año tras año las normas que regulan la operación del gasto público, e hicieron esfuerzos significativos para transparentar el proceso en su conjunto. No obstante, en la recurrida paradoja de *Il Gattopardo* de Giuseppe T. di Lampedusa, las cosas han cambiado mucho para quedar igual: la rigidez presupuestaria y la información incompleta siguió siendo la característica predominante de la operación de la administración pública en México.

Este documento es una presentación general del proceso presupuestario en México y una revisión crítica de sus más recientes transformaciones. Su lectura ofrece conocimientos generales pero suficientes sobre la forma cómo se construye y ejerce el presupuesto en México.

La organización del texto es la que sigue. En primer lugar, a forma de introducción al tema, identificamos la importancia del presupuesto público y sus principales características. En segundo lugar describimos el proceso presupuestario en México y las principales características de la forma como se organiza y distribuye el gasto público en nuestro país. En tercer lugar, hacemos un análisis de los principales problemas de la ejecución del gasto público en México y describimos las principales iniciativas para reformarlo, incluyendo la generada por el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada en los años 2001 y 2002. Terminamos con la descripción de una forma alternativa de reforma para los procesos e instancias presupuestarias.

A lo largo del todo el texto vamos poniendo el énfasis en la importancia de la transparencia en el gasto público como una forma de hacer más eficiente su ejercicio e impulsar una mayor rendición de cuentas de sus ejecutores, lo cual redundará en la creación de instituciones gubernamentales más honestas y eficaces.

El presupuesto como herramienta de política económica

¿Por qué es importante el presupuesto? Son muchas y variadas las razones que le dan al presupuesto un papel central en el desarrollo político, económico y social de los países. Vamos simplemente a enumerarlas a continuación.

* Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford por el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.

- 1) El presupuesto se origina en los recursos que el poder público extrae a la sociedad. Es por lo tanto una de las máximas expresiones del poder del estado, que mete la mano en los bolsillos de los ciudadanos y decide sobre la distribución de ese dinero en la sociedad.
- 2) Al momento de la reasignación, el presupuesto revela las prioridades del gobierno y sus compromisos políticos, pues más allá del discurso político, las preferencias gubernamentales están ahí en donde pone el dinero público.
- 3) Al mismo tiempo, el presupuesto es la sustancia del funcionamiento de los aparatos del estado y de sus múltiples programas: sin esos recursos, no hay estado.
- 4) El presupuesto tienen un gran peso macro-económico, pues su tamaño y ejercicio tiene impactos en el crecimiento económico del país, el empleo, los niveles generales de precios (inflación), y desde luego, la estabilidad económica.
- 5) Al mismo tiempo, tiene una gran peso micro-económico y en el bienestar de los ciudadanos, ya que el gasto público influye directamente en la distribución del ingreso y las oportunidades (a través del acceso y calidad a servicios públicos como educación, salud, servicios básico, etc.).
- 6) El análisis del presupuesto permite evaluar al gobierno a través del control, de la revisión y las auditorías (o evaluación de impactos de políticas, en el mejor de los casos) y al mismo tiempo de esta forma se constituye uno de los componentes principales de los contrapesos necesarios para la rendición de cuentas, elemento indispensable de cualquier gobierno democrático.
- 7) Finalmente, el presupuesto está íntimamente ligado con la política y la competencia por el poder, por el impacto político y electoral del gasto público.

Consideraciones generales sobre el proceso presupuestario

Aaron Wildavsky sugirió que un presupuesto es una serie de objetivos con etiquetas de precios adheridas: cada acción gubernamental tiene una implicación presupuestaria.¹ Nos dice también que los propósitos de los presupuestos pueden ser tan variados como los propósitos humanos. Puede suponerse entonces que la variedad de objetivos lleva a variedad de procesos presupuestarios. No obstante, estos procesos comparten ciertas características generales de las que vamos a hablar a continuación.²

¹ Wildavsky, Aaron. *The politics of the budgetary process*. New York: Little Brown, 1964.

² McCaffery, Jerry. "Features of the Budgetary Process", in Meyers Roy, *Handbook of government budgeting*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999. pp.3-29.

El proceso presupuestario

El proceso presupuestario puede dividirse en cuatro fases: la preparación y presentación por parte del poder ejecutivo, la revisión y aprobación por parte del poder legislativo, la ejecución y la auditoría o evaluación del mismo. Este proceso no es lineal en realidad, sino que los ciclos se enciman unos con otros en los sistemas presupuestarios anuales. Por ejemplo, al tiempo que se prepara el presupuesto, se ejecuta el del año anterior, y se prepara también la cuenta pública para su revisión legislativa. Sobre el proceso presupuestario en México volveremos posteriormente.

El ciclo presupuestario

El presupuesto tiene un horizonte temporal definido. El ciclo presupuestario permite un seguimiento fijo y regular de las políticas y los programas, ya que por lo regular los ciclos presupuestarios se basan en calendarios de años fiscales. En México opera el ciclo de presupuesto anual. En otros países existen experiencias de presupuestos bianuales. Resulta complicado el presupuesto bianual por el esfuerzo de pronóstico económico que se tiene que hacer, en el que se incurre en un mayor riesgo de equivocación (por lo que generalmente incluye mayores partidas para las emergencias). Pero puede tener sus ventajas: en dos años, se reducen los costos de la preparación presupuestaria, así como los gastos administrativos, se ofrece mayor oportunidad para la planeación de mediano plazo (lo cual redundaría positivamente en la continuidad gubernamental), un mayor plazo para la deliberación legislativa, la evaluación de programas y la supervisión. Por su parte, el presupuesto anual ofrece la ventaja de una mayor precisión en las estimaciones, reduce la discrecionalidad del ejecutivo (pues el legislativo puede verificar cada año el desempeño), elimina sesiones especiales así como constantes ajustes (lo cual se exacerbaría en un contexto macroeconómico inestable). Algunos autores han sostenido que predomina el presupuesto anual porque de esta forma las agencias gubernamentales tienen mayor facilidad para responder a los ajustes de la política del ejecutivo, y más oportunidades de solicitar más fondos públicos. En los Estados Unidos, por ejemplo, aunque la bianualidad del presupuesto es un viejo debate, algunos de los miembros de la cámara de representantes se oponen a que ello ocurra pues les restaría poder de negociación frente al poder ejecutivo.

El carácter conflictivo del presupuesto

Hay otra característica que vale la pena mencionar aquí: el papel del conflicto en la presupuestación. El conflicto es endémico en el presupuesto: los recursos nunca son

suficientes para el conjunto de las demandas, lo cual genera competencia.³ Algunos autores se refieren a este carácter conflicto como la tragedia de los comunes: hay una infinidad de solicitantes de recursos presupuestarios con preferencias divergentes, a veces contradictorias. Y cada actor quiere presionar al gobierno y al congreso para que el presupuesto se distribuya en forma conveniente a sus intereses. Los principales actores del presupuesto pueden mostrar diferencias en aspectos clave: sobre quién recaerá el mayor peso fiscal, qué programas serán expandidos y recortados, de qué tamaño será el déficit fiscal, etc...

En general, los diversos grupos sociales cargan con un peso fiscal inferior al costo de los programas sociales que implican sus demandas. Por ello, las demandas sobre los recursos presupuestarios exceden por lo general el óptimo social⁴, por lo que son necesarias restricciones a la capacidad de respuesta a esas demandas, pues de otra forma se incurriría en constantes desequilibrios fiscales.

Por otra parte, el conflicto en torno al presupuesto tiene su lado positivo: permite que se genere atención en torno al proceso, lo cual incita a participar a diversos sectores sociales. Esto favorece un mejor escrutinio del proceso en su conjunto, y en particular de la aprobación presupuestaria.

La competencia por los recursos públicos se da entre regiones, clases sociales, grupos de interés y burocracias. La tensión se genera:

- Entre el poder ejecutivo y el legislativo
- Entre los poderes autónomos, el poder judicial y los otros poderes
- Entre la oficina central del presupuesto y las agencias y departamentos
- Entre las agencias burocráticas
- Entre los distintos comités del Congreso
- Entre las comunidades y representantes sociales y las oficinas públicas.

Y la competencia se expresa:

- 1) Entre proyectos y programas gubernamentales
- 2) Entre estrategias para el suministro o prestación de servicios
- 3) Entre los actores del presupuesto, por la asignación de recursos

Por cierto, todo proceso presupuestario debe anticipar recursos, canales, instituciones que permitan la resolución de esos conflictos (incrementalismo, descentralización, marco legal, negociación política, etc.)

³ Ver a Irene S. Rubin, "Understanding the role of conflict in budgeting", in Roy T. Meyers, *Handbook of government budgeting*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999. pp.30-51.

⁴ Ed Campos y Sanjay Pradham, *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding governments to fiscal performance*. Policy research Working Paper, 1646, The World Bank.

Las más comunes formas de presupuestar

Vamos a describir ahora los procesos presupuestarios más comunes:

- a) El sistema de planeación, programación y presupuestación que opera en México supone que una agencia gubernamental revisa sistemáticamente su programa con base en los objetivos propuestos, evalúa alternativas de políticas, e introduce el criterio del costo en sus planes y programas; en otros términos, a partir de la identificación de los objetivos, identifica a continuación el conjunto de instancias y aparatos, los recursos legales, humanos y materiales, así como los plazos de instauración del programa. Esta práctica se originó en los años cincuenta en los Estados Unidos y llegó para plantear criterios de racionalidad al inexorable incrementalismo del presupuesto en la época. Es un sistema altamente centralizado. En el sistema incremental, las agencias hacen sus estimaciones presupuestarias (tomando en cuenta a la inflación, las necesidades nuevas, etc.) y mandan hacia arriba sus solicitudes; en el sistema de planeación, programación y presupuestación se invierte teóricamente el sentido de la decisión, pues son los planificadores centrales los que pueden identificar los objetivos y las vías de acción alternativas, y la reducción de éstas con base en las consideraciones económicas (nuevamente, en el caso mexicano este papel lo cumple la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).
- b) Otro sistema muy frecuente de presupuestar es a través del análisis costo beneficio. Cada proyecto gubernamental debe poderse traducir en un conjunto de beneficios (sociales, económicos, políticos, etc.) y un conjunto de costos necesarios para financiarlo. Generalmente, las agencias subestiman los costos y sobrestiman los beneficios, pero en cualquier caso se puede obtener una proporción costo-beneficio que sirva para la comparación de varios proyectos a la vez, con objeto de hacer una jerarquización. El problema aquí puede ser el de la visión o composición integral del presupuesto y las dificultades de jerarquizar el conjunto.
- c) Otro método es el del presupuesto base cero, que es un sistema de jerarquización de las operaciones gubernamentales. Esta técnica busca analizar demandas presupuestarias sin el compromiso explícito de sostener niveles pasados de financiamiento (busca romper con el sistema incremental). En este sistema los programas y actividades se organizan y presupuestan en un plan detallado que se centra en revisiones, evaluaciones, y análisis de todas las operaciones propuestas. Los programas y actividades son analizados en términos de los niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento, a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala de prioridades. El objetivo es determinar el nivel en el cual cada actividad o programa debe llevarse a cabo. El supuesto fundamental de este sistema es que es posible asignar recursos presupuestarios a través de un sistema de jerarquización de programas y alternativas. En este modelo se

encuentran sobre todo problemas de tipo técnico: los criterios para una evaluación que permita ser verdaderamente comparativa, así como la objetividad para realizar la jerarquización del conjunto de los programas.

- d) Y está desde luego el sistema de presupuestación incremental, que supone incrementos más o menos justificados al nivel de financiamiento del año anterior. Supone que el programa en cuestión debe mantenerse sin cambios notables en la política aplicada. Con el presupuesto de base cero, una agencia (generalmente central) tendría que evaluar si el programa se justifica, si justifica sus objetivos y misiones originales, y si no hay un programa alternativo que pudiera alcanzar esos objetivos en condiciones más eficientes y con mayor beneficios.
- e) Existen otras técnicas. Una obliga a las agencias gubernamentales a poner en una lista a las operaciones o adquisiciones y proyectos que serían agregados a su lista de prioridades, si hubiera un incremento en términos reales del ingreso; simultáneamente, se les obliga a enlistar los proyectos que sufrirían recortes en primer lugar, si hubiera necesidad.

Debe reiterarse que todas estas técnicas quedan generalmente superadas por las consideraciones políticas que envuelven a la asignación de recursos públicos.

El proceso presupuestario en México

La administración pública

El poder ejecutivo está organizado en un conjunto de diversas instituciones que forman la Administración Pública Federal. A su vez, esta última está clasificada en dos grandes grupos con características y propósitos bien diferenciados.

En el primer grupo están las dependencias de la administración centralizada, que se integra por 18 secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuyas atribuciones están consignadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por su parte, la Procuraduría General de la República tiene autonomía pues se rige por su propia ley orgánica (y su titular debe ser ratificado por el Congreso). En este primer grupo se incluyen también 69 órganos desconcentrados, constituidos para el cumplimiento de tareas específicas y que jurídica y administrativamente forman parte de las secretarías de Estado y de la PGR.

El segundo grupo es el de las entidades de la administración paraestatal que reúne a un total de 213 organismos desconcentrados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, institucionales nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos públicos. Estas entidades se rigen por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

La administración paraestatal se compone de entidades productoras de bienes o prestadoras de servicios, que aunque podrían ser proporcionados por lo

particulares, el Estado decide hacerlo por conducto de empresas u organismos de los cuales es propietario, por razones de interés público o estratégicas, entre otras cosas.

Para los efectos de la programación, coordinación y conducción, las dependencias de la administración central agrupan por sectores a las entidades paraestatales con las que tienen mayor afinidad en cuanto a funciones. La máxima autoridad administrativa de las entidades está constituida por el órgano de gobierno, presidido regularmente por un representante de la dependencia que actúa como coordinadora de sector.

La estructura orgánica de la Administración Pública Federal, al igual que la normatividad que rige su funcionamiento, han sido objeto de una evolución permanente. En los últimos 16 años, por ejemplo, se ha reducido el número de empresas paraestatales. Así, desde 1982 se han desincorporado, extinguido, liquidado o fusionado un total del orden de 940 entidades paraestatales. Por otra parte, en fechas recientes se han creado algunos órganos desconcentrados de las secretarías de Estado con nuevas funciones, particularmente de carácter técnico, normativo, o regulador, con un elevado nivel de especialización y con estructuras compactas de personal. Ejemplos de ello son la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, la Comisión Federal de Competencia y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre otros.

En lo referente a los recursos humanos, al considerar las secretarías de estados de la administración pública centralizada (con la excepción de las Secretarías de Marina y Defensa por la diferencia en sus estructuras organizacionales), el cuadro 1 muestra que existieron 768 plazas de alto nivel en el año 2001⁵ y en el año 2002 se crearon 139 plazas más de ese tipo, lo que representó un crecimiento de poco más de un 18 por ciento (para un total de 907).

Los incrementos en las plazas se concentraron entonces principalmente en tres dependencias: la Presidencia de la República que aumentó en 77 plazas, la Secretaría de Gobernación con un incremento de 40 plazas y la Secretaría de Seguridad Pública con 64 plazas adicionales. Cabe señalar que en algunas dependencias se hicieron recortes de personal o reubicaciones de plazas de alto nivel, con lo cual el incremento en unas se vio compensado por la disminución en otras (la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que disminuyó 63 plazas por ejemplo, mientras que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes registró 7 plazas menos en el año 2002 con relación al 2001).

⁵ Se consideraron como plazas de alto nivel las que van de Director General a Secretario de Estado o similar de acuerdo al organigrama de cada dependencia.

Cuadro 1
Plazas de funcionarios de alto nivel
2001-2002

<i>Dependencia</i>	<i>Número de plazas alto nivel</i>		<i>Incremento de plazas</i>
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>Plazas 2002</i>
Presidencia	49	126	77
Secretaría de Gobernación	63	103	40
Secretaría de Hacienda	50	59	9
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	26	31	5
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	73	66	-7
Secretaría de Economía	55	57	2
Secretaría de Educación Pública	88	92	4
Secretaría de Salud	29	29	0
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	19	19	0
Secretaría de la Reforma Agraria	12	11	-1
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	91	28	-63
Secretaría de Energía	33	31	-2
Secretaría de Desarrollo Social	22	22	0
Secretaría de Turismo	19	20	1
Secretaría de Relaciones Exteriores	44	45	1
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	42	46	4
Secretaría de Seguridad Pública	6	70	64
Procuraduría General de la República	39	44	5
Consejería Jurídica	8	8	0
Total	768	907	139

Fuente: Proyecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 y 2001, Tomo 3 Analítico de Plazas por Unidad Responsable.

NOTA: Se consideran plazas de alto nivel aquellas que van de Director General a Secretario de Estado o similar de acuerdo al organigrama de cada dependencia.

El incremento de las plazas se concentró principalmente en los niveles de Dirección General y Jefaturas de Unidad, como se puede ver en el cuadro 2. A nivel de Subsecretarios el incremento fue de 12 plazas.

Cuadro 2
Incrementos de plazas por dependencia
2002

Nivel	Nombre del puesto	Presidencia	SEGOB	SHCP	SAGAR PA	SCT	SE	SEP	SRA	SEMAR NAP	SEN ER	ST	SER	SECO DAM	SSP	PGR	TOTAL
<i>Secretario</i>	Secretario de estado														1		1
	Subsecretario de estado	9	1							-3				1	4		12
<i>Sub-secretario</i>	Subsecretario u oficial mayor o puesto ocupacional de mando de alta dirección																
<i>Jefe de Unidad</i>	Jefe o titular de unidad o mando de dirección	23	16	7	1	-2	1			-10	-4	-2	1		3		34
<i>Director General</i>	Director General o puesto ocupacional de mando de alta gerencia	45	23	2	4	-5	2	3	-1	-50	2	3		3	56	5	92
	Total	77	40	9	5	-7	2	4	-1	-63	-2	1	1	4	64	5	139

Fuente: Proyecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 y 2001, Tomo 3 Analítico de Plazas por Unidad Responsable.

En cuanto al conjunto de los recursos humanos que viven del presupuesto federal, se registraron 2,859,000 empleados (la cifra cuenta las plazas, no los eventuales, todos los que ganan por honorarios, que no son pocos) en el año 2000. De éstos, 835 mil estaban en el gobierno federal, mientras que 1,337,400 estaban descentralizados; hubo 686 mil en las paraestatales. Del total de casi tres millones, 15% se dedicaron a en labores docentes, 23% al sector de salud y seguridad social, 10 % en seguridad pública y nacional, y 16 % fueron personal operativo sindicalizado y de confianza (la mitad de estos, 225 mil estaban en el gobierno federal).

El sistema de presupuestación

Toda acción del gobierno federal en México está sustentada en planes y programas específicos. Todo recurso público debe estar también respaldado por un programa que presenta el respaldo legal para su ejercicio. La planeación, como marco de las acciones gubernamentales, está fundamentada legalmente en la Constitución y la Ley de Planeación. De ahí deriva el Plan Nacional de Desarrollo, documento sexenal preparado por el ejecutivo para normar obligatoriamente sus programas institucionales, sectoriales y especiales, y para orientar la coordinación de sus tareas con los otros poderes y los órdenes estatales y municipales.

