

LA NECESIDAD DE FORTALECER LA TRANSPARENCIA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

MANUEL NÚÑEZ VELASCO

Prólogo

México ya entró a la era de la transparencia; sin embargo, en materia de presupuesto público seguimos en el oscurantismo. Si bien es posible conocer el destino de los impuestos, la sociedad y sus representantes en el Congreso no tienen acceso a información de calidad sobre los resultados de la gestión pública.

Puede resultar extraña esta afirmación, más aun cuando en los últimos años el Congreso ha legislado al respecto: en diciembre de 2000 se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para fortalecer las labores de fiscalización de la Cuenta Pública que lleva a cabo la Cámara de Diputados; en abril de 2002, se mostró la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para normar la publicación de la información de las instituciones públicas; pero ya desde 1999, los legisladores han estado incorporando capítulos y artículos especiales de transparencia y rendición de cuentas a la Ley de Ingresos de la Federación y al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para que el Ejecutivo envíe información periódica al Congreso y reducir la “discrecionalidad” de sus decisiones¹.

Tratándose del presupuesto público hemos casi resuelto el problema de la cantidad de la información, pero no el de la calidad ni el de la discrecionalidad. El proceso de formulación, aprobación y fiscalización de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, también llamado “proceso presupuestario”, no está diseñado para que la sociedad conozca los resultados del desempeño gubernamental, por más que se informe al respecto en la Cuenta Pública, en los informes de gobierno, en los informes de labores y en los informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND). No es posible relacionar impuestos y gastos con desempeño y resultados².

El objetivo de este ensayo es argumentar que la transparencia del presupuesto público no está a la altura de los nuevos tiempos, pues al no generarse información adecuada para evaluar el desempeño y los resultados de los poderes federales, especialmente los del Ejecutivo, la rendición de cuentas de los recursos públicos que lleva a cabo la Cámara de Diputados es

¹ El diccionario de la Real Academia Española define al adjetivo “discrecional” como “*la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no están regladas*” y como algo “*que se hace libre y prudencialmente*”. Es decir, a falta de normas, las decisiones se dejan al buen juicio y a la prudencia. Sin embargo, en México el término se asocia con tomar decisiones arbitrariamente, que es la connotación que usará este ensayo.

² El presente ensayo utiliza los términos “*desempeño*” y “*resultados*” distintamente. “*Desempeño*”, para hablar del nivel de eficiencia, que se refleja en la cantidad de recursos que se utilizan para una tarea. “*Resultados*”, al impacto que provocan dichas tareas en la economía o en el bienestar de la gente.

inadecuada³. Para subsanar este problema, se incluyen algunas propuestas para reformar el marco jurídico presupuestario. Con tal fin, el ensayo se divide en cuatro partes; la primera trata sobre la importancia de la transparencia en el presupuesto público; la segunda, critica el bajo nivel de transparencia que tiene el presupuesto público en México; en la tercera se exponen propuestas para fortalecer la transparencia y, finalmente, en la cuarta, se presentan las conclusiones.

I. ¿Por qué debe ser transparente el Presupuesto Público?

El presupuesto público debe ser transparente para garantizar que el dinero público se destine a las prioridades de la gente y eleve su calidad de vida. “Transparencia” significa “ver a través de un objeto” o “permitir que se vea algo sin dificultad”. La transparencia es una cualidad referida a la ausencia de impedimentos para conocer la motivación de los actos.

La transparencia es esencial para conocer el desempeño y los resultados del servicio público. Si la sociedad o sus representantes cuentan con información sobre lo que se hace en las oficinas gubernamentales y los resultados que obtienen, entonces el escrutinio público se convierte en un incentivo a los funcionarios y empleados para entregar buenas cuentas.

En México, el término “transparencia” se asocia con “acceso a información” ya que ésta es indispensable para “ver a través de los datos” si las dependencias están cumpliendo sus responsabilidades. No hace muchos años había poca información sobre el quehacer gubernamental, lo que impedía conocer la motivación de muchas decisiones de política pública.

En el ámbito del presupuesto público, transparencia es poner al alcance información que permita efectuar un escrutinio exhaustivo sobre el origen y el destino del dinero público. No obstante, el ideal de la transparencia no es publicar documentos con abundantes cifras, sino demostrar que se procede conforme a las prioridades de la sociedad y que al hacerlo, el Gobierno cumple con su mandato y alcanza los resultados planeados.

La transparencia es esencial para la rendición de cuentas del presupuesto público en tres puntos: primero, incentiva al cumplimiento del mandato del Gobierno eficientemente; segundo, promueve la progresividad de la política fiscal y, tercero, impulsa decisiones responsables para tener finanzas públicas sustentables⁴.

Para cumplir con su mandato, el Gobierno lleva a cabo varias tareas, entre las que resaltan: procurar el Estado de derecho; proteger el ejercicio de los derechos de propiedad de los bienes materiales, artísticos e intelectuales; promover la educación y un estándar de bienestar en la población; reducir y desincentivar conductas antisociales; crear condiciones

³ El término de “*presupuesto público*” que utiliza este ensayo comprende el gasto público (que se aprueba en el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados), los ingresos y el endeudamiento (que se aprueban en la Ley de Ingresos de la Federación por el Congreso de la Unión).

⁴ En el ensayo se usan indistintamente los términos “política fiscal” y “finanzas públicas”.

para el desarrollo sustentable procurando