Los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo tienen una vigencia que no excede la del propio Plan. En ellos se especifican los objetivos, prioridades y políticas de cada sector administrativo. Contienen estimaciones de recursos y determinan responsables de su ejecución. Estos programas dan lugar a otros en los que se definen las acciones a realizar en el corto plazo, y que son la base

para integrar los anteproyectos de presupuesto anual de las dependencias y entidades.

La programación del gasto público federal se concreta en el anteproyecto de presupuesto elaborado de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con el reglamento de dicha ley y con los lineamientos específicos que emite la Secretaría de Hacienda, como el manual para el Ejercicio del Gasto del Gobierno Federal.

La Secretaría de Hacienda se encarga, además, de sancionar los anteproyectos individuales de presupuesto operativo anual de las dependencias y las erogaciones globales previstas por los poderes Legislativo y Judicial, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las dependencias y entidades deben contar con órganos encargados de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus propias actividades. En cualquier caso, los ejecutores de los recursos públicos están obligados a proporcionar a la SHCP y a la Contraloría la información que se les solicite.

El proceso de presupuestación es el siguiente:

- De febrero a agosto, el gobierno elabora la estructura programática;
- De junio a agosto lleva a cabo la preparación preliminar del presupuesto;
- De julio a agosto se determinan las referencias de gasto preliminares;
- Entre agosto y octubre se determinan los techos financieros para el gasto de cada programa, proyecto, entidad o dependencia;
- De septiembre a octubre se formula e integra el proyecto de PEF, para presentarlo el 15 de noviembre.

Entre julio y agosto, las diversas agencias gubernamentales proponen a la Secretaría de Hacienda un presupuesto para cubrir las necesidades de financiamiento para sus diversos programas. Ocurre entonces la negociación dentro de los aparatos burocráticos, en donde cada grupo, sector, comunidad o región ligada a algún programa o partida presupuestaria, hace su presión para lograr atención a través de los recursos públicos. Para orientar normativamente a esas solicitudes, la SHCP ofrece una serie de documentos guía a las agencias gubernamentales, como los lineamientos de la Nueva Estructura Programática, el manual para la elaboración de los programas operativos anuales, el manual para el ejercicio del gasto del gobierno federal, etc. Son documentos que ofrecen un soporte técnico a las diversas solicitudes de recursos.

Un instrumento fundamental para el control del presupuesto, es el diseño de los techos financieros. Una vez que la SHCP tiene una idea sobre cuál será su capacidad de financiamiento, y con el objetivo de mantener equilibrio en las finanzas públicas, establece techos financieros, en donde en pocas palabras informa a las agencias el límite de gasto que tienen. Esta es una función central de la SHCP que elimina el riesgo de tener déficit.

Algunas consideraciones en torno a este sistema

El tipo de mecanismo de presupuestación que opera en México, el presupuesto por programas, supone que la asignación de los recursos responderá a la definición clara de los objetivos a alcanzar a través de la acción gubernamental, la identificación de las instancias y aparatos administrativos necesarios para lograr esos objetivos, la determinación de los recursos materiales y humanos necesarios, y los plazos de aplicación de los programas.

Sin embargo, una vez establecido el PND, cada una de las entidades y dependencias transmite hacia arriba las necesidades identificadas en la población. En otros términos, las propuestas de programas son hechas por las propias burocracias, quienes de una forma natural buscan allegarse de más recursos (en este sentido el papel de la SHCP es clave, por la coordinación y la jerarquización⁶, y al hecho de que agencias del ejecutivo, ante el fracaso ante las autoridades de la SHCP, prefirieron ir directamente al Congreso a partir de 1998).

Por diversas razones, entre las que están las inercias burocráticas, las lógicas institucionales, las redes de políticas, el clientelismo y el corporativismo, el presupuesto por programas se convierte en un fenómeno altamente incremental. Más aún, buena parte de los análisis sobre los procesos presupuestarios llegan a esa conclusión: la asignación de recursos a burocracias y poblaciones genera una demanda propia difícil de paliar (no imposible) en el futuro (como ejemplo se puede dar el ramo 33).

La presentación del paquete fiscal

Cada año, la SHCP elabora el proyecto de PEF. Vamos a hablar muy brevemente del conjunto de documentos (cinco tomos) que constituyen al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (que se envía junto con la iniciativa de Ley de Ingresos y este año, junto con la propuesta de reforma de la Ley de Coordinación Fiscal).

El PEF se elabora con base en los objetivos del PND (2000-2006), mismo que es la base para los programas sectoriales y los Criterios Generales de Política Económica 2002 e integra las propuestas de erogaciones enviadas al Ejecutivo por los poderes legislativo y judicial, el Instituto Federal Electoral (IFE), y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

La política de gasto del Ejecutivo para 2002 se centra principalmente en: el ajustar la postura fiscal con miras a alcanzar el equilibrio presupuestario en el mediano plazo; proteger los niveles de bienestar social de la población, atendiendo al gasto en educación, salud, nutrición y seguridad pública; impulsar un nivel de

⁶ Un estudio del Banco Inter.-Americano de Desarrollo ubicaba a México junto con Chile en el año del 1995 como los países latinoamericanos con la mejor eficiencia macroeconómica del presupuesto, lo cual se explica por el control en el flujo de efectivo que había alcanzado la SHCP en las asignaciones presupuestarias. El estudio, claro está, sólo consideraba el déficit público oficial y no tomaba en cuenta los pasivos contingentes ni la eficiencia operativa o de distribución del gasto.

inversión del sector público superior al crecimiento del PIB; fomentar la creación de empleos; y asignar a PEMEX los recursos que le permitan mantener su nivel operativo y aumentar sus inversiones, para continuar con su valiosa contribución a las finanzas públicas.

Los criterios generales de política económica son el fundamento “teórico” sobre los cuales descansan varios supuesto esenciales de la iniciativa de Ley de Ingresos y del PEF. Lo que cabe reiterar es que si el gobierno parte de supuestos macroeconómicos equivocados, el conjunto de sus predicciones con respecto al gasto público estará erróneo: déficit público, déficit en cuenta corriente, y tasas de crecimiento reales en el gasto en los llamados sectores prioritarios.

La información presupuestaria: los tomos

Tomó I

La Exposición de motivos contiene los objetivos y estrategias de acción del gobierno federal y describe en forma agregada la distribución de los recursos para el año fiscal en cuestión. Su lectura es básica para comprender el programa económico del gobierno para el año 2002, pues presenta un análisis general del presupuesto: se conocen las grandes líneas de acción del gobierno y los montos agregados para su financiamiento. Dicho tomo pone énfasis en los principales programas y proyectos del gasto público que el gobierno federal quiere mostrar ante el Congreso y la opinión pública: para el año fiscal 2002, se destacan las acciones de desarrollo social y humano, de crecimiento con calidad, de orden y respeto, de transparencia y calidad de gobierno, entre otros (federalización del gasto, política de deuda, etc).

La información contenida en la Exposición de motivos tiene el objetivo de presentar las explicaciones del gobierno sobre sus principales acciones. Generalmente se presenta en forma muy agregada y por desgracia el lector no siempre tiene la facilidad de comprender cómo llegó el gobierno a ciertas cifras.

Vienen después cinco voluminosos tomos de información, que describen al PEF desde diversos enfoques y que constituyen la principal fuente de información detallada con respecto al gasto público. El primer tomo ya fue descrito, es la Exposición de motivos; ahora nos ocupamos de los demás.

Tomó II

El tomo II presenta la información agregada de cada uno de los ramos del PEF. Está subdividido en tres partes que ofrecen la información relativa a los ramos de las dependencias de la administración pública centralizada (secretarías de estado), los ramos generales del gobierno federal (un total de nueve ramos entre los que están las aportaciones federales a estados y municipios, las aportaciones a seguridad social, las participaciones y la deuda pública), y los ramos para los poderes legislativo y judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos

Humanos, y los tribunales administrativos (tribunales agrarios y el tribunal fiscal de la Federación).

Este tomo ofrece la información presupuestaria de las agencias mencionadas desde cinco perspectivas: estrategia programática, resumen programático económico-financiero, presupuesto económico, análisis programático y resumen administrativo de subsidios y transferencias. Ahí se conoce, por ejemplo, el conjunto de programas de cada secretaría, sus principales objetivos y algunos indicadores de desempeño; los montos agregados asignados a cada programa, actividad o proyecto y los subsidios y transferencias que cada dependencia otorga a los organismos desconcentrados y empresas paraestatales. En cualquier caso, la información presentada es muy agregada y no ofrece información sobre las asignaciones por objeto de gasto (en qué se gastarán los recursos), que es el nivel de detalle necesario para hacer análisis presupuestario.

Tomo III

El tomo III es el tomo analítico y es el único que desglosa al presupuesto por objeto de gasto, es decir que ofrece una idea sobre el destino final del gasto. Por esa razón es el tomo más interesante desde la perspectiva ciudadana al desglosar mucho más la información sobre las asignaciones presupuestarias. Lamentablemente, este año ofrece menos información que el año anterior: el tomo III tiene cuatro capítulos este año, uno menos que en el PEF 2001.

Los dos primeros presentan los agregados de gasto corriente (servicios personales, materiales y suministros servicios generales, etc.) y de gasto de capital (obra pública, bienes muebles e inmuebles, etc.) de cada unidad responsable de gasto. El primero presenta los presupuestos desagregados por capítulo de gasto de cada unidad responsable mientras que el segundo hace lo mismo pero desde la perspectiva de la actividad institucional. El tercero se intitula “Asignación presupuestaria por programa” y describe la asignación presupuestaria por programa y presenta el mayor nivel de desagregación en cuanto a objeto de gasto de todo el PEF, pues se desglosa en conceptos y a veces en partidas de gasto; es el capítulo que provee de la información más detallada y valiosa para el análisis de la asignación presupuestaria, por lo que volveremos sobre este más adelante. El cuarto capítulo indica el número de plazas por unidad responsable de gasto, con una amplia desagregación del capítulo de servicios personales. En el proyecto de presupuesto del año pasado (PEF 2001), se presentaba un quinto capítulo que mostraba los montos agregados por concepto y partidas en el rubro de servicios personales para cada unidad responsable. Ofrecía una información útil para analizar con mayor detalle los gastos en cada unidad. Su eliminación del PEF 2002 no está explicada ni se dirige en el sentido de favorecer el análisis del presupuesto.

Tomo IV

El tomo IV presenta los presupuestos de organismos y empresas de control presupuestario directo (ISSSTE, IMSS, LOTENAL, CAPUFE, CFE, LFC y PEMEX). De forma paralela al Tomo II, se ofrece información presupuestaria agregada de las agencias mencionadas desde siete perspectivas: estrategia programática institucional, flujo de efectivo, el resumen económico programático devengable, el resumen programático económico (flujo de efectivo), análisis programático institucional y los proyectos de inversión productiva financiada a largo plazo (originalmente denominados Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto, PIDIREGAS) para PEMEX, la CFE y LFC. Este tomo explica el conjunto de programas que cada entidad, sus principales objetivos y algunos indicadores de desempeño; los montos agregados asignados a cada programa, actividad o proyecto y los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo inversión directa y condicionada. No hay una desagregación de datos que permitan tratar la información de forma detallada.

Tomo V

El tomo V contiene los presupuestos de organismos y empresas de control presupuestario indirecto expresados en términos de flujo de efectivo de ingresos y egresos. Es una información presupuestaria muy general que se limita a una sola hoja de flujo de efectivo en clasificación económica (gasto corriente, gasto de capital y deuda). Ahí se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fondos y fideicomisos, la banca de desarrollo, las aseguradoras y afianzadoras y otros organismos. Como hemos dicho, el PEF distingue entre los organismos de control directo, que tienen una importancia estratégica evidente y representan montos presupuestarios muy cuantiosos, y los de control indirecto que únicamente se enlistan en este tomo y que son financiados a través de los subsidios y transferencias de las dependencias del gobierno federal pero no reciben directamente de la Secretaría de Hacienda asignación presupuestaria. A diferencia de las entidades de control directo, éstas no presentan estrategia programática y su gasto no se contabiliza en el gasto neto total para evitar una doble contabilidad debido a que se su monto incorpora a través del registro subsidios y transferencias en los ramos administrativos de cada dependencia que es cabeza de sector.

Tomo VI

Finalmente, el tomo VI es nuevo y presenta una novedad interesante en el PEF 2002. El nombre es altamente prometedor, pues anuncia un “formato de evaluación socio-económica bajo criterios de costo beneficio”. El tomo se subdivide en los programas

y proyectos de inversión de las dependencias del sector central y de los organismos y presenta proyecciones de necesidades de recursos a partir del año 2002 hasta el año 2007 para cada unidad responsable en las diversas actividades institucionales. La información es particularmente sugerente para los organismos que hacen cuantiosas inversiones públicas como PEMEX o CFE, porque muestran las estimaciones futuras de necesidades financieras y su fuente esperada de financiamiento, pues identifica los recursos de origen fiscal y los de origen complementario. Aunque dicha información es un primer paso hacia la identificación de criterios costo beneficio, al no abundar sobre la naturaleza de los programas ni ofrecer dato alguno sobre las lógicas de evaluación socio-económica, resulta una aportación significativa pero aún incompleta. No obstante hay que reconocer que representa un intento de mejorar la programación y presupuestación de mediano y largo plazo del gobierno federal, lo cual es una buena y prometedora noticia.

Los catálogos

El cuarto componente del PEF se conforma de los catálogos de las tres clasificaciones del gasto y sirven de apoyo para comprender la información presentada en los tomos del PEF. Para la clasificación administrativa, que distingue a la instancia ejecutora del gasto (responde a la pregunta *¿Quién gasta?*), se presenta el catálogo de unidades responsables, que identifica a las unidades responsables de gasto, que son las instancias administrativas autorizadas para ser receptoras directas de recursos públicas (secretarías, subsecretarías, direcciones generales, unidades, oficialías, etc.). Para la clasificación económica, que presenta el gasto a través de los factores e insumos que adquiere o contrata el sector público (responde a la preguntas *¿En qué se gasta?*, *¿Cómo se gasta?*), se cuenta con el clasificador por objeto del gasto, que presenta el catálogo de múltiples partidas en los que se ejerce el gasto. Para la clasificación funcional, que distingue el conjunto de actividades y objetivos del gasto público (*¿Para qué se gasta?*) se cuenta con el catálogo de categorías programáticas, que distingue las diversas funciones, programas actividades y proyectos en los que se ocupan los recursos.

Algunas consideraciones en torno al proyecto de decreto del PEF para el ejercicio fiscal de 2002

El artículo tercero informa sobre el gasto neto total previsto para el año 2002 (1,410,654,400,000.00 - un billón cuatrocientos diez mil seiscientos cincuenta y cuatro millones cuatrocientos mil pesos), y es la suma de lo que toca a los Poderes Legislativo y Judicial, al Instituto Federal Electoral (IFE), y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a los 23 ramos administrativos, a los 9 ramos generales, y las 7 partidas de las entidades paraestatales. Es decir, el conjunto de las

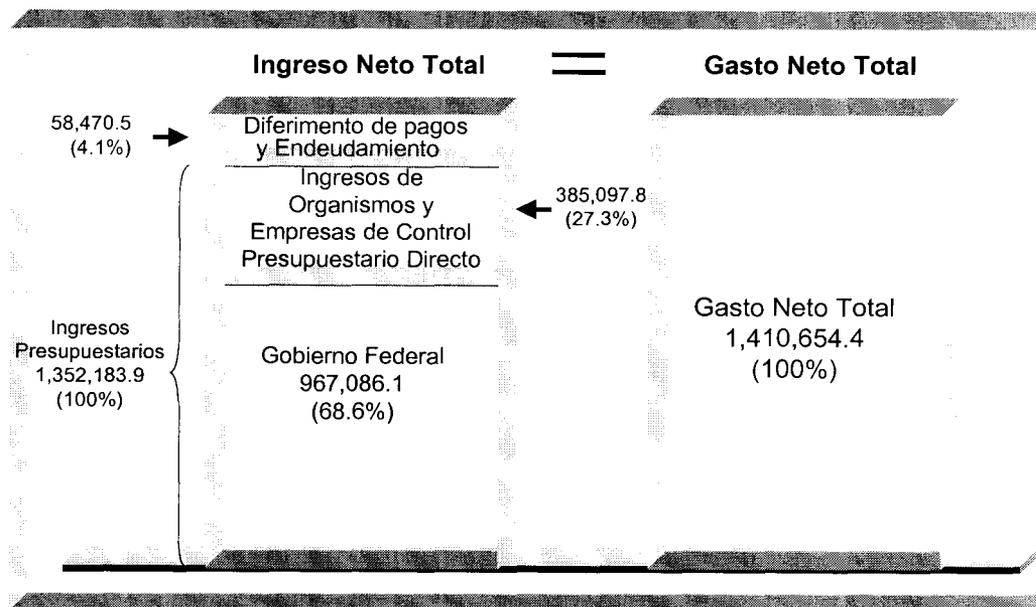
asignaciones del presupuesto de egresos se describen en dos capítulos y seis artículos, y de ahí la importancia de conocer los cinco tomos de los que hablamos, pues sólo así se puede identificar detalladamente el destino de esos recursos.

En un segundo apartado de tres capítulos y tres artículos se describen los recursos que se aportan y reasignan a las entidades federativas. Ya en un tercer apartado de ocho capítulos se describe el ejercicio y la disciplina del gasto público, donde se pueden revisar los aspectos de servicios personales, adquisición de obras, la inversión pública, subsidios y transferencias, así como las reglas de operación de los programas; y finalmente en un cuarto apartado de dos capítulos se plantean algunas consideraciones relativas a la información, transparencia y la evaluación.

A. Las fuentes de recursos del gobierno federal

Existen dos fuentes principales de recursos, los ingresos presupuestarios (ingresos del gobierno federal y entidades paraestatales) y el endeudamiento (en donde se incluye el diferimiento de pagos, que se cancela del lado del gasto con los adeudos de ejercicios fiscales anteriores).

Gráfica 1
Fuentes de los Recursos del Sector Público Federal
Millones de pesos de 2002



Fuente: SHCP. Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto 2002; Fuentes, Uso y Análisis General del Presupuesto Público.

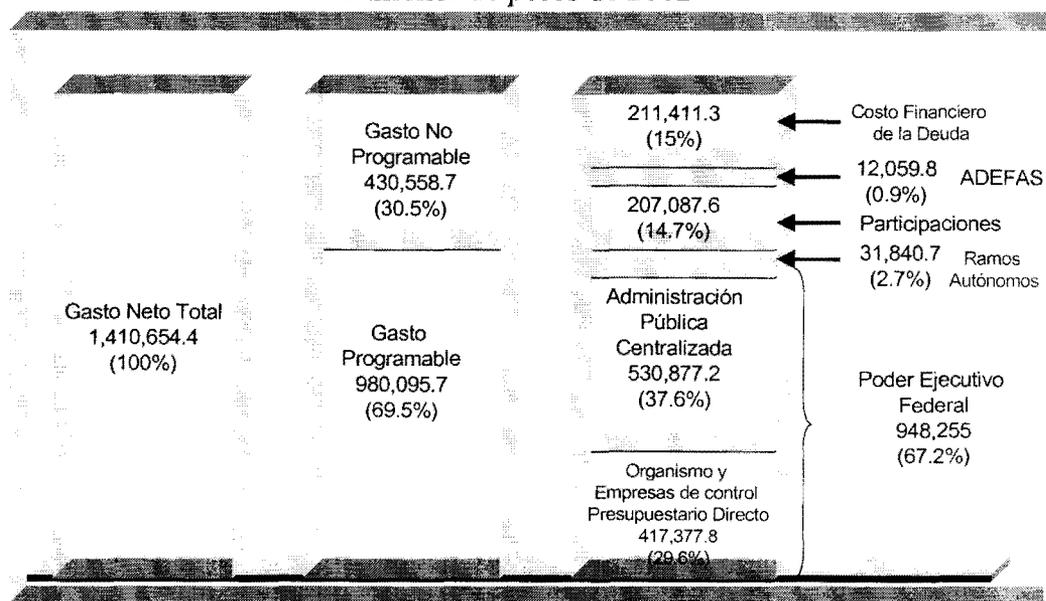
Dentro del ingreso neto total estimado en 2002, los componentes son:

- Impuestos: 51.98%, de los cuales el ISR representa el 21.92% (42.17% de los impuestos), IVA: 15.86% (30.52%), Impuesto especial sobre productos y servicios: 9.82% (18.89%, de los cuales el 82.53% es gasolina y diesel)
- Derechos: 11.65% (de los cuales el 91.75% es sobre extracción de petróleo)
- Aprovechamientos (multas, recuperaciones de capital, remanente de operación del BM): 4.5%
- Productos (resultado del uso y aprovechamiento de bienes del dominio privado, intereses) 0.42%
- Aportaciones al IMSS: 6.50%
- Empresas descentralizadas (IMSS, PEMEX; CFE e ISSSTE): 25.87%
- Deuda: 4.14% (incluyendo endeudamiento y diferimientos de pagos)

Cabe anotar que la llamada renta petrolera representará 144,042.70 millones de pesos y se expresa en los derechos por extracción (extraordinarios también) de petróleo. Esto representa el 7.46% de los ingresos totales. Estos ingresos más los que se esperan por concepto de empresas descentralizadas (Pemex) son los que se ven menguados cuando baja el precio internacional del petróleo. Si a esto agregamos los impuestos a la venta de petróleo y sus derivados (gasolina y diesel, poco más del 8%), se comprende la importancia de Pemex en los ingresos federales (19.65+7.46+8.10 = 35.21.%).

B. Los usos de los recursos del sector público

Gráfica 2
Gasto Programable y No Programable
Millones de pesos de 2002



Fuente: SHCP. Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto 2002; Fuentes, Uso y Análisis General del Presupuesto Público.

Del lado del gasto, la clasificación tradicional divide el total de recursos en el gasto programable y el no programable. Para 2002 del Gasto Neto Total el 69.5% es Gasto Programable, que incluye los tres poderes, Organismos Autónomos y las Empresas de Control Presupuestario Directo. Mientras que el Gasto No Programable es el 30.5%, que es el costo financiero de la deuda, las participaciones a estados y municipios (por disposición legal de la Ley de Coordinación Fiscal) y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

La distinción entre Gasto Programable y Gasto No Programable es relativamente obsoleta: antes el No Programable era el que no se podía programar en acciones sustantivas de la administración pública federal por parte del gobierno federal (como el costo de la deuda) pero que por ley se tenía que presupuestar. Y en el Gasto Programable lo que se podía ir modificando año con año, como los programas federales. Es obsoleto porque ahora dentro del Gasto Público existen ramos que atan recursos a estados y municipios (con objetos de gasto más o menos definidos) y se integran al Gasto No Programable.

El Gasto Programable tiene tres bloques: poderes Judicial y Legislativo, organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Empresas del Sector Paraestatal y la Administración Pública Centralizada.

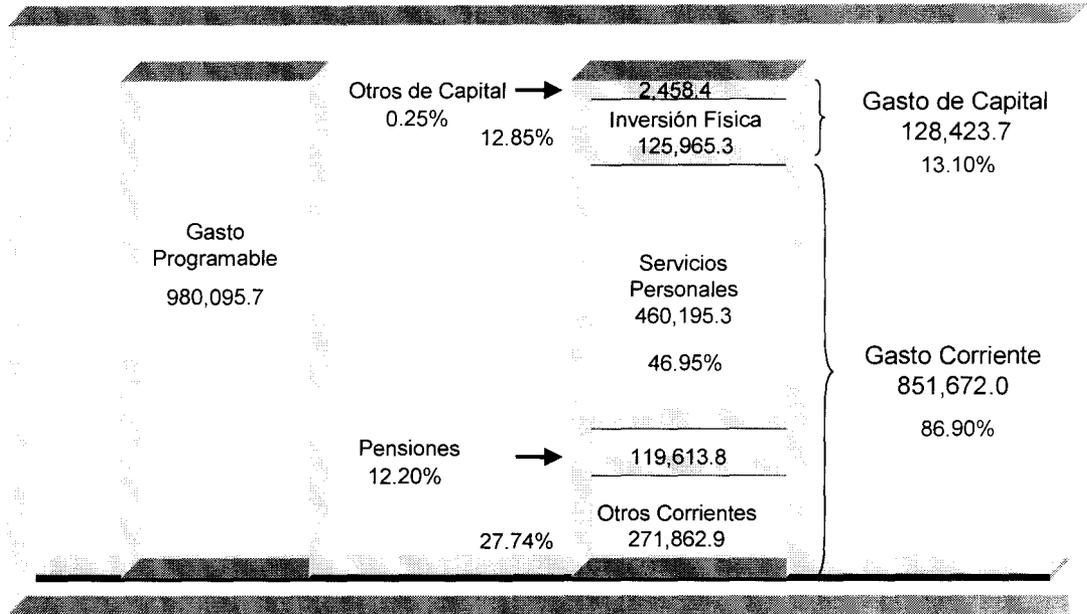
Dentro del total, las Participaciones representan el 14.7%; el Costo Financiero de la deuda el 15%; los poderes Judicial, Legislativo y los Organismos Autónomos el 2.3%, los organismos y empresas del Sector Paraestatal el 29.6% y la Administración Pública Centralizada el 37.6%.

Hay varias formas de ver el gasto. Aquí, para fines prácticos, vamos a adoptar las tres formas que utiliza el gobierno:

- quién gasta los recursos públicos (clasificación administrativa),
- en qué se gastan esos recursos (clasificación económica),
- y para qué se gastan, con qué fines (clasificación funcional).

El siguiente cuadro, dentro del gasto programable, la proporción que se va a gastar de capital (13.1%) y la que se dirige a gasto corriente (86.9%). Son dos formas básicas de uso de los recursos públicos: aquí nos referimos a la clasificación económica, en qué se gastan esos recursos. El gasto corriente es el que se destina para el financiamiento de las actividades administrativas y de operación de las dependencias y entidades, y el gasto de capital es el que se refiere al incremento de la infraestructura y la inversión financiera. Generalmente, se toma el gasto corriente como el costo de la burocracia, los sueldos de funcionarios, y demás. Falta por hacer una distinción entre los sueldos de profesores o médicos, por ejemplo, que la de otros funcionarios, y el gasto en celulares, a la compra de medicinas o útiles escolares.

Gráfica 3
Gasto Programable
Millones de pesos de 2002



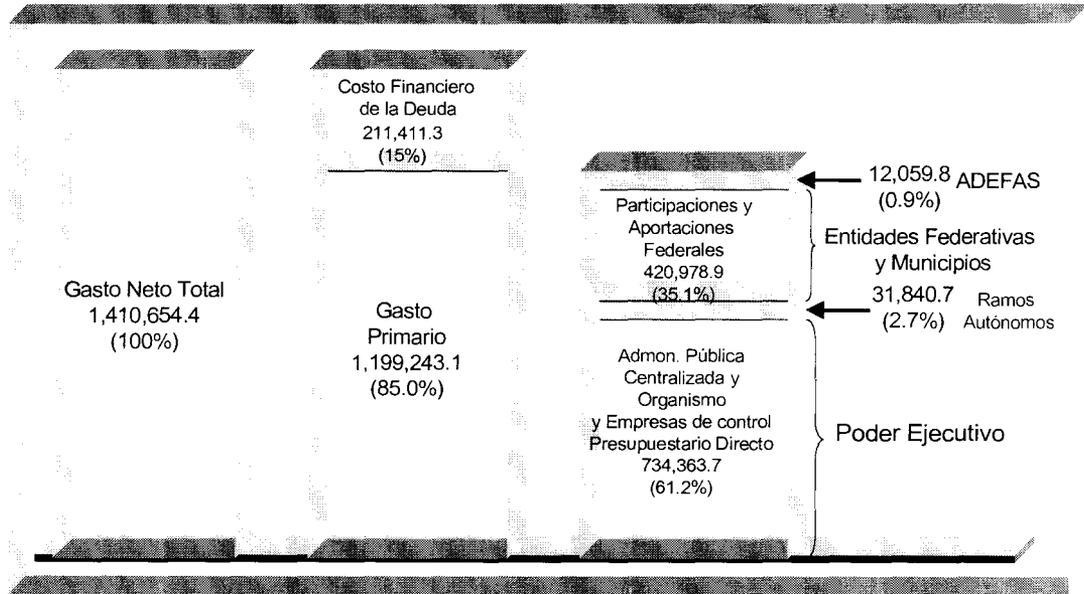
Fuente: SHCP. Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto 2002; Fuentes, Uso y Análisis General del Presupuesto Público.

C. La evolución del gasto dentro de la economía

La estimación del gobierno es que el gasto neto total crecerá en 2002 en 0.3% en términos reales con respecto a 2001 (y asumiendo una inflación de 4.5%). Su proporción con respecto al PIB será de aproximadamente 22.8% (frente a 23.1% en 2001), lo cual es comparativamente muy poco con respecto a economías desarrolladas.

Para reducir el déficit fiscal, el gobierno mexicano se ha visto obligado a hacer recortes del lado del gasto, y no ha podido ser del lado de los ingresos tributarios. ¿Cómo incrementar el gasto (lo cual es muy necesario) sin que se traduzca en déficit? La única opción es el incremento de los impuestos.

Gráfica 4
Gasto Neto Total y Gasto Primario
Millones de pesos de 2002



Fuente: SHCP. Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto 2002; Fuentes, Uso y Análisis General del Presupuesto Público.

Este cuadro representa la estimación de los principales agregados del gasto para 2002: el gasto primario es el gasto total menos el costo financiero de la deuda, el cual representa el 85% del Gasto Neto Total. La Administración Pública Centralizada y los Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo representan el 61.2% del Gasto Primario, los Ramos Autónomos 2.7%, las participaciones el 35.1%, las ADEFAS 0.9%.

Concepto	Millones de Pesos de 2002						
			% del PIB		Estructura porcentual		Variación real %
	2001 1/	2002 2/	2001 1/	2002 2/	2001 1/	2002 2/	
Gasto neto total	1,405,828.5	1,410,654.4	23.1	22.8	100.0	100.0	0.3
Costo financiero de la deuda	199,515.9	211,411.3	3.3	3.4	14.2	15.0	6.0
Gasto primario	1,206,312.6	1,199,243.1	19.9	19.4	85.8	85.0	-6.0
ADEFAS	9,806.0	12,059.8	0.2	0.2	0.7	0.9	23.0
Gobierno de entidades federativas y municipios 3/	429,010.2	420,978.9	7.1	6.8	30.5	29.8	-1.9
Ramos autónomos	25,245.2	31,840.7	0.4	0.5	1.8	2.3	26.1
Administración pública centralizadas y organismos y empresas de control presupuestario directo 4/	742,251.2	734,363.7	12.2	11.5	52.8	52.1	-1.1

1/ Cierre previsto

2/ Proyecto

3/ Incluye ramo 28, Participaciones a entidades Federativas y municipios, Ramo 25, Previsiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica Normal, Tecnológica y de Adultos; Ramo 33 de aportaciones Federales para Entidades Federativas y municipios.

4/ Incluye Poderes Legislativo y Judicial, IFE y CNDH..

Fuente: SHCP. Exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto 2002; Fuentes, Uso y Análisis General de Presupuesto Público: p.14.

Como se puede observar el gasto neto y el primario decrecieron con relación al PIB en 2002. Lo único que incrementó su proporción con respecto al PIB fueron los Ramos Autónomos que incluyen a los Poderes Legislativo y Judicial, así como el IFE y la CNDH (de 0.4% a 0.5%), así como el costo financiero de la deuda (de 3.3% a 3.4%), siendo estos incrementos de tan sólo 0.1 por ciento en cada caso respecto al PIB. La variación real estimada de la deuda fue de 6%, es decir una erogación adicional cercana a 11 mil millones de pesos. Puede mencionarse además que el cálculo fue hecho a razón de una tasa de crecimiento real promedio de 1.7 por ciento. Las principales contribuciones al crecimiento de los ingresos tributarios provendrán del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), especialmente de la recaudación vinculada al sector petrolero (gasolina y diesel, entre otros) y del esfuerzo adicional que realizará el Gobierno Federal para mejorar la administración de la recaudación tributaria, equivalente a 0.5 por ciento del PIB.

Dejando a un lado la deuda, en términos nominales y reales, los mayores crecimiento se esperaban en los Ramos Autónomos (26.1%), y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores o ADEFAS (23%). Al mismo tiempo se registraron caídas en los rubros de los Gobiernos de Entidades Federativas y Municipios (-1.9%), así como en la Administración Pública Centralizada y en los Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo (-1.1%). Con lo cual, se estimaba una reducción del gasto primario cercana a un 6.0 por ciento real.

Cuadro 4
Clasificación económica del gasto programable

Millones de pesos de 2002

Concepto	2001 ^{1/}	2002 ^{2/}	% del PIB		Estructura porcentual		Variación real %
			2001 ^{1/}	2002 ^{2/}	2001 ^{1/}	2002 ^{2/}	
Gasto Programable	989,943.9	980,095.7	16.3	15.9	100.0	100.0	-1.0
Gasto Corriente	823,641.4	851,672.1	13.6	13.8	83.2	86.9	3.4
Servicios personales	435,641.4	460,195.3	7.2	7.4	44.0	47.0	5.6
Pensiones	114,662.9	119,613.8	1.9	1.9	11.6	12.2	4.3
Otros	273,302.1	271,862.9	4.5	4.4	27.6	27.7	-0.5
Gasto de Capital	166,302.6	128,423.6	2.7	2.1	16.8	13.1	-22.8
Inversión Física	158,226.8	125,965.3	2.6	2.0	16.0	12.9	-20.4
Otros	8,075.8	2,458.4	0.1	0.1	0.8	0.3	-69.6

^{1/} Cierre previsto

^{2/} Proyecto

Fuente: SHCP. Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto 2002; Fuentes, Uso y Análisis General del Presupuesto Público.

Vale la pena identificar otra característica importante del PEF en el año 2002. Tiene que ver con su clasificación económica (en qué tipo de bienes o servicios gasta el gobierno). Desde esta perspectiva, los servicios personales representaron algo cercano al 47% y las pensiones y jubilaciones el 12.2%, con una variación real de 5.6% y de 4.3%, respectivamente. Los otros gastos de operación e inversión sufrieron una caída de poco más de -0.5%. Cerca del 60% del gasto programable de 2002 se dirigió a servicios personales y pensiones. El rubro de pensiones representará, en unos cuantos años, un carga muy significativa del PEF (un monto superior al Fobaproa, lo cual debe ser previsto desde ahora, pues convertirse en un hoyo negro de las finanzas públicas en poco tiempo, como lo es en varios países, pero que tienen fuentes de financiamiento más sólidas que las de México). Y cabe destacar la disminución significativa que se presenta en el gasto de capital, al disminuir en cerca de un 23% en su variación real para el 2002.

Las acciones del gobierno federal en materia presupuestaria (1994-2000)

El gobierno federal ha hecho esfuerzos importantes en tres sentidos:

- 1) Desde el punto de vista *macroeconómico*, ha conseguido mantener déficits controlables y aceptables por los mercados;
- 2) Por el lado de la *asignación de recursos*, ha impulsado una significativa reorientación del gasto (particularmente en el ámbito social), se ha desconcentrado (y descentralizado) el gasto, y se ha acotado en alguna medida la discrecionalidad en el PEF (en algunos de sus ramos);
- 3) Por el lado de la *operación del gasto*, se han transparentado sueldos y salarios, y se ha iniciado una ambiciosa reforma presupuestaria, a partir de programas de

modernización administrativa (como el Programa de Modernización de la Administración Pública - Promap), la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que tratan básicamente de eficientar el proceso y orientarlo hacia la obtención de resultados.

Con lo anterior, puede afirmarse que el gobierno del presidente Vicente Fox no partió de cero. Sin embargo, existen una serie de retos que son de la primera importancia en el ámbito del presupuesto y el gasto público.

A continuación vamos a mencionar aquellos que nos parecen más apremiantes.

Los retos en materia presupuestaria (2000-2006)

El margen de maniobra en el Presupuesto

El margen de maniobra presupuestario es sumamente estrecho. Adicionalmente, todo indica que existen una serie de compromisos presupuestarios que irán reduciendo aún más ese margen de maniobra a no ser que ocurra un drástico cambio estructural en el área de los ingresos fiscales, se mejore sustancialmente la eficiencia en el gasto y se paguen los costos de la reasignación presupuestaria.

1. Los compromisos habituales

Existen una serie de ordenamientos jurídicos que determinan compromisos cuantitativos del presupuesto: el servicio de la deuda, las participaciones, aportaciones, seguridad social, los otros poderes y el IFE, los contratos laborales, etc.

2. Las herencias del milenio: saldos de la crisis y del cambio en la estructura poblacional

A lo anterior puede añadirse el costo del rescate del sistema financiero, por una parte, y el crecimiento en el costo del sistema de pensiones (incluyendo al sector central, el paraestatal y los gobiernos estatales y municipales). Algunas estimaciones indican que lo primero puede significar entre un 20 y 25 por ciento del Producto Interno Bruto, y lo segundo hasta un 60 por ciento del PIB (estimaciones a verificar).

Requerimientos financieros del sector público

A partir el año 2001 el nuevo gobierno del presidente Vicente Fox presentó un indicador nuevo llamado “Requerimientos Financieros del Sector Público” (RFSP), mismo que mide las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos

planteados en las políticas gubernamentales tanto de las entidades del sector público, como del privado y social que actúan por cuenta del Gobierno. Dicho indicador aún presenta información de carácter preliminar y está sujeta a modificaciones.⁷

El indicador se construyó de la manera siguiente: al balance público tradicional⁸ se agregaron las necesidades de recursos del sector público para atender las obligaciones o compromisos en diferentes sectores. Tal es el caso del sector energético y las necesidades que se le presentan con los Proyectos de Inversión Diferida para su Registro de Gasto (PIDIREGAS); o el sector financiero, que requiere de recursos para operar el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, el programa de deudores, los fondos de la banca de desarrollo y de fomento, así como algunos fideicomisos, y en especial el correspondiente al rescate carretero. También se agregaron los montos que la Secretaría de Hacienda denominó las adecuaciones a los registros presupuestarios, que consideraban los aspectos de deuda en el pago de intereses, la recompra y colocación de deuda y las reservas actuariales del IMSS y del ISSSTE, es decir, las erogaciones presupuestarias que constituyen el fondo de contingencia para el pago de jubilaciones y pensiones del IMSS y FOVISSSTE.

El cuadro 5 muestra para el año 2002, los RFSP sin ingresos no recurrentes aumentaron en 0.15 por ciento del Producto Interno Bruto, y alcanzaron casi el 4 por ciento del PIB.⁹ Esto significa que se requerirán más recursos para cumplir con las políticas gubernamentales, y en especial en el caso de PIDIREGAS donde se duplican los requerimientos en poco más de doce meses como porcentaje del PIB, pasando de 0.70 en 2001 a 1.54% en 2002. De igual forma, los requerimientos para la intermediación financiera mostraron un ligero aumento de 0.01 por ciento respecto al PIB; el resto de los indicadores mostró una disminución de los requerimientos respecto.

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública; Requerimientos Financieros del Sector Público y sus Saldos Históricos, Metodología. Página electrónica, www.shcp.gob.mx

⁸ Es la suma del balance público presupuestario (el saldo de la comparación de los ingresos y egresos del Gobierno Federal más los saldos de las entidades de control presupuestal directo), más el saldo de las entidades de control presupuestal indirecto.

⁹ Cabe señalar que los porcentajes que se presentan en el cuadro 2 se mantendrán si el crecimiento del Producto Interno Bruto, de acuerdo con las estimaciones del Gobierno Federal para el año 2002, es del 1.7, y si el déficit público tradicional realmente se mantiene en 0.65 por ciento de Producto Interno Bruto. En el caso de que las estimaciones tuvieran algún comportamiento distinto, es claro que los elementos del indicador del RFSP modificarían su porcentaje respecto al Producto Interno Bruto.

Cuadro 5
Requerimientos financieros del sector público
2001-2002

<i>Conceptos</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>	
	<i>2001 e/</i>	<i>2002 e/</i>
1. RFSP	3.04	3.22
Déficit público tradicional	0.69	0.65
PIDIREGAS	0.7	1.54
IPAB	0.87	0.51
Adecuaciones a registros	0.37	0.13
FARAC	0.18	0.17
Programa de deudores	0.03	0.02
Intermediación Financiera	0.19	0.2
2. Ingresos no recurrentes	0.79	0.76
3. RFSP sin ingresos no recurrentes (1-2)	3.83	3.98
4. Saldo histórico de los RFSP	43.6	44.2

e/ Valores estimados

Datos tomados de los Criterios de política económica 2002. Poder Ejecutivo Federal

El comportamiento al alza deficitario en los RFSP es una constante histórica. El cuadro 6 muestra que, con la excepción de los años de 1991 y 1992 cuando hubo grandes ingresos de carácter no recurrente, a partir de 1993 se registró un comportamiento de déficit que alcanzó un máximo en 1990 de más de 270 millones de pesos, el cual se redujo en los siguientes dos años, hasta llegar a 178,117 millones de pesos. Al observar el cuadro anterior puede verificarse que para el año 2002 hubo un incremento en los requerimientos aún mayor al del año anteriores, lo cual muestra la tendencia al alza del déficit.

En resumen se puede decir que los recursos requeridos para atender las demandas de la sociedad sobrepasan los recursos con los que cuenta el gobierno federal, y las obligaciones adquiridas por la Federación representan un reto creciente en materia presupuestaria.

Cuadro 6
Requerimientos Financieros del Sector Público p/

<i>Periodo</i>	<i>RFSP*/</i>			
	<i>Con ingresos</i>		<i>Sin ingresos</i>	
	<i>Mill. pesos</i>	<i>% PIB</i>	<i>Mill. pesos</i>	<i>% PIB</i>
1990	-26,914.40	-3.64	-32,051.90	-4.34
1991	16,601.80	1.75	-17,062.20	-1.8
1992	29,898.50	2.66	-10,248.80	-0.91
1993	-25,012.00	-1.99	-30,884.30	-2.46
1994	-42,131.90	-2.97	-55,829.90	-3.93
1995	-55,589.30	-3.03	-72,689.90	-3.96
1996	-120,050.70	-4.75	-140,783.90	-5.57
1997	-144,090.60	-4.54	-178,069.00	-5.61
1998	-228,747.60	-5.95	-234,645.90	-6.33
1999	-270,932.60	-5.91	-288,759.90	-6.3
2000	-179,278.70	-3.3	-201,059.70	-3.7
Ene-dic 2001	-178,117.00	-3.11	-219,009.50	-3.82

Nota: En los RFSP el signo negativo (-) significa déficit y el signo positivo (+) superávit

p/ Cifras preliminares

*/ Para 1990-2000 flujos acumulados enero-diciembre y para 2001 al periodo que se señala.

Fuente: Dirección Estadística Hacendaria, DGPH.

Las lógicas de asignación de los recursos públicos

Dentro del PEF programable (aquél que teóricamente puede modificarse año con año, y con mayor razón, cada sexenio), es urgente identificar su orientación distributiva o asignativa. Aunque el gobierno del presidente Ernesto Zedillo hizo un importante esfuerzo de reasignación del gasto con base en sus prioridades, se evidenciaron grandes problemas en el ámbito de la distribución de los recursos (lo cual no pudo ser resuelto en los primeros presupuestos elaborados por la administración del presidente Vicente Fox):

- 1) Por una parte, persistieron grandes partidas que siguen tendencias inerciales (falta flexibilidad en agencias sectoriales);
- 2) No se desarrolló un sistema de análisis y evaluación de políticas (con énfasis en los impactos) que facilitara el costeo de las acciones públicas, la eficiencia, la coordinación presupuestaria y la planeación efectiva (corto, mediano y largo plazos comparables);
- 3) No hubo integración comprensiva que facilite la jerarquización y la distribución eficiente y equitativa (no hubo congruencia entre las prioridades y la asignación presupuestaria -caso del combate a la pobreza o caso de la seguridad pública);
- 4) Persistieron grandes asignaciones caracterizadas por la discrecionalidad (caso del presupuesto educativo).

- 5) No se desarrolló un sistema integral de información presupuestaria.

Las lógicas y costumbres en la operación del presupuesto

A pesar de los programas orientados hacia la reforma presupuestaria enfatizaron sobre el papel los resultados mensurables (por encima del cumplimiento de los vagos objetivos de los planes) se verificaron fallas de diseño y fallas de implementación de esos programas.

En el primer grupo, hay que decir que ese tipo de reformas presupuestarias (impulsadas en varios países desarrollados) suponen que impera la formalidad en el funcionamiento de las burocracias (sistema profesionalizado y de carrera, sujeto a las normas administrativas); que existen canales de coordinación e intercambios de información abiertos y fluidos; y que existen sistemas de controles eficaces. Todas son características que están poco desarrolladas en el caso mexicano.

En las fallas de implementación, se registraron problemas de coordinación y rivalidad burocrática entre la Secodam (Promap) y Hacienda (NEP, SED); desde el punto de vista de las otras dependencias, la reforma fue percibida como una imposición burocrática más, destinada esencialmente hacia el control: el énfasis en el desempeño no se logró asimilar como un esfuerzo orientado hacia la obtención de resultados. En otros términos, no se logró cambiar la cultura contable y normativa en el manejo presupuestario por una cultura de políticas públicas.

Así las cosas, persistieron:

- 1) La falta de claridad en las tareas y objetivos, lo cual diluye la responsabilidad y dificulta la efectividad;
- 2) La falta de incentivos para la eficiencia, el desempeño y la obtención de resultados;
- 3) La ausencia de transparencia en el uso de los recursos en el ámbito de los programas.
- 4) La ausencia de condiciones para identificar a los responsables y no existen los arreglos institucionales que favorezcan la rendición de cuentas;
- 5) La falta de participación de los grupos objetivos en el proceso de las políticas (incluyendo la asignación presupuestaria); particularmente, faltan mecanismos para facilitar la vigilancia por parte del público y la expresión de quejas por malos servicios o malos manejos;
- 6) La ausencia de un sistema de información que publique resultados y responsables;

El uso de los recursos públicos en un gobierno no democrático

Las formas cómo el gobierno ha extraído recursos de la sociedad, y cómo se los ha devuelto a través del gasto público, están ligadas a las principales características de la administración pública que se desarrolló en el marco del sistema político. Sobre éstas hemos abundado en otra parte¹⁰. En la obtención de los recursos públicos y su asignación a través del gasto público, se identifican varios de los rasgos descritos.

Por ejemplo, la politización de la administración cual generó en muchas ocasiones que los compromisos e intereses políticos orientaran la asignación de los recursos. La corporatización del régimen generó grandes transferencias de gasto o exenciones fiscales hacia los grupos que apoyaban políticamente al régimen. La falta de controles efectivo y ausencia de rendición de cuentas provocó corrupción, impunidad y discrecionalidad en la asignación y operación de los recursos públicos. Fuera del control estricto sobre el flujo de efectivo, sobre lo que volveremos más adelante, no se evaluó y se controló muy poco a los organismos operadores, lo cual generó, nuevamente, corrupción. El marco normativo abigarrado y orientado hacia el control del gasto logró eliminar los desequilibrios fiscales, pero no evitó que, fuera del orden en las cuentas del flujo de efectivo y la limitación a los recursos disponibles, hubiera discrecionalidad en el gasto, transferencias de unas partidas hacia otras, deficientes controles en gastos operativos, desviación e ineficiencia, etc. La escasa coordinación e intercambio de información entre las agencias operadoras del gasto también generó despilfarro e ineficiencia, y en muchas ocasiones duplicación de funciones. Adicionalmente, el sistema diluido de responsabilidades generó falta de imputabilidad en los casos de los errores de políticos fracasos de programas que significaron después grandes desembolsos presupuestarios.¹¹

Vamos a detenernos en forma especial en el gasto público, pues su ejercicio es una de las partes medulares del funcionamiento gubernamental y está en el corazón de toda reforma administrativa orientada hacia mejorar la transparencia y rendición de cuentas, por una parte, y la eficacia y eficiencia del gobierno, por la otra¹².

¹⁰ Guerrero Amparán, Juan Pablo. *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, Documento de Trabajo n. 89 de la División de Administración Pública, 2000.

¹¹ El rescate bancario o a los estados endeudados son sólo dos ejemplos de una lista muy amplia de los altos costos que deben cubrirse con el erario público por malas políticas o decisiones equivocadas, en dónde al final ni un solo funcionario público resulta responsable.

¹² Otros elementos centrales de la reforma administrativa son la redefinición de funciones (incluyendo las actividades de privatización y las funciones productivas, proveedoras, distribuidoras y reguladoras), la profesionalización, la descentralización, el apego a las reglas y normas en la actuación administrativa, y las funciones de coordinación interinstitucional.

A. Los problemas de diseño e implementación de los sistemas de planeación y presupuestación en México.

Como se ha dicho, cada año, la programación del gasto público federal se concreta en un anteproyecto de presupuesto elaborado de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con el reglamento de dicha Ley, y con los lineamientos específicos que al respecto emite la Secretaría de Hacienda, como el Manual para el Ejercicio del Gasto del Gobierno Federal.

El sistema nacional de planeación debería permitir en teoría la jerarquización de la acción gubernamental con base en las preferencias sociales y la organización del gasto en forma consecuente con las prioridades. Pero en realidad adolece de serias fallas de diseño que enumeramos a continuación¹³:

- El Sistema Nacional de Planeación Democrática no es una forma de organización del trabajo gubernamental, sino un trámite para cumplir con una función legal;
- El Plan Nacional de Desarrollo (PND) responde a otro contexto político en donde era necesario legitimar la planeación gubernamental a través de una supuesta consulta popular (¡cada seis años!) que se daba en un ambiente de escasa competencia política y control absoluto del PRI sobre el Congreso Federal y las entidades federativas;
- La Ley de Planeación constituye un marco jurídico ineficaz al no presentar los incentivos para su cumplimiento;
- La asignación del gasto carece de relación directa con los objetivos del PND, por lo que la planeación de mediano y largo plazos no tiene relación con los programas y proyectos anuales;
- No se conocen las metas ni los responsables de los programas, ni se evaluaban los resultados obtenidos;
- No se discute las políticas y la asignación de recursos entre programas ni en el seno del propio gobierno, lo cual genera falta de coordinación entre las dependencias y falta de seguimiento a las políticas.

Con respecto al primer punto, el sistema de planeación propuesto por la ley corresponde en realidad a un sistema de corte estatista todavía vigente a principios de la década de los ochenta, en donde las grandes líneas del desarrollo del país podían ser dictadas por el gobierno, con apenas alguna consulta a las organizaciones sociales corporativas y ligadas al régimen. La idea de plantear las prioridades del programa gubernamental con base en la identificación de las preferencias sociales no está incorporada en el sistema nacional de planeación democrática. Si ha aparecido recientemente en México se debe principalmente al hecho de que se fortaleció la

¹³ Buena parte del análisis que sigue se debe al libro de Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el Gobierno, Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México, Fondo de Cultura Económica, p.158, 2000.

oposición a nivel regional y en el Congreso federal, al tiempo que surgieron nuevas organizaciones civiles independientes y se fortaleció la prensa libre.

En lo que se refiere a la insuficiencia de la Ley de Planeación, se pueden identificar los siguientes puntos¹⁴:

- El Congreso de la Unión sólo examina y opina sobre el PND y establece observaciones durante su ejecución, pero no tiene facultades para obligar al ejecutivo de cumplir con los términos de la ley o el Plan. En otros términos, el plan puede incumplirse, sin mayor consecuencias para las agencias del poder ejecutivo.
- Deja en la Subsecretaría de Egresos (la Ley todavía alude a la Secretaría de Programación y Presupuesto) la tarea de verificar los avances en el cumplimiento del PND así como sus resultados y excluye a la Secodam de esa función. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la función de monitoreo y evaluación también corresponde a la Secodam, lo cual genera traslape de funciones y dilución de la responsabilidad para esta importante tarea.
- En el plano de la participación ciudadana para la elaboración del PND (lo que le ofrece el adjetivo de democrático al sistema), se estipula, además de las consultas para la elaboración del Plan, se estipula que se organizarán órganos de consulta permanente. No se establecen mecanismos para que la población participe en las actividades de evaluación ni sanción alguna para la autoridad en caso de que no se lleven a esas consultas permanente. En realidad no se verifican nunca.

El desfase entre el funcionamiento de corto plazo (cotidiano, mensual, semestral, anual) de la burocracia y el PND es enorme. Entre otras razones que explican lo anterior está el hecho de que el PND busca cubrir seis años y se plantea objetivos muy generales, además de que no se verifican que los avances anuales vayan cubriendo metas del Plan, ni se evalúan los impactos de las acciones gubernamentales. Adicionalmente, como se ha dicho, cada dependencia, cabeza de sector y organismo funciona en un área de acción específica, con fuertes rasgos de autonomía sectorial, y con muy poca coordinación con respecto al resto de las dependencias.

Una lectura de los últimos tres planes nacionales de desarrollo nos pueden revelar hasta qué punto ha sido ineficiente el gobierno mexicano en los últimos veinte años. Lo anterior se debe también al manejo muy deficiente de las finanzas públicas. Esto nos lleva al análisis del sistema de presupuestación.

Desde 1976, cuando se promulgó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública, los esfuerzos del gobierno se han orientado a dos objetivos principales: organizar y racionalizar el gasto, por una parte, y restringirlo, por la otra. Muy pronto, a partir de la década de los ochenta y con el surgimiento de crisis

¹⁴ *Op. Cit.*

económicas recurrentes, todo el ejercicio del gasto se supeditó al ajuste de acuerdo con la disponibilidad de recursos.¹⁵

Un sistema de presupuestación debería facilitar la eficacia y eficiencia del trabajo gubernamental hacia la atención de las necesidades de desarrollo. Esto no ha sido posible en el caso de México por las razones que se enumeran a continuación:

- Las normas que regulan el proceso presupuestario privilegian el conjunto de procedimientos necesarios para ejercer el gasto y relegan la atención sobre los resultados; los incentivos se orientan hacia el uso extremadamente rígido y excesivamente reglamentado del gasto, sin que hubiera preocupación por el ahorro o la rentabilidad social de los recursos;
- Con ello, las áreas encargadas de proveer servicios administrativos son las instancias determinantes para la formulación del presupuesto, al grado de que frecuentemente influyen en el contenido de las políticas gubernamentales. Por su parte, las áreas encargadas de realizar los programas y políticas gubernamentales, dedican buena parte de su tiempo y esfuerzo a tramitar recursos;
- Al mismo tiempo, el proceso de elaboración de políticas está fragmentado, al situar la fase de presupuestación como una fase independiente y sujeta a lógicas diferentes (exógenas) de las que rigen a la formulación de objetivos y medios de las políticas;
- Al supeditar prioridades y metas de programas, al monto de recursos disponibles, al paso del tiempo el sistema se hizo fuertemente inercial y dejó de estimar costos financieros en función de las metas¹⁶, al grado de que no resulta posible conocer los costos unitarios del ejercicio del gasto, lo cual nuevamente hace imposible la planeación, la transparencia y los esfuerzos a favor de un uso más eficiente de los recursos públicos;
- Sin un método de identificación de las prioridades y sin un sistema de identificación de costos, la planeación y la programación se tornó imposible. A ello se agregaron las dificultades de la información incompleta o poco confiable de los diversos servicios y agencias, y la falta de transparencia en los resultados de las acciones gubernamentales;
- No hubo posibilidades de transparentar las lógicas de asignación presupuestaria, pues los programas gubernamentales estuvieron siempre sujetos a la urgencia, la disponibilidad de recursos y al manejo discrecional de las áreas administrativas encargadas de elaborar y controlar el presupuesto

¹⁵En general, el patrón de recortes al gasto ha castigado en primer lugar a la inversión pública en infraestructura, lo cual inhibe aún más al crecimiento económico, así como a la provisión de bienes y prestación de servicios en segundo lugar.

¹⁶ Es decir que con los montos designados (techos presupuestarios), se estimaron metas en forma intuitiva o con base en lo efectuado el año anterior, de forma incremental: costos promedio históricos más la inflación estimada para el año en curso.

(las DGPyPs, Direcciones Generales de Programación y Presupuestación en las dependencias)¹⁷.

Lo anterior se acrecentó con el sistema de control, que fue fruto de la necesidad de mantener la disciplina fiscal. El control consistió principalmente en lograr el equilibrio entre ingresos y egresos en el flujo de efectivo. Si bien este sistema logró imponer restricciones sobre el déficit de las finanzas públicas, generó una serie de requisitos para poder acceder a recursos que fueron, por las mismas razones, generalmente controlados por las áreas administrativas¹⁸. Este sistema de control de flujo de efectivo también imposibilitó la planeación de mediano y largo plazos, pues dejó en un segundo lugar las consideraciones sobre ingresos futuros.

La rigidez en el manejo del presupuesto y el control sobre los recursos de las áreas administrativas, así como el conjunto de restricciones para el manejo de efectivo, eliminaron las posibilidades de hacer más eficiente el gasto público. La rigidez garantizó el control de caja, pero desestimuló cualquier esfuerzo para eficientar el gasto y hacer más eficaz a la acción pública. Todos los incentivos se orientaron hacia el uso extremadamente rígido y sobre-reglamentado del gasto, sin que hubiera preocupación por el ahorro o la rentabilidad de los recursos, o la rentabilidad social del gasto. El control se limitó a verificar si el ejercicio del gasto cumplió con los procedimientos y normas para el ejercicio del gasto, y verificar especialmente si se observaron los trámites administrativos para ejercer partidas. Pero el control no verifica los resultados del ejercicio del gasto público, y si se lograron o no los objetivos que justificaron a los programas y la derrama de recursos públicos. La lógica fue siempre gastar menos, pero nunca fue gastar mejor.

Al paso del tiempo, la mayoría de los parámetros de control fueron quedando bajo el predominio de la lógica administrativa, el sistema de presupuestación se orientó hacia la cuantificación de procesos y dejó de lado la estimación de los impactos sociales o económicos de las acciones públicas. De esa forma, el control tuvo dos vertientes: la contable, que enfatizó el control sobre el flujo de efectivo y la salud financiera de las diversas agencias públicas, y la administrativa, que aseguró que el ejercicio del gasto satisficiera el conjunto de requisitos normativos.

En síntesis, el sistema presupuestario dejó a un lado la consideración de las metas y los resultados, y se concentró más en los recursos disponibles y la adquisición de insumos, con lo cual se fomentó una cultura inercial de obtener un monto equivalente en términos reales de recursos cada año. De tal forma que la elaboración del presupuesto se resume a “sumar al presupuesto actual la inflación esperada, restar los proyectos que están por concluir, deducir las ampliaciones

¹⁷ A partir de los diversos escenarios de marco macroeconómico se determinan las referencias nominales (restricciones presupuestarias) con las que se asigna a cada dependencia y entidad un tope de gasto, a partir de los cuáles se formulan los proyectos de presupuestos que luego integran el Proyecto de PEF.

¹⁸ Los requisitos para el ejercicio del gasto, plasmados en el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, llegaron a ser más de 600 en 1994; se han reducido a 223 en el año 2000.

extraordinarias al presupuesto y añadir los requerimientos de los nuevos proyectos o programas”¹⁹.

B. La reforma presupuestaria del gobierno de Ernesto Zedillo

Ante las claras dificultades del gobierno de Zedillo de aumentar las fuentes permanentes de recaudación (la reforma fiscal integral que no se dio) y la creciente evidencia de que los compromisos presupuestarios atados legalmente irían creciendo en el futuro²⁰, la Secretaría de Hacienda impulsó desde 1996 una ambiciosa reforma presupuestaria que trató de identificar las áreas en las que podía mejorarse la eficiencia distributiva y operativa del gasto. La lógica que animó la reforma fue la identificación de los problemas anteriormente descritos así como la necesidad de aumentar la productividad del gasto. Si bien a partir de la década de los noventa el gobierno había logrado equilibrar sus finanzas públicas, faltaba avanzar en el plano de mejorar las lógicas de asignación de los recursos y hacer más eficiente la operación del gasto, lo cual demanda una reforma importante del sistema presupuestario. Pero ahí estaba uno de los grandes retos de la reforma: flexibilizar el sistema y orientarlo hacia los resultados y la eficiencia (autonomía e incremento en los costos de agencia), al tiempo de mantener el control integral sobre el déficit (monitoreo sobre las agencias, que incrementan los costos de transacción).

Frente a las crecientes demandas sociales y la incapacidad del régimen de fortalecer sus ingresos tributarios, el principal objetivo de la reforma “fue elevar la eficacia y la eficiencia del uso del gasto público federal”²¹. En segundo término, lejos de ser los objetivos centrales de la reforma, se situaron la transparencia y la rendición de cuentas. En palabras de uno de los funcionarios que impulsaron la reforma, se “procuró que al transformar la estructura programática pudiera ser de utilidad a los actores del proceso presupuestario en términos de transparencia, facilitando el entendimiento del presupuesto; adicionalmente, que dicha estructura programática incluyera incentivos a los ejecutores para que éstos logaran mejores resultados, y que sirviera para rendir cuentas”²².

Vamos a describir brevemente en qué consistieron los dos ejes de la reforma presupuestaria, la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La NEP consistió en volver a clasificar el gasto público en su conjunto con objeto de vincularlo con los proyectos y programas que conforman el Plan Nacional de Desarrollo. El objetivo fue vincular y registrar las diversas asignaciones presupuestarias de los múltiples programas y proyectos con la totalidad de las

¹⁹ Chávez Presa, Jorge. *Op. Cit.* p. 158.

²⁰ A los muy significativos costos del rescate financiero, se irán sumando el costo de la reforma al sistema de pensiones del IMSS, y en el futuro, el del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio de los tres órdenes de gobierno.

²¹ Chávez Presa, Jorge, *Op. Cit.* p. 181.

²² *Op.cit.* p. 185.

actividades del gobierno federal. Todas las actividades gubernamentales que significan derrama de recursos fueron clasificadas en funciones de gobierno; en esa reclasificación, se identificaron con mayor precisión los objetivos de los programas, sus unidades responsables (las agencias receptoras del recurso) y el marco jurídico que sustenta cada actividad. Según sus impulsores, la NEP permitiría adicionalmente relacionar el gasto público con resultados, vincular las acciones del gobierno con los programas sectoriales, facilitar el diseño y seguimiento de planes y programas multianuales y alinear el PEF con los objetivos del PND²³.

La NEP buscó reorganizar toda la actividad gubernamental a través de la identificación de diversas categorías en las que se subdivide la actuación de cada una de las agencias que integran al aparato público federal. A partir de su instrumentación, cada actividad debe estar justificada al reflejar alguna de las atribuciones legales del gobierno, de sus funciones o de su relevancia para el desarrollo. De esta forma, toda actividad presupuestaria, todo programa gubernamental y el mismo PND en su conjunto, tienen una traducción en los presupuestos federales anuales.

El registro de todos los gastos para el conjunto de facultades, tareas y funciones del gobierno parece algo elemental, pero no se hacía en el caso del gobierno federal hasta 1998. A partir de entonces, a cada una de las subdivisiones o categorías analíticas, corresponden elementos programáticos que en teoría sirven para valorar el desempeño gubernamental. En síntesis, las categorías clasifican en su conjunto al quehacer gubernamental mientras que los elementos cuantifican lo que se propone lograr.

Una aportación importante de la reforma es que ha considerado en forma integral al gasto público y ha buscado su justificación, al establecer el vínculo con las actividades sustantivas del gobierno (a diferencia de las que son únicamente administrativas), de forma tal que ahora se puede conocer los montos asignados a actividades gubernamentales específicas (como el gasto en investigación científica, en desarrollo rural o en actividades de procuración de justicia, por ejemplo). Particularmente, logró dificultar que las mayores asignaciones de gasto se dieran a las “actividades de administración”, como ocurría hasta 1997. Se ha estimado que en el PEF del 1997, hasta el 40 % del gasto se presupuestó en el programa denominado “AA Administración”²⁴.

Los impulsores de la NEP han reconocido que el esfuerzo es insuficiente, y que en realidad no es sino el comienzo de lo que debería ser una profunda transformación de la administración pública. Señalan que para introducir la flexibilidad necesaria para hacer más eficaz y eficiente el gasto, por ejemplo, deben consolidarse los sistemas de evaluación del desempeño y medición de resultados, lo cual toma tiempo y demanda cambios en la cultura administrativa, lo cual evidentemente no es sencillo. A mi entender, si bien la reclasificación del gasto en la NEP ofrece mayor claridad y vinculación del gasto con las acciones del gobierno, el

²³ *Op Cit.* p. 187.

²⁴ *Op. cit.*, p. 170.

problema es que no se impulsó primero un contexto que favoreciera su éxito, sobre lo que volveremos más adelante.

Con respecto al SED, se introdujeron una serie de indicadores que buscan medir el costo, la calidad y el impacto social de los servicios públicos, al tiempo de evaluar el desempeño y resultados de las agencias. Adicionalmente, busca verificar la honestidad en el uso de los recursos públicos. Nuevamente, se introdujeron una serie de categorías en los indicadores al depender de la naturaleza de la actividad considerada (estratégicos, de proyectos, de gestión, de servicio, etc.). Una vez más, el éxito del SED depende de modificaciones en el conjunto de incentivos que regulan las lógicas del gasto público.

C. Límites de la reforma zedillista

El nivel de avance en la implantación de la reforma presupuestaria ha sido muy modesto. Existe un conjunto de razones que explican los retrasos:

- La falta de voluntad política, lo cual explica los problemas de coordinación entre las actuales instancias responsables de instaurar la reforma (Secodam y la SHCP, y dentro de las propias secretarías);
- La resistencia, tácita y explícita, que opusieron las actuales instancias que controlan el ejercicio del gasto, áreas más afectadas por la reforma (yPS);
- Ligado a ello, está el problema de que no se modificó el marco institucional: el Sistema Nacional de Planeación Democrática sigue siendo el mismo, la normatividad del presupuesto y su énfasis en el control del flujo de efectivo está casi inalterado, no se ganó en flexibilidad para el ejercicio del gasto y algo básico, la determinación de los costos de los programas, tampoco se alcanzó;
- Para lograr la nueva clasificación del presupuesto e introducir indicadores de desempeño, es necesario contar con sistemas de evaluación y control altamente competentes y eficaces. Es decir, esto implica costos de monitoreo de la reforma, que pueden ser significativamente elevados y sin los cuáles la reforma no tiene posibilidades de éxito.

Adicionalmente, está claro que dichas reformas (NEP y SED) no se ligaban claramente con la transparencia y los mejores resultados. Ambas virtudes requieren de un sistema institucional que no está todavía instaurado en México, y que incluye sistemas de información independientes, además de sistemas de control internos y externos eficaces. Si bien hay una nueva clasificación del gasto más precisa e informativa, es obvio que existen pasos adicionales que habría que cubrir para alcanzar la transparencia que tienen que ver con la oportunidad, la veracidad y la accesibilidad de la información. Es decir, la transparencia que pretende lograr la reforma hacia el interior del propio gobierno requiere de acciones adicionales para que se traduzca en transparencia hacia la sociedad.

Finalmente, hay que decir que una reforma presupuestaria hacia la transparencia en el gasto es condición necesaria, pero no suficiente, para incrementar la eficiencia, mejorar los resultados y sobre todo, asegurar la rendición de cuentas de los ejecutores.

La reforma presupuestaria foxista

Una de las primeras iniciativas que impulsó el nuevo gobierno del presidente Vicente Fox fue la de una reforma de carácter fiscal que acompañó de iniciativas de reforma en el proceso presupuestario²⁵. En lo que sigue vamos a presentar con carácter informativo el conjunto de iniciativas involucradas en el paquete de reforma propuesto en el año 2001.

El poder ejecutivo envió al congreso una propuesta de reforma que llamó “Hacienda Pública Distributiva” en el mes de abril de 2001, y que consistía en tres iniciativas sintetizadas en el siguiente cuadro.

Cuadro 7

<i>Iniciativas</i>	<i>Leyes que reforman, adicionan y derogan</i>
Iniciativa de decreto que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Código Fiscal de la Federación, • Impuesto al Valor Agregado (IVA), • Impuesto Sobre la Renta (ISR), • Impuesto especial sobre Producción y Servicios, • Impuesto sobre Automóviles Nuevos, • Servicio de Administración tributaria, y • Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
Iniciativa de Decretos por los que se expiden y reforman los ordenamientos en materia financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de Nacional Hipotecaria; • Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; • Ley de Instituciones de Crédito y las Leyes orgánicas de Nacional Financiera, Banco de Desarrollo Rural, Banco de Comercio Exterior, Banco Nacional de Obras y el Banco del Ejército; • Ley de Bienes Nacionales; • Ley de los Sistemas de Apoyo para el Retiro; • Ley de Sociedad de Inversión; • Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; • Ley de la Orgánica del Banco de Ahorro Nacional • Ley de Mercado de Valores y la de la Comisión Bancaria y de Valores.
Iniciativa de Decretos por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales en materia presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a los artículos constitucionales 72, 74, 75, y 126.

Fuente: Textos Integros de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, página electrónica de la SHCP, abril de 2001

²⁵ Para una versión crítica de la propuesta de reforma fiscal del presidente Fox puede verse: Guerrero, Juan Pablo y Revilla Eduardo, *Paquete fiscal y posibilidades de recaudación para el año 2002*. CIDE, 2002; Eduardo Revilla Martínez y Andrés Zamudio *Reforma fiscal y distribución de la carga impositiva en México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.

Marcelo Bergman, *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.

La primera iniciativa se refería fundamentalmente a la llamada reforma fiscal que se centraba en lograr una mayor recaudación a través de reformar los ingresos tributarios, como es el caso del IVA que buscaba aumentar la base tributaria eliminando exenciones, como en el caso de los alimentos, medicinas y libros, y estableciendo una tasa uniforme del 15 por ciento, manteniendo una tasa del 10 por ciento en la frontera con el fin de mantener la competitividad industrial y comercial.

En el caso del ISR se propuso establecer una tasa marginal máxima del 32 por ciento, tanto a las personas físicas como morales, también plantea reducir el número de tramos de la tarifa, eliminar los impuestos sobre dividendos, eliminar esquemas preferenciales en ciertos sectores, como el del transporte, agricultura y la edición de libros, permitir la deducción de las participaciones de los trabajadores en las utilidades de las empresas, así como poder deducir las inversiones realizadas afuera de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara, y Monterrey de manera inmediata.

En cuanto al IEPS, se buscó incorporar un impuesto adicional al valor para que impactará directamente en la recaudación que se realice en las últimas etapas de la comercialización. En el ISAN se propusieron impuestos ecológicos que gravaran las emisiones de contaminantes emitidos por los automóviles y no tanto su precio. Al mismo tiempo se intentó promover medidas que modificaran el Código Fiscal, y a la Ley de Administración Tributaria con el objetivo de efficientizar el gasto público. Con estas iniciativas se buscaba recaudar cerca de 2 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto.

La segunda iniciativa se centraba en materia financiera, en ella se presentaron propuestas como la de promover la bursatilización de los prestamos hipotecarios; así como la adquisición y construcción de vivienda mediante prestamos y garantías, lo cual se pensó alcanzar con la creación de Nacional Hipotecaria; con el Banco de Ahorro Popular, en sustitución del Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), se buscaba reforzar el ahorro y el crédito popular principalmente; también se intentaba mejorar la capacidad operativa de la banca de desarrollo con mandatos que fueran más claros a través de modificaciones en sus Leyes Orgánicas; modificaciones en las estructuras de los Consejos de las instituciones bancarias y los grupos financieros al proponer modificaciones en dichas leyes, así como proteger a los ahorradores del sistema bancario.

En cuanto a la de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se propuso revisar las prácticas regulatorias para permitir una mayor participación de intermediarios que enriquezcan el mercado, garantizar derechos de los inversionistas y en especial los de los minoritarios, así como revisar el uso y manejo de la información y manipulación del mercado; también se buscó otorgar mayores derechos a los pensionados de los afores; así como promover el establecimiento de nuevas sociedad de inversión, esto por mencionar algunos aspectos importantes que la misma Secretaría de Hacienda presento y promovió, en lo referente a materia financiera.

En cuanto a la tercera Iniciativa, esta se centró en una Reforma Constitucional en Materia Presupuestaria, en esta se planteó modificar el artículo constitucional 72, del Capítulo 2 Del Poder Legislativo, Sección Segunda en lo referente a la Iniciativa y Formación de las Leyes; los artículos constitucionales 74 y 75 del mismo capítulo, Sección Tercera de las Facultades del Congreso; y el Artículo 126, del Título Séptimo de las Prevenciones Generales.

Cuadro 8
Iniciativas de reforma constitucional en materia presupuestaria

<i>Reforma propuesta</i>	<i>Situación actual</i>
Artículo 72. Inciso <i>k</i>) En caso de no aprobarse la ley de ingresos en el periodo en el que se presente, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para tal efecto.	No existía
Artículo 74. Fracción III. Inciso <i>a</i>) La iniciativa de Ley de Ingresos y PEF se deberá presentar a más tardar el 15 de octubre.	Artículo 74. Fracción IV. A más tardar el día 15 de noviembre o el 15 de diciembre en el caso de que se inicie un nuevo periodo del ejecutivo.
Artículo 74. Inciso <i>b</i>) El año en el que el Ejecutivo inicia su encargo, elabora las iniciativas de Presupuesto y de Ley de Ingresos en coordinación con el Presidente en turno. Al tomar posesión el Presidente Electo, tiene como fecha límite para presentar modificaciones hasta el 3 de diciembre.	No existía.
Artículo 74. Inciso <i>c</i>) La Cámara de Diputados podrá aprobar proyectos y programas que abarquen varios ejercicios fiscales.	No existía.
Artículo 74. Inciso <i>d</i>) La Cámara autorizará gastos de carácter confidencial exclusivamente en materia de seguridad pública y nacional. La entidad de fiscalización de la Federación verificará la aplicación de dichos gastos.	Artículo 74. Fracción IV. No podrán existir partidas secretas fuera de las que se consideran necesarias.
Artículo 74. Fracción IV. Las funciones y atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda son asumidas por la entidad de fiscalización de la Federación.	
Artículo 75. Apartado A. Se prevé la aprobación de los ingresos previamente a la aprobación de los gastos.	La Fracción IV del Artículo 74 no era clara en este sentido.
Artículo 75. Fracción II. El Presidente tendrá un plazo de tres días naturales para hacer observaciones a las modificaciones acordadas por el Congreso en torno al proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.	No existía.
Artículo 75. Fracción II. Inciso <i>a</i>) Las observaciones a la Ley de Ingresos enviadas por el Presidente a las modificaciones del proyecto inicial, deberán ser aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de las Cámaras. Si fuera aprobado, se enviará al Ejecutivo para su promulgación. De no aprobarse, el Ejecutivo la promulgará sin incluir las modificaciones hechas por el Congreso.	No existía.
Artículo 75. Fracción II. Inciso <i>b</i>) En el caso de que se modifique la Ley de Ingresos, también se tendrá que devolver el Presupuesto de Egresos para que este guarde congruencia con las modificaciones.	No existía.
Artículo 75. Fracción II. Inciso <i>c</i>) Si el periodo de sesiones ordinario no es suficiente para la aprobación anterior, se convocará inmediatamente a un periodo extraordinario.	No existía.
Artículo 75. Apartado B. En caso de que a finales de año no se encontraran aprobados la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación, se deberá convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones que inicie el 2 de enero, a efecto de que se aprueben dichas iniciativas. En el caso de la Ley de Ingresos de la Federación, continuará vigente aquella aprobada para el año anterior, en tanto se apruebe la ley para el año correspondiente y:	No existía.
i) La recaudación de ingresos se realizará conforme a las contribuciones establecidas en la ley vigente (inciso a).	
ii) El techo de endeudamiento público no podrá ser mayor al aprobado para el año anterior (inciso b).	
iii) Los ingresos que excedan los montos previstos en la Ley de Ingresos sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para la atención de contingencias (inciso c).	
Artículo 75. Apartado B. Fracción II. En el caso del Presupuesto de Egresos de	

cont. cuadro 8

<i>Reforma propuesta</i>	<i>Situación actual</i>
<p>la Federación, continuará vigente aquel aprobado para el ejercicio fiscal anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios, entre los que figuran el pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior; en tanto se apruebe el Presupuesto para el año correspondiente.</p> <p>Artículo 126. No proceden pagos no programados en el presupuesto. Cuando el Congreso apruebe un incremento en el techo de endeudamiento público, deberá dictaminarse su reducción y eliminación en el futuro. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos deberán incluir estimaciones de mediano plazo. Si al finalizar el año los ingresos resultan superiores al gasto público, éstos sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para la atención de contingencias. En caso de presentarse durante el año una reducción a los ingresos aprobados, deberán ajustarse los gastos proporcionalmente.</p>	<p>No existía.</p> <p>Actualmente el artículo señala que tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos debe contribuir al equilibrio presupuestario. Este aspecto también es incluido en la iniciativa.</p>

Fuente: La Nueva Hacienda Pública Distributiva, páginas de la SHCP, Mayo de 2001.

Con estas propuestas, el Ejecutivo, buscaba dejar clara la necesidad de los períodos extraordinarios en caso de que no haya acuerdos en las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, resaltando con ello la imperante necesidad de la discusión y la aprobación del Presupuesto Federal para el ejercicio de las funciones, para ello también propone que su entrega al Congreso se adelante un mes, es decir el 15 de Octubre y no el 15 de Noviembre, o el 15 de diciembre cuando inicia un nuevo periodo el ejecutivo. Se propuso una nueva categoría de gasto con carácter confidencial especialmente en materia de seguridad pública y nacional.

Se propuso la facultad del veto del Ejecutivo en el procedimiento de aprobación del presupuesto. Esto con el fin de que el Ejecutivo pueda rechazar las modificaciones prevaleciendo su propuesta, y los legisladores en un momento dado pueden superar el veto con una mayoría calificada. Es decir, en el caso de que la Cámara modifique el presupuesto con modificaciones, el Ejecutivo tendría un plazo de tres días naturales para hacer observaciones si acepta dichas modificaciones se publica el presupuesto de lo contrario se establece el veto y tienen los legisladores cinco días para superar el voto calificado, en el caso de superarse se quedan las observaciones del Ejecutivo, si se supera se quedan las modificaciones de la Cámara y se pública.

Se estableció en la propuesta que en caso de que no se apruebe la Ley de Ingresos siga vigente la del año anterior; y en el mismo caso pero en el Presupuesto de Egresos seguirá el mismo aprobado del año anterior, en lo referente a los gastos obligatorios como la deuda pública, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores mientras no se apruebe el nuevo.

En estas iniciativas también se consideró la importancia de la multianualidad, para el caso de los proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales, para que se les garanticen asignaciones presupuestarias durante la vida del proyecto; pero también se considera la opción de que el Legislativo pueda cancelarlos o modificarlos de ser necesario.

Dentro de esta reforma al marco jurídico se buscó establecer la importancia de que las modificaciones de la Cámara tengan un principio de transparencia en el

que las modificaciones busquen realmente beneficios; que al realizarse modificaciones que impliquen nuevos gastos o incrementos se señale por parte del Legislativo la fuente de recursos adicionales para cubrir dicha modificación, los cuales pueden ser el aumento de ingresos, ya sea vía tributación o por un mayor ingreso en la venta de petróleo, o también por reasignación del gasto de los programas del Ejecutivo, pero que no debe provenir de mayor endeudamiento.

También se propuso un principio de responsabilidad fiscal que busca que la actuación de los involucrados en el proceso presupuestario tengan la obligación de señalar y establecer los límites que permiten ubicar las responsabilidades de cada uno de los actores y de las decisiones que se tomaron así como las implicaciones que tendrán estas para beneficio de los ciudadanos.

En este sentido se consideró necesario que se presentarán las proyecciones financieras y los objetivos de mediano plazo de los ingresos y gastos anuales; establecer constitucionalmente el principio de equilibrio presupuestario; delimitar el déficit público; incorporar la idea del ajuste automático en el caso de menores ingresos en el erario público; y fortalecer el principio de que todo gasto debe ser aprobado por el Congreso en el presupuesto de egresos.

Para fortalecer y apoyar estas reformas al marco jurídico constitucional se establecieron modificaciones específicas en el marco legal presupuestario que se centraron principalmente en la regulación económica, en los mecanismos de elaboración y programación presupuestaria, así como en disposiciones del gasto en el momento de su ejercicio²⁶. Estas modificaciones fueron específicamente en la regulación económica, principalmente en lo referente al déficit público:

- Artículo 3 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que se centra en el equilibrio presupuestario;
- Artículo 30 y 31 del PEF, específicamente en el manejo de los ingresos excedentes;
- Artículos 14, 88 y 89, que se ubica en los principios de responsabilidad.

Y en cuanto a la programación y elaboración del presupuesto, que buscó que se especificaran los gastos obligatorios:

- Artículo 88 del PEF, se buscó establecer las bases en la estructura programática y la evaluación del desempeño para una mejor programación presupuestaria;
- Artículo 59 del PEF, prever los proyectos multianuales en lo referente a la inversión pública;
- Artículo 1 del PEF, establecer que se formule un presupuesto sustentado en programas con objetivos y metas evaluadas con indicadores de desempeño.

²⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La Nueva Hacienda Pública Distributiva*, Boletines de Prensa, página electrónica de la SHCP, Abril 3 de 2001.

Y por último en lo que respecta a las disposiciones de gasto se propuso:

- Artículos 27 y 28 del PEF, que establecieron las reglas para la suscripción anual de convenios de desempeño;
- En lo referente a los donativos; racionalidad y austeridad; proyectos financiados con créditos externos, administración por resultados; la afirmativa ficta y las reservas especiales que se encuentran respectivamente en los artículos 14, 25, 69, y 34 al 40 del PEF;
- Parcialmente en los artículos 63 al 68 del PEF se incorporaron reglas para el otorgamiento de subsidios y transferencias;
- Parcialmente en el artículo 33 del PEF, se buscó flexibilidad en el gasto y que en los recursos no devengados en inversión se puedan transferir al siguiente ejercicio;
- Y también parcialmente el artículo 2 del PEF, para establecer definiciones en materia presupuestaria.

Con estas iniciativas de reforma presupuestaria lo que en palabras del Ejecutivo se buscó fue promover la transparencia en el manejo de los recursos públicos haciendo más eficiente el proceso de aprobación del presupuesto y estableciendo las bases para que las finanzas públicas y el equilibrio presupuestario se puedan presentar en el ejercicio. Y se buscó establecer un marco legal que permitiera dicha transparencia tanto en el nivel constitucional como en el nivel del mismo presupuesto en el momento de operar. También se propusieron medidas complementarias para apoyar dicho esfuerzo, como son el combate a la corrupción y establecer mecanismo de austeridad y ahorro en el mismo Poder Ejecutivo.

Propuesta para la elaboración del presupuesto

En la elaboración del presupuesto para el año 2002, en lo referente a la Estructura Programática la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda intentó clarificar mejor la relación existente entre lo que se programa y el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que se incorporó dentro de las categorías de la estructura programática la clave de prioridades de vinculación al Plan Nacional de Desarrollo, lo que se llamó el objetivo rector o la meta final. La estrategia buscada era explicar la forma de alcanzar los diversos objetivos rectores.

El Ejecutivo propuso nuevas bases para la elaboración del presupuesto de egresos de 2003, mismas que buscan facilitar la toma de decisiones en el Ejecutivo y el Legislativo. Se parte de la consideración de que la presentación anterior adolece de un exceso de información por las tres dimensiones consideradas (administrativa, económica, y funcional). La consecuencia es que de deben interpretar un sinnúmero de combinaciones de las categorías programáticas y las claves de gasto, lo cual en

definitiva no genera una información fácilmente asimilable que permita el entendimiento del presupuesto.

Por lo anterior, se ha propuesto que se presente el presupuesto en dos partes. La primera llamada gerencial para la toma de decisiones y la segunda contable, que permita el ejercicio y la auditoria del gasto. Aquí la novedad es la propuesta gerencial, ya que la contable es la información que hasta ahora se ha presentado en el presupuesto de egresos y que es con lo que trabajan los funcionarios y legisladores al momento de revisarlo y aprobarlo.

La nueva parte gerencial propone un documento breve en el que se presenten las metas de las dependencias y de los programas, así como un breve resumen de dimensiones económica y administrativa, y una presentación en la que se relacionen los recursos con los indicadores de resultados de forma funcional. Dichos elementos permiten, de forme general, revisar a los actores de forma concisa la propuesta de gasto y tomar las decisiones de forma más eficiente.

Las ventajas de la transparencia

Un aspecto clave de la gobernabilidad es que las decisiones y operaciones gubernamentales deben ser hechas en forma abierta y pública (por oposición a cerrada y secreta) y con la activa participación de los grupos que son afectados por ellas. Esta propuesta sostiene que la sociedad tiene el derecho elemental de tener información sobre el presupuesto y que sus puntos de vista y preferencias deben ser tomados en cuenta por el presupuesto. Existen varias razones que respaldan lo anterior, mencionamos aquí las más evidentes:

- La transparencia es un prerrequisito para el debate público, sin el cual no se ofrece la posibilidad de incorporar las preferencias de los grupos sociales afectados, ni la oportunidad de mejorar las decisiones presupuestarias al someterlas al escrutinio y discusión de diversos actores sociales;
- La transparencia permite que los gobiernos sean imputables (que la responsabilidad pública pueda ser atribuida) y por lo tanto, que rindan cuentas: tanto los poderes legislativo y judicial, como los sectores sociales podrán mejorar sus capacidades de revisión y control si cuentan con la información con respecto al presupuesto, sus objetivos generales de gasto y endeudamiento, sus lógicas de asignación de recursos y sus formas de ejercicio. Al mismo tiempo, se reducen las posibilidades de actuaciones contrarias a la ley o los programas, así como el oportunismo y la corrupción. En México existe transparencia en las cantidades agregadas del gasto, pero como hemos visto, se tiene mucho que avanzar en lo referido a los criterios de asignación y prácticas de ejercicio en el nivel desagregado;
- La transparencia incrementa la confianza en el gobierno y por ende, la legitimidad. Dicha confianza proviene del simple hecho de que la transparencia facilita que la gente comprenda mejor lo que los gobiernos están haciendo, con

sus alcances y limitaciones. Lo anterior puede ocasionalmente constituirse en una forma de construir consensos y de esta forma en compromisos para que los grupos sociales acepten los costos y las beneficios (*trade offs*) que acompañan a la asignación presupuestaria. En otros términos, un presupuesto tan atado e inercial como el de México, sólo podrá redistribuirse poco a poco a través de la transparencia y la confianza que se vaya generando en torno al gobierno y sus propuestas. Esta confianza puede también extenderse hacia el exterior y traducirse en mayores apoyos e inversiones de la comunidad internacional;

- Por último, la transparencia exhibe las debilidades de los gobiernos por lo que facilita la adopción de las reformas necesarias. Ello es por ejemplo claro en el caso de las crisis financieras de los gobiernos que podrían evitarse o minimizar sus costos si se manejaran con apertura y transparencia desde el principio.

La transparencia no sólo se refiere al acceso a la información sobre el gasto, sino también, y en forma destacada, al uso que se le dé. En otros términos, la clave está en que los grupos sociales y la legislatura puedan no sólo conocer los datos sino en un futuro participar activamente en el proceso del presupuesto. Lo anterior es importante por las dos siguientes razones.

En muchos de los objetivos de la transparencia mencionados arriba, el acceso a la información no es suficiente para traer sus beneficios. Por ejemplo, la información es condición necesaria para que el congreso supervise las decisiones del ejecutivo y su desempeño, pero si no tiene suficiente oportunidad para procesar, analizar y actuar sobre esa información, la revisión legislativa será inefectiva e intrascendente. Del mismo modo, el gobierno será sólo imputable si sus electores están listos y preparados para usar la información disponible y llamarlos a cuentas. En otras palabras, la transparencia no arrastra en forma automática a la rendición de cuentas, misma que es necesaria para hacer efectivos los contrapesos. Por lo anterior, a las acciones que promuevan la transparencia deberán acompañarse de la introducción de procesos que favorezcan la aparición de la rendición de cuentas, como la evaluación pública de resultados y la competencia meritocrática en puestos clave de la administración pública.²⁷

El consenso que acompaña a la transparencia sólo se cristaliza en la medida en la que el poder legislativo y los sectores sociales tiene la posibilidad de participar en el debate sobre las políticas y la distribución de los recursos. Además de las favorables implicaciones desde el punto de vista del desarrollo del gobierno democrático, la incorporación de estos actores en esas decisiones puede al mismo

²⁷ Estos puntos están desarrollados en Juan Pablo Guerrero Amparán, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. Documento de Trabajo No. 89, México, CIDE, 2000, y del mismo autor, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*. Documento de Trabajo No 90, México, CIDE, 2000.

tiempo enriquecerlas al incorporar distintas perspectivas y creatividad a los debates presupuestarios.²⁸

Transparencia y márgenes de maniobra

Los más recientes procesos de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (desde el PEF 1998 al 2001) nos vinieron a mostrar, entre otras cosas, una característica en torno al presupuesto en México: existe un consenso entre los actores y partidos políticos más relevantes sobre la conveniencia de la disciplina fiscal. Cuando la oposición sugirió, en el marco de la negociación presupuestaria, incrementar el déficit propuesto por el Ejecutivo, de 1 por ciento del Producto Interno Bruto a 1.25 ó 1.30, el gobierno ciertamente exageró la reacción en su negativa (“presupuesto para la crisis”, calificó el secretario de Hacienda en el año 2000). Pero se demostró que se han asimilado las virtudes del equilibrio fiscal y los riesgos de un déficit exagerado.²⁹

El compromiso de un equilibrio fiscal y la debilidad estructural del gobierno mexicano para recaudar impuestos³⁰ explican otra característica del presupuesto con la que habrá que vivir por un tiempo: los márgenes de maniobra para reasignar recursos son muy estrechos.

Vamos a señalar ahora qué significa que sean estrechos son esos márgenes de maniobra. Esto nos llevará a la parte medular del trabajo que se vincula claramente con la reforma presupuestaria en curso y la cuestión de la transparencia. A partir de un hecho dado, un margen de maniobra muy limitado para la reasignación del gasto, parece que la cuestión clave es cómo se dirigen los recursos escasos hacia las áreas que mejor reflejan la voluntad de la sociedad y que tienen la mayor rentabilidad social. Por eso, la pregunta que nos hacemos es de qué forma se puede priorizar más congruentemente el gasto y conocer mejor los costos (económicos, sociales, políticos) de la reconducción de una partida hacia otro fin.

La cuestión de la priorización del gasto es de la primera importancia en el ejercicio del gasto público. Pero adquiere un sentido especial en la actualidad,

²⁸ Sobre lo anterior se recomienda a *Transparency and participation in the budget process, the South African case report*, elaborado por el Institute for Democracy en Sudáfrica y el Center on Budget and Policy Priorities en Washington D.C., presentado en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, en febrero de 1999.

²⁹ En realidad, el incremento en el déficit propuesto por la oposición seguía dentro de márgenes manejables (muy inferiores, por ejemplo, al 3% del PIB que se exigía como máximo a los países europeos que formaban la Unión Europea a principios de la década de los noventa). En realidad, el problema que enfrentaba en gobierno de Ernesto Zedillo no era el de una fragilidad presupuestaria y financiera por un déficit significativo, sino una fragilidad general del sistema político y sus instituciones en la víspera del año electoral.

³⁰ Sobre este punto véase Elizondo M-S, Carlos. “La fragilidad tributaria del Estado Mexicano: una explicación política”, en *El mercado de valores*, julio de 1999, y Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE. *Los impuestos en México, ¿Quién los paga y cómo?*, diciembre de 1999.

porque en estos días la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto con otras dependencias federales, está identificando los recortes necesarios para cumplir con la tarea que le encomendó la Cámara de Diputados, a partir de las reasignaciones decididas por el poder legislativo³¹. Mi argumento central es que, mientras no se cumplan ciertas condiciones de información, transparencia, análisis del gasto y evaluación de las políticas públicas, cualquier reasignación, por atractiva que parezca desde la perspectiva política, puede estar alejado de las preferencias sociales, ser incongruente con los criterios de priorización y puede resultar ineficiente, ineficaz, injusta e inequitativa.

Los márgenes de maniobra para la reasignación presupuestaria en México

El presupuesto revela la forma como el gobierno le devuelve a la sociedad los recursos que le sustrajo; además de ser la herramienta de política económica más importante del gobierno, refleja lo que este último asume como prioridades sociales, económicas y políticas. Puede decirse que las intenciones de un gobierno, sus compromisos de toda índole y sus prioridades se transforman en recursos, en montos cuantificables, que se reparten a la sociedad a través del presupuesto.

La mayoría de los estudios sobre presupuesto muestran que los *compromisos* son lo que más pesa en la asignación presupuestaria. Hace 20 años, Aaron Wildavsky mostraba en su clásico estudio sobre presupuestos, que los gobiernos tenían comprometidos entre el 85 y 95 por ciento de los recursos públicos antes de comenzar la elaboración anual del presupuesto. El caso de México no desmiente al profesor Wildavsky: sin contar el llamado gasto prioritario, la proporción de gasto no atada, que podría ocasionalmente reasignarse, es cercana al 13 por ciento del gasto neto total (si se agrega el gasto prioritario, el margen de maniobra es únicamente de 7.9%). En el cuadro 1, nosotros dejamos dentro del gasto comprometido a las remuneraciones de los tres poderes, el IFE y la Comisión de Derechos Humanos, así como al gasto total de Pemex y la CFE, y llegamos a un

³¹ En los términos del artículo 84 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, como resultado de las reasignaciones introducidas por el Legislativo, el Ejecutivo Federal estuvo obligado a reducir el gasto de los ramos administrativos y generales, así como de las principales empresas paraestatales (que rebasó la cantidad de \$1,160,000 millones de pesos), por un monto superior a 7,500 millones de pesos, equivalente a 0.06 por ciento del presupuesto asignado a esos rubros.

³² Aaron Wildavsky, *Op. cit.*

³³ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sugiere que el *gasto prioritario* significa a aproximadamente el 4.8 por ciento del Gasto Neto Total e incluye el programa de Medicinas y Alimentos del PAC, los programas de combate a la pobreza extrema, y la construcción y mantenimiento de obras hidráulicas. Puede verse *Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto*, SHCP, octubre de 1999.

Cuadro 9
Compromisos de gasto
Presupuesto 2000

	<i>Millones de pesos</i>	<i>% PIB</i>	<i>% Gasto neto</i>
<i>Gasto Neto Total</i>	1,195,313.4	22.8	100.0
Reforma a la Seguridad Social	50,772.5	1.1	4.3
Previsiones y Aportaciones a Estados y Municipios	169,188.7	3.2	14.2
Pensiones y Jubilaciones ³⁴	47,303.7	0.9	4.0
Participaciones a Estados y Municipios	161,712.8	3.1	13.5
Costo Financiero de la Deuda	201,115.1	3.8	16.8
<i>Subtotal (A)</i>	630,092.8	12.34	52.7
PEMEX	59,915.2	1.1	5.0
Sector Energía	71,429.6	1.4	6.0
<i>Subtotal (B)</i>	131,344.8	2.5	11.0
Servicios Personales	246,518.4	4.7	20.6
<i>Subtotal (C)</i>	246,518.4	4.7	20.6
<i>Total de Compromisos de Gasto Público (A+B+C)</i>	1,007,956.0	19.2	84.3
Resto del Gasto Neto	187,357.4	3.6	15.7

15.4% de margen de maniobra. Ver dos cuadros del margen de maniobra, sin contar gastos personales.

¿Cuánto de esto ha sido tocado por nuestros representantes en la Cámara de Diputados? Muy poco, apenas \$ 15,500 millones de pesos, que representaron 1.3 por ciento del Gasto Neto Total, y un 8.3 por ciento del presupuesto que supuestamente es reasignable en el PEF 2000, y un xx % en el PEF 2001. Nos parece bien que el proceso de aprobación del PEF en México signifique este tipo de intervenciones por parte de los representantes populares y no deseamos establecer un juicio particular sobre cada uno de los incrementos decididos y las reducciones consecuentes. Pero lo que deseamos subrayar aquí es lo modestos que son, proporcionalmente, esos cambios y al mismo tiempo, lo arbitrarios que resultan.³⁶

³⁴ Incluye las pensiones que cubre el Gobierno Federal y los organismos y empresas

³⁵ Vale aquí un comentario informativo, para nuestros colegas extranjeros. El costo financiero de la deuda se ha visto incrementado como proporción del PIB y del Gasto Neto a causa de programa de rescate al sistema financiero, en aproximadamente 0.8 % del PIB y 3.3% del gasto neto (PEF 2000). Aquí, aunque se reconoce que hubo fallas graves en los procesos de privatización de la banca primero, y los procesos de regulación del sector financiero nacional, no hay ninguna autoridad despedida o en proceso judicial, lo cual habla de los alcances de la impunidad en México.

³⁶ Se destinaron \$ 300 millones de pesos para el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (Fovi); mil millones para comercialización del sector agropecuario y 150 millones para programas de Alianza para el Campo, 350 millones para universidades estatales; 300 millones para el Fondo para la Modernización de la Educación; 700 millones para el Comité

¿Qué constituye el presupuesto atado? Vale la pena distinguir los tipos de compromisos: lo hay con el pasado (legales), particularmente deuda y contratos (laborales y de inversión); los hay legales, que establecen una obligación de gasto (como las participaciones); y los hay políticos, es decir gasto que no es claramente prioritario, que puede significar ineficiencias o generar iniquidades, pero que se mantiene porque significa apoyos político-electorales, o porque el costo político de recortarlo se estima mayor para el gobierno que el beneficio de reasignarlo o efficientarlo (volver a cuadro I y ejemplos).³⁷

A pesar de esas restricciones para la asignación del gasto, esos pequeños márgenes de maniobra son aprovechados año con año para reasignar el gasto en forma incremental en la mayoría de los países, cuando lo permite el nivel agregado del gasto (el déficit y el peso del costo financiero de la deuda).³⁸

En el caso de México, la *gráfica 1* nos muestra una tendencia importante en la reasignación del gasto. A partir de que se equilibraron las finanzas públicas (1990), el gasto social ha podido crecer como proporción del PIB. Fuera de la crisis de 1995-1996, la tendencia ascendente se ha mantenido en esta década, con un ritmo lento pero sostenido. Esta tendencia se verifica en educación y salud: la participación de esas dos funciones del gasto social ha crecido respectivamente cerca de un punto y medio por ciento con relación al PIB desde 1990.³⁹ La *gráfica 1* también nos muestra claramente la primera fase de la reforma presupuestaria en México: la racionalización del gasto y el equilibrio de las finanzas públicas, sobre todo a partir de 1989. Paradójicamente, el esfuerzo de reducir el déficit, con la

Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuela (Capfce); \$2,910 millones adicionales para pensiones y jubilaciones; \$ 6,870 millones para el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. ¿Cuál es el rendimiento social de cada una de estas reasignaciones? No lo sabemos.

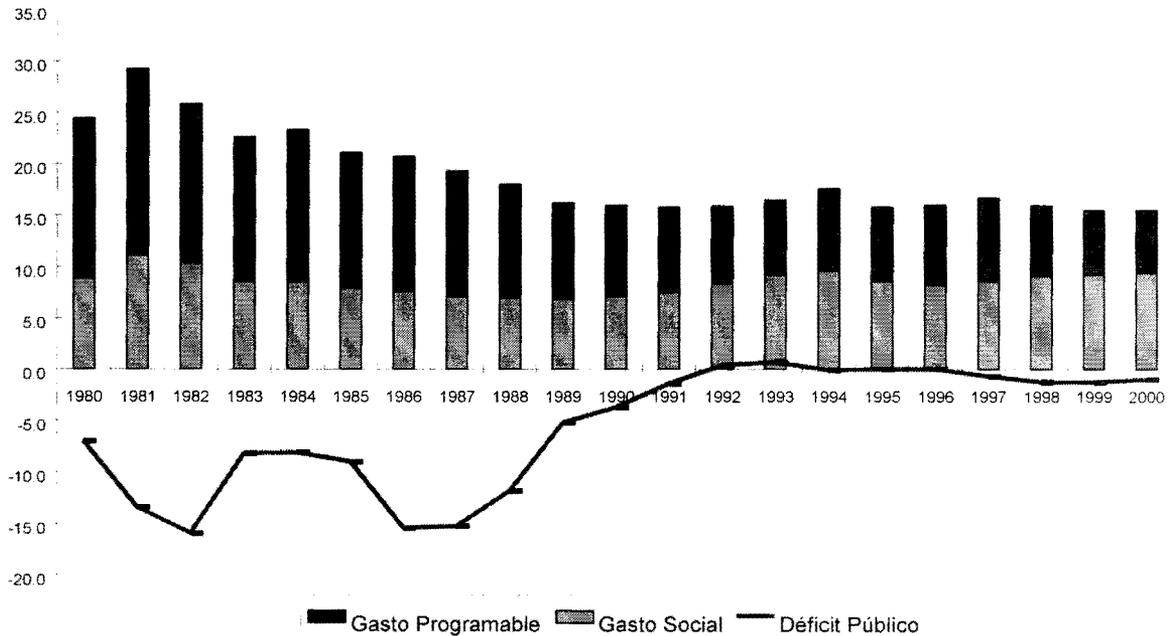
³⁷ Un ejemplo de inequidad: el Proyecto de PEF 2000 menciona que el subsidio implícito que recibirá la población urbana consumidora de electricidad, equivalente a \$ 27,103 millones de pesos, será captado en una quinta parte por la población de mayores ingresos (mientras que los dos deciles más pobres únicamente captarán el 14.1% del subsidio). Aunque esto no considera al subsidio agrícola, el Proyecto de PEF sostiene que ahí ocurre algo similar. Un ejemplo de ineficiencia: Luz y Fuerza del Centro requerirá transferencias equivalentes a \$ 11,343 millones de pesos para inversión y gastos de operación, de los cuales el 35 % se deben a insuficiencia tarifaria mientras que el 65 % (\$7,370 millones) se debe a una productividad inferior a la de la CFE. Otro ejemplo de iniquidad que ofrece el Proyecto PEF-2000: los recursos destinados a la UNAM, el IPN y la UAM representan el 39.5 % del gasto total en educación superior y posgrado, aunque sólo cubren el 22.9% de la matrícula de ese nivel.

³⁸ Una condición deseable para reasignar el gasto es resolver antes el problema de la disciplina fiscal agregada y el equilibrio en las finanzas públicas; de otra forma, el costo del déficit restringe aún más los márgenes de maniobra del presupuesto.

³⁹ El gasto social representó el 7.1% del PIB en 1990 y será equivalente a 9.4% en el 2000. El gasto en educación representó el 2.5 % del PIB en 1990 y se calcula que será de cerca de 4% en el año 2000. En salud, la proporción pasó de 2.8% en 1990 a 4.3% en el 2000. En buena medida, el incremento total en gasto social en ese periodo refleja los aumentos en salud y educación.

centralización de todos los controles presupuestarios en la SHCP, es una de las trabas que hoy se tienen para la segunda e tapa de la reforma presupuestaria, que está orientada hacia la eficiencia y la transparencia. Sobre esto volveremos más adelante.

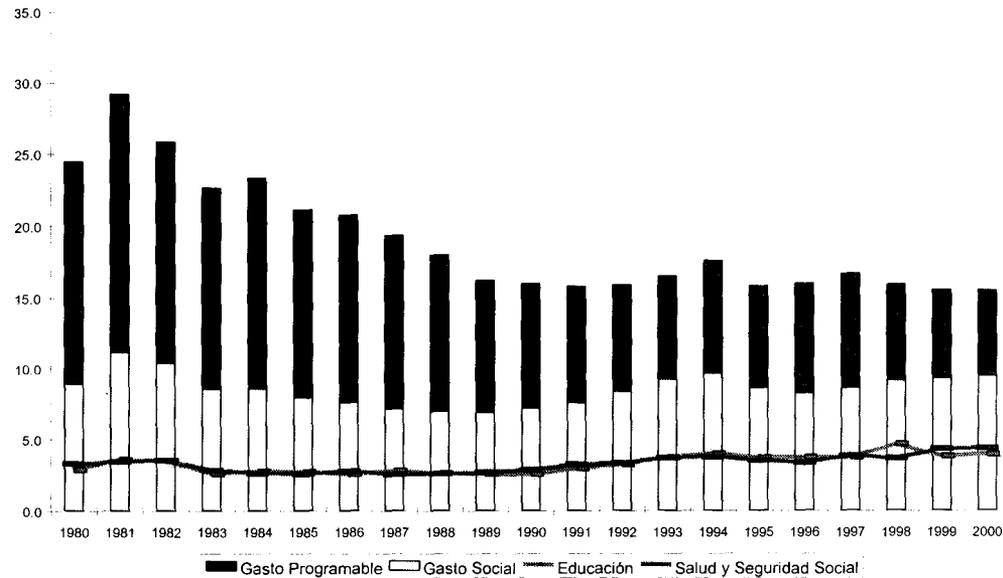
Gráfica 5
Gasto programable, gasto social y déficit público con respecto al PIB



La gráfica 2 nos muestra la tendencia ascendente de salud y educación como proporción del PIB. Ahí se aprecia, por cierto, el incremento del gasto en salud como resultado de la reforma al sistema de pensiones del Seguro Social. Aunque ello era necesario para evitar la quiebra del IMSS y se espera que signifique en el futuro un considerable incremento en el ahorro interno, es un peso adicional sobre el gasto atado. Puede anticiparse que en el futuro vendrá sumarse a esto el sistema de pensiones de los trabajadores al servicio de los tres órdenes de gobierno (ISSSTE, Estados y municipios), como lo muestran en su estudio Fausto Hernández, Alberto Díaz y Rafael Gamboa.⁴⁰

⁴⁰ Ver Fausto Hernández, *Determinants and consequences of bailing out States: The case of Mexico*, mimeo, octubre de 1999.

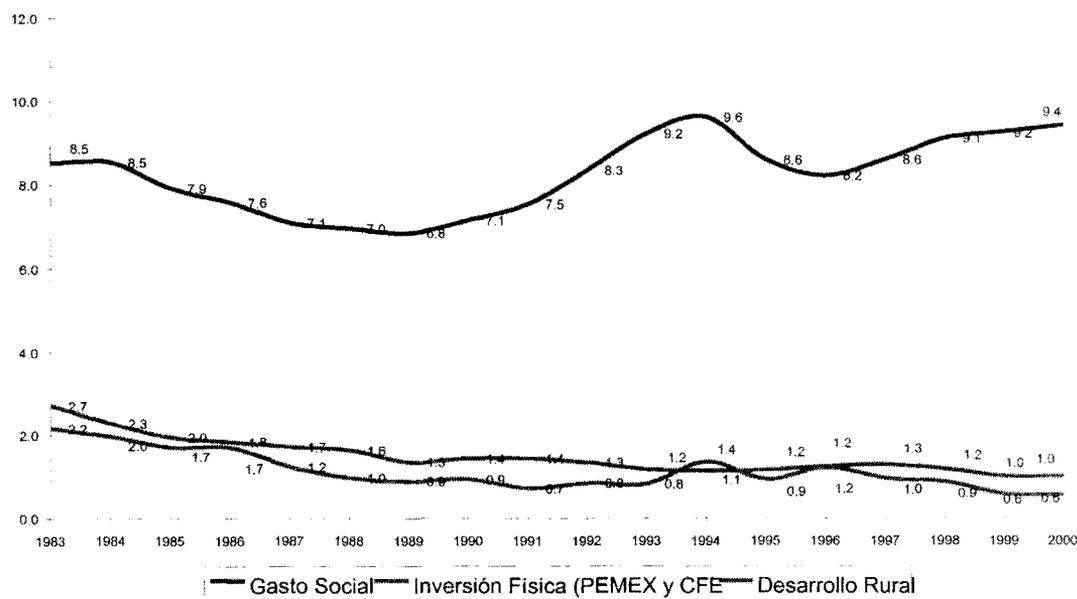
Gráfica 6
Gasto programable, gasto social, educación, salud y seguridad social con respecto al PIB



Por varias razones, no es fácil reasignar el gasto. Por ejemplo, ese fortalecimiento paulatino de algunos sectores ha implicado el debilitamiento sostenido de otros que en ocasiones son considerados también como prioritarios por el propio gobierno. Como ejemplo, la *gráfica 3* nos vuelve a mostrar la tendencia ascendente del gasto social, y nos muestra dos perdedores de esta reasignación: el gasto destinado a desarrollo rural (orientado hacia actividades productivas) y la inversión física de Pemex y la CFE (no estamos considerando aquí a la inversión financiada para la infraestructura productiva de largo plazo, que revierte la tendencia desde 1997 – Piridegas⁴¹).

⁴¹ Un comentario sobre las Proyectos de Inversión de Impacto Diferido en el Registro del Gasto, en donde pensamos que se requiere precisar la información en el siguiente sentido: si bien se entiende que la rentabilidad de los proyectos garantiza su financiamiento, sería deseable conocer un calendario de amortizaciones, rentabilidad y el costo financiero para los próximos años –que incrementará significativamente su costo-, y las acciones previstas en caso de que hubiera un alza significativa en las tasas de interés, es decir, hace falta una evaluación seria sobre las posibilidades de un rescate de todo ese sistema de financiamiento.

Gráfica 7
Evolución del gasto social, inversión física (Pemex y CFE) y desarrollo rural 1983-2000
(Porcentajes del PIB)



La debilidad recaudadora del gobierno y el deseable equilibrio en finanzas públicas implican por lo tanto ese tipo de costos, como el debilitamiento de programas importantes. Adicionalmente, la reasignación del gasto se enfrenta en general a fuertes resistencias políticas de grupos sociales organizados, de los partidos políticos representados en el Congreso, de las propias burocracias afectadas, etc.

La cuestión de la asignación tiene una índole predominantemente política. Los políticos fijarán sus prioridades en concordancia con lo que entienden son las preferencias de sus electores o los grupos sociales e intereses políticos que los respaldan.⁴² La clave está en los arreglos institucionales que pueden mejorar la calidad de la información para priorizar en forma más efectiva y conocer mejor los

⁴² Se puede hacer mención a la discusión de diciembre de 1999 sobre el destino de los recursos extraordinarios: la propuesta gubernamental (artículo 35 del proyecto de Decreto) sugería favorecer sobre todo obras de infraestructura (20%), programas de desarrollo agropecuario (25%) y el Fondo de Desastres Naturales (30%). La propuesta de la Cámara que predominó al final dispuso que los excedentes por ingresos (tributarios y no tributarios) se destinen a la constitución de un Fondo de estabilización de ingresos petroleros (40%) y a la amortización de la deuda pública (60%). Por su parte, los ingresos excedentes de las dependencias que generan ingresos propios se pueden destinar a las mismas entidades que los generen.

costos de reconducción de una partida hacia un sector en lugar de otro. Se pueden identificar, entre otros factores que no mencionamos por falta de tiempo, cinco elementos que facilitan esta tarea⁴³.

1. La creación de mecanismos que revelen las preferencias de la población;
2. La transparencia en las lógicas de la distribución de los recursos;
3. El análisis y evaluación de las políticas y los programas;
4. Los mecanismos para penalizar o premiar a los responsables de la asignación y operación del gasto;
5. La descentralización de la toma de decisiones sobre el gasto.

Vamos a revisar estos elementos para el caso de México en el marco de su reforma presupuestaria.

Mecanismos que revelen las preferencias sociales

El primer aspecto es esencial porque incorpora a los beneficiarios del gasto público. Existen muchos métodos para detectar las preferencias de la sociedad; la dificultad consiste en traducir esas preferencias en gasto y programas jerarquizados. En cualquier caso, es esencial que la población esté informada y participe de alguna forma en algún momento del proceso de la priorización del gasto público. Sin duda se ha avanzado en este aspecto en México.⁴⁴ Uno de los mecanismos que facilitan la traducción de las preferencias sociales (con todos los matices del caso) es el proceso de aprobación congressional del presupuesto, que involucra a distintos partidos políticos y actores sociales en la discusión sobre el mismo. Otro elemento recurrente en la literatura es la descentralización de las decisiones presupuestarias, sobre el que volveremos más adelante.

Por otro lado, existen un buen número de programas, particularmente en la función social, que buscan integrar a los sectores sociales beneficiados en la discusión sobre sus lógicas de asignación y los beneficiarios (el Progreso y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del ramo 33, por ejemplo). Pero la incorporación de la opinión pública en esta discusión y la discusión abierta e informada sobre la priorización del gasto y sus lógicas de asignación apenas comienza.⁴⁵ Aquí, vale la pena echar un vistazo a las experiencias internacionales en

⁴³ Véase Sanjay Pradhan *Evaluating Public Spending, a framework for public expenditure reviews*, The World Bank Discussion Papers 323, y Ed Campos y S. Pradhan, *Budgetary institutions and expenditures Outcomes, binding governments to fiscal performance*, World Bank, Policy Research Working Paper 1646.

⁴⁴ No consideramos al Plan Nacional de Desarrollo, ya que sus consultas se verifican cada seis años, no siempre integran a todos los sectores representativos, tiene una estructura tan rígida como general y no refleja la pluralidad democrática y competencia política actuales. Una extensa crítica a este instrumento puede encontrarse en Jorge A. Chávez Presa, *Op. Cit.*

⁴⁵ El aspecto de la información es esencial. Un estudio del CIDE mostró, por ejemplo, que los beneficiarios potenciales de varios programas de superación de la pobreza en regiones prioritarias,

el sentido de la participación en el presupuesto, en donde resulta esencial la atención a las organizaciones civiles que representan grupos sociales específicos, así como la presencia de una prensa independiente, bien capacitada y crítica.

Transparencia en las lógicas de la distribución de los recursos

El segundo aspecto, la transparencia en las lógicas de asignación, responde a la pregunta ¿Quién asigna los recursos y bajo qué criterios? Se ha avanzado significativamente en la transparencia del gasto público. En algunos casos, como los fondos de aportaciones del Ramo 33, las lógicas de distribución son totalmente claras de la Federación hacia los estados y son verificables (una vez que se conoce la Recaudación Federal Participable, información sobre la que falta claridad y oportunidad). Desde 1999 y particularmente con el PEF 2000, la propuesta del gobierno y la exigencia del Congreso es que la mayoría de las asignaciones respondan a criterios explícitos e integren indicadores que las encaucen y faciliten su verificación. Hicimos un listado de los programas dentro del gasto social de acciones dirigidas en donde ya se incluyen indicadores objetivos para la asignación presupuestaria. El cuadro nos muestra que aún faltan algunos programas que representan el 20% del gasto social de acciones dirigidas (apenas el 2.2% del gasto social). Pero hay que decir que desde este punto de vista el gasto social de acciones dirigidas es la excepción dentro del presupuesto. Dentro de las acciones de cobertura amplia, se verifican todavía fuertes tendencias inerciales del gasto en educación y salud. Por su parte, existen varias funciones vinculadas con la defensa de la soberanía, la seguridad pública, la procuración de justicia, que representan porcentajes considerables del gasto programable, y sobre los cuales se tiene aún menos información sobre sus criterios de asignación.

La transparencia en las lógicas de distribución es esencial para determinar su congruencia con la jerarquización del gasto y para valorar su eficiencia. La reasignación del gasto es mucho más sencilla si se cuenta con esos elementos para la toma de decisiones. Por otro lado, requiere de medios analíticos (costo-efectividad por ejemplo), que permitan la reasignación del gasto entre actividades alternativas. Esto se vincula con el siguiente punto.

Evaluación de políticas públicas y programas

El tercer aspecto, la evaluación de políticas y programas, es toral: reasignar recursos sin conocer los impactos registrados de los programas, o sin calcular los impactos

desconocían su existencia y sus posibles beneficios. Pero aún, los programas no se adaptaban a las necesidades específicas de la población, al estar diseñados en las oficinas de arriba. Puede verse Guerrero, Scott, Rowland, *Opportunities for inter-institutional coordination among four government departments for sustainable development in priority regions*, mimeo, estudio elaborado para el Banco Mundial.

esperados de una política nueva, es equivalente a decidir al tanteo⁴⁶. La evaluación de resultados lleva a crear una base informativa sobre los impactos de los programas públicos, a fin de medir su rentabilidad social. El desarrollo de la evaluación de políticas es aún incipiente en México. La reforma presupuestaria curso presenta varios elementos alentadores que van en ese sentido, como los indicadores de desempeño y los indicadores de gestión.

Ya se han expuesto aquí los principales rasgos de la reforma presupuestaria. Vamos a sugerir un par de puntos para enriquecer la discusión en este foro. La estructura presupuestaria a la que se quiere reformar adolece de varios problemas:

- 1) Se ha concentrado totalmente en la cuantificación de los procesos (número de escuelas construidas y alumnos inscritos) y ha desdeñado los resultados (cuál es el impacto social de tales acciones);
- 2) ha carecido de un método de costos, lo cual impidió relacionar los objetivos con la disponibilidad de recursos (con los recursos disponibles, el pronóstico sobre las metas se hace sin la información indispensable, de manera improvisada);
- 3) No ha contado con una estrategia que facilite el diseño de programas y proyectos y lo traduzca presupuestariamente. Al mismo tiempo, la estructura presupuestaria es presa de la inercia del presupuesto tradicional, en donde los ejecutores negocian sus partidas con la SHCP con base en sus presupuestos anteriores, preocupados más por la adquisición de insumos que por los resultados.

A grandes trazos, el presupuesto se elabora simplemente: se suma la inflación esperada del año siguiente al presupuesto actual, se descuenta el monto de los proyectos que van a concluir y se agregan los requerimientos de los nuevos proyectos (en esto entra en juego la habilidad negociadora del titular de cada agencia gubernamental y su cercanía con el presidente y los altos funcionarios de la SHCP).⁴⁷

En contrapartida, este sistema ha tenido una virtud: el control sobre el nivel del gasto público. Al centralizar el control del gasto en una sola dependencia, la SHCP, y con la ayuda de una fuerte tradición centralista y vertical del funcionamiento administrativo, a través de diversos mecanismos (techos financieros, Programas Operativos Anuales, regulaciones muy amplias y estrictas), el gobierno mexicano logró un control macroeconómico sobre sus finanzas públicas muy efectivo. Aquí está uno de los grandes retos de la reforma: flexibilizar el sistema y orientarlo hacia los resultados y la eficiencia (autonomía e incremento en los costos de agencia), al

⁴⁶ El hecho de no tener información sobre los impactos de los programas y en general, del gasto público, explica por ejemplo que en las propuestas de modificación del gasto por parte de los legisladores, existan propuestas por aumentar o crear nuevas partidas, pero no se ofrezcan propuestas concretas de eliminación o recortes en programas, pues no se tiene idea sobre cuáles son menos rentables desde el punto de vista social.

⁴⁷ Un análisis más detallado sobre este punto puede consultarse en Jorge A. Chávez Presa, *Op. cit.*, capítulo cuarto.

tiempo de mantener el control integral sobre el déficit (monitoreo sobre las agencias que incrementan los costos de transacción).⁴⁸

Las características más notables de la reforma propuesta por el gobierno son:

- Identifica con mayor claridad el objetivo de política que se busca, es decir los resultados, y trata de plantearlos en términos cuantificables, conmensurables;
- identifica el conjunto de recursos económicos, materiales, administrativos que se comprometerán para alcanzar esos resultados;
- identifica al responsable de la ejecución de los recursos;
- introduce los indicadores de gestión y los indicadores de resultados, con objeto de orientar la implementación y facilitar la evaluación de las acciones y,
- se propone simplificar la norma que rige el ejercicio del gasto.

En pocas palabras, se propone una clasificación más precisa e informativa del gasto, en un marco regulatorio simplificado.⁴⁹

No obstante, y en la espera de poder apreciar pronto resultados positivos de la reforma⁵⁰, se pueden mencionar algunas características de su diseño que arrojan algunas dudas sobre su alcance. La principal motivación en el diseño de la reforma parece ser la eficacia (alcanzar los resultados deseados) y la eficiencia (lograrlo al menor costo posible), sin perder el control sobre los límites de gasto. En este marco, el objetivo de la transparencia está fundamentalmente orientado hacia adentro de los aparatos gubernamentales: parece que la SHCP quiere verlo todo con claridad.

La observación necesaria es que parece que existen pasos adicionales que habría que cubrir para alcanzar la transparencia hacia afuera, que tienen que ver con la oportunidad, la veracidad y sobre todo la accesibilidad de la información. En segundo lugar, no es evidente que el diseño actual de la reforma invite a la participación de los diversos grupos sociales afectados por la ejecución presupuestaria. Nuevamente aquí, habría que integrar a la reforma, de manera más explícita, formas de generación y presentación de la información que faciliten la

⁴⁸ Nuevamente, vale la pena mirar hacia experiencias internacionales en este sentido, sobre las que no abundaremos aquí (pero que incluyen, por ejemplo, límites legales al déficit fiscal).

⁴⁹ Hasta hace muy poco, el proceso presupuestario contaba con más de 600 pasos y situaciones posibles con respecto al presupuesto. El objetivo actual es reducir a una tercera parte los requisitos, lo cual es un avance, aunque 200 numerales siga siendo un buen número de trámites...

⁵⁰ Debe decirse que la introducción de la reforma ha encontrado resistencias en las agencias operadoras del gasto, que la han interpretado como nuevas camisas de fuerza para el ejercicio presupuestario. De hecho, existen varios problemas del diseño de la reforma, que se tratan en otra parte ("Notas para el comentario a las ponencias de José Antonio Alvarado –SHCP- y Jacqueline Arteaga Fernández –Secodam-", IFE, Septiembre de 1999, Juan Pablo Guerrero), o que pueden encontrarse en David Arellano Gault, "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestaria. Una comparación inicial en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", mimeo, CIDE, 1999.

participación de los usuarios de los servicios generados, por ejemplo. Finalmente, si bien los esfuerzos de reforma se dirigen hacia la transparencia (“endógena”), es claro que está es una condición necesaria, pero no suficiente, para incrementar la eficiencia del gasto y asegurar la rendición de cuentas de sus ejecutores. Lo anterior requiere del diseño de un entorno institucional adecuado, sobre el que volveremos después.

Lo cierto es que con esas acciones, el gobierno da los primeros pasos en el sentido de mejorar la calidad del gasto, es decir su eficiencia y su impacto. Pero hay varios elementos más que son fundamentales y que trascienden el entorno del poder ejecutivo, aunque se requiere de la decidida cooperación de éste para conseguirlos. La experiencia internacional muestra que existen particularmente cuatro condiciones que han favorecido el desarrollo de evaluación de políticas públicas⁵¹:

- El papel del Congreso, a través del fortalecimiento de sus capacidades técnicas, humanas y financieras para la generación de información propia y para la supervisión y evaluación de políticas, para fortalecer el control externo, la transparencia, y la rendición de cuentas⁵²;
- La autonomía de la agencia que provee las estadísticas, los censos y la información socio económica del país;
- La existencia en el mercado de trabajo de personal con la suficiente capacidad técnica para elaborar evaluación de políticas;
- La existencia de una prensa libre y que produzca periodismo de investigación.

Uno de los principales desequilibrios en el proceso presupuestaria en la actualidad está en la asimetría de la información. El Congreso y la sociedad dependen totalmente de la información que proveen agencias gubernamentales para el análisis presupuestario, no sólo en los montos asignados a los programas, sino también en los supuestos resultados que justifican la continuación de su financiamiento. Hay que decir que, en alguna medida, la Secretaría de Hacienda está en la misma circunstancia con respecto a las agencias operadoras del gasto. No tiene la capacidad de verificar si las derramas presupuestarias y los impactos de políticas son las que reportan sus agentes. Nuevamente, la reforma presupuestaria está orientada en ese sentido, pero no hace sino comenzar: todavía habrá que esperar el momento cuando se cuente con un sistema de coordinación institucionalizada entre los diversos ejecutores de programas y operadores de gasto, y la existencia de un intercambio fluido, ágil y transparente de la información.

⁵¹ Sobre este punto puede revisarse de Juan Pablo Guerrero, “Evaluación de políticas públicas, teorías y realidad en nueve países desarrollados”, *Gestión y Política Pública*, Vol. (), CIDE, 1995.

⁵² Al mismo tiempo, si se acepta que los poderes Ejecutivo y Legislativo son corresponsables en el proceso presupuestario, vale la pena apuntar que el proceso de discusión y aprobación del PEF es extremadamente limitado en la actualidad.

Rendición de cuentas de los responsables de la asignación y operación del gasto

El cuarto aspecto tiene que ver con los incentivos a los responsables de la asignación dentro del gobierno y a los operadores de gasto. Aquí nos estamos refiriendo a la necesidad de que la asignación de los recursos y la aplicación de los programas refleje la priorización del gasto decidida en los puntos que mencionamos anteriormente. Para eficientar el gasto es necesario dar a los operadores incentivos (positivos y negativos) que favorezcan un manejo orientado hacia los resultados. Este aspecto se relaciona al mismo tiempo con la rendición de cuentas, ya que se asume que los incentivos vendrán después de la evaluación de los resultados. Esto implica, en primer lugar, una clara identificación de los responsables de asignar y operar el gasto.

En este aspecto, el esquema todavía vigente complicó al conjunto del ejercicio presupuestaria y falló al momento de delegar la responsabilidad. Hoy, nadie resulta responsable cuando las cosas salen mal. No hay un diseño que facilite la identificación del responsable. Con la reforma, se ha avanzado en el sentido de la identificación del responsable, a través de la creación de las Unidades Responsables. Sin embargo, la rendición de cuentas implica no sólo la clara delimitación de las facultades y responsabilidad de los ejecutores de gasto; implica también el complejo y costoso desarrollo de sistemas efectivos y amplios de supervisión interna y control, además de capacidades de hacer cumplir la ley en caso de desviaciones.

Al mismo tiempo, requiere de la existencia de reglamentación sencilla y fácil de cumplir, y sobre todo, una cultura generalizada de apego a las normas como base del comportamiento. Esto último puede lograrse a través de la generación de un personal altamente capacitado en la administración pública, basado en un sistema profesionalizado que ofrezca autonomía de la administración frente al sector estrictamente político. Todo lo anterior se dice fácil. En un buen sentido, implica la reinvención de la administración pública en México, tarea sobre la que hay avances, pero que requiere de mucho tiempo.

Descentralización de la toma de decisiones sobre gasto

Finalmente, el último punto que debemos mencionar que muchos análisis sugiere que otra forma de mejorar la priorización del gasto es por medio de la descentralización de la toma de decisiones sobre gasto. La idea parte de la observación de que los niveles locales de gobierno cuentan con mejor información sobre las preferencias locales. No obstante, la condición necesaria para que la descentralización verdaderamente mejore la priorización del gasto es que existan en el ámbito local los arreglos institucionales que garanticen la rendición de cuentas sobre los resultados de políticas y programas. Esto depende, nuevamente, de la transparencia de los recursos al nivel local. Una de las más notables transformaciones del gasto en México en los últimos años tiene que ver con su federalización. Pero se ha hecho para variar, en nuestra opinión, en forma

incremental, lo cual ha generado que hoy en día existan más de 20 lógicas diferentes de transferencia de recursos de la federación a estados y municipios. Antes de continuar complicando ese proceso, creemos que vale la pena pensar en el rediseño integral del sistema, de forma tal que las lógicas que normen las relaciones intergubernamentales involucren consistentemente responsabilidades y facultades, capacidades y recursos⁵³.

⁵³ Esta reflexión se debe en buena medida a Fausto Hernández Trillo et. al., en “Subnational borrowing and debt management” in *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, Lesson from Mexico*, M. Guigale and S. Weeb, eds., pp. 237-250.

Final

Se han enumerado un conjunto bastante amplio de cambios que son necesarios. Todo eso toma tiempo. La reforma presupuestaria en países como Australia o Nueva Zelanda ha tomado cerca de 20 años. Podemos decir, por el lado optimista, que en México iniciamos en la dirección correcta. Los esfuerzos del gobierno y del Congreso en esa dirección, el interés creciente del público y los medios de comunicación, el surgimiento de organizaciones que analizan el presupuesto, son testimonio de esto.

Nuestro punto aquí es que una asignación de recursos congruente, efectiva, eficiente, y equitativa, requiere de todos esos cambios. Particularmente, hemos querido subrayar que lo más importante es la transparencia hacia afuera, hacia los observadores externos del gobierno y la sociedad, y la construcción de instituciones que faciliten la identificación clara, inequívoca de los responsables y su rendición de cuentas.

Todos los puntos anteriores están relacionados con tres aspectos esenciales del proceso presupuestario: el acceso a la información sobre cuestiones presupuestarias; la capacidad técnica para llevar a cabo el análisis sobre el presupuesto; y la rendición de cuentas institucionalizada. El elemento que hace posible lo anterior es la transparencia. Empezamos al tocar el punto del estrecho margen de maniobra que existe en el gasto público. Vale la pena subrayar su causa fundamental: la fragilidad de la capacidad recaudadora del gobierno mexicano. Con esto queremos cerrar: una condición absolutamente necesaria para mejorar la recaudación es darle transparencia y eficiencia en el manejo y uso de los recursos públicos, para fortalecer a la confianza de la ciudadanía de que sus contribuciones se dedican al mejor uso posible.

Bibliografía

- Arellano Gault, David. "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una comparación inicial en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", mimeo, CIDE, 1999.
- Arellano Gault, David y Juan Pablo Guerrero Amparán. *Stalled administrative reforms of the Mexican state*. Documento de trabajo No. 88, México, CIDE, 2000.
- Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el Gobierno, Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Campos, Ed y Sanjay Pradhan. *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*. Policy Research Working Paper No. 1646, Washington D.C., The World Bank, September 1996.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. "La fragilidad tributaria del Estado Mexicano: una explicación política", en *El mercado de valores*, julio de 1999,
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*. Documento de Trabajo No 90, México, CIDE, 2000.
- _____. *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. Documento de Trabajo No. 89, México, CIDE, 2000.
- _____. *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: Los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*. Documento de trabajo No. 61, México, CIDE, 1998.
- _____. "Evaluación de políticas públicas, teorías y realidad en nueve países desarrollados", *Gestión y Política Pública*, Vol. (), CIDE, 1995.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Fernando Patrón Sánchez. *La clasificación administrativa del presupuesto federal en México*. Manual, México, CIDE, 2000.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Mariana López Ortega. *La clasificación funcional del gasto público*. Manual, México, CIDE, 2000.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Yailén Valdés Palacio. *La clasificación económica del gasto público en México*. Manual, México, CIDE, 2000.
- Guerrero, Juan Pablo y Revilla Eduardo, *Paquete fiscal y posibilidades de recaudación para el año 2002*. CIDE, 2002.
- Institute for Democracy en Sudáfrica y el Center on Budget and Policy Priorities. *Transparency and participation in the budget process, the South African case report*, Washington D.C., presentado en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, en febrero de 1999.
- McCaffery, Jerry. "Features of the Budgetary Process", in Meyers Roy, *Handbook of government budgeting*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999. pp.3-29.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. *Managing Public Expenditure, a reference book for transition countries*. Paris, Edited by Richard Allen and Daniel Tommasi, OECD, 2001.
- Pradhan, Sanjay. *Evaluating Public Spending*. World Bank Discussion Paper Series, Washington, D.C., The World Bank, 1996.
- Premchand, A. *Changing Patterns in Public Expenditure Management: An Overview*. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1994.

- _____. *Public Expenditure Management*. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1993.
- _____. *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1983.
- Rubin, Irene S. *The Politics of Public Budgeting, Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. 3er ed. New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1997.
- _____. "Understanding the role of conflict in budgeting", in Roy T. Meyers, *Handbook of government budgeting*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999. pp.30-51.
- Scott Andretta, John, et. al. *Opportunities for inter-institutional coordination among four government departments for sustainable development in priority regions*, mimeo, Banco Mundial.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Criterios Generales de Política Económica para 2001*. México, páginas electrónicas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, diciembre de 2000.
- _____. *Manual de Normas Presupuestales para la Administración Pública Federal*. México, páginas electrónicas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, diciembre 31 de 2000.
- _____. *Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal*. México, páginas electrónicas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, diciembre 26 de 2000.
- _____. *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001 (propuesta)*. México, páginas electrónicas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, diciembre 6 de 2000.
- _____. *Catálogo de categorías programáticas de la Administración Pública Federal*. México, páginas electrónicas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, diciembre de 2000.
- _____. *La Nueva Hacienda Pública Distributiva, Boletines de Prensa*, página electrónica de la SHCP, Abril 3 de 2001.
- Wildavsky, Aaron. *The politics of the budgetary process*. New York: Little Brown, 1964
- The World Bank. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, D.C., The World Bank, 1998.
- The World Bank. *Structural Adjustment and the Level and Composition of Public Expenditures in Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth*, Policy and Research Series 22, Washington, D.C., The World Bank, 1992.
- Folletos*
- Bergman, Marcelo; *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE 2001.
- Casar Pérez, María Amparo y Hernández Trillo, Fausto; *¿Cómo se gastará nuestro dinero en 1999?*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.
- Casar Pérez, María Amparo y Hernández Trillo, Fausto; *¿Que es el Presupuesto Público Federal?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.
- Casar Pérez, María Amparo, Guerrero Amparán, Juan Pablo y Revilla Martínez, Eduardo; *Algunos aspectos relevantes del Presupuesto 2000*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, y Madrid Sánchez de la Vega, Rodolfo; *La Transparencia en el Proyecto de Presupuesto 2002*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE 2001.
- Hernández Trillo, Fausto, Zamudio, Andrés, y Juan Pablo Guerrero Amparán; *Los Impuestos en México ¿Quién los paga y cómo?*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.
- Revilla Martínez, Eduardo y Zamudio, Andrés; *Reforma fiscal y distribución de la carga impositiva en México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE 2001.

Scott Andretta, John; *Calidad de gobierno: Gasto Público y Desarrollo Humano*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE 2001.

Scott Andretta, John; *La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE 2001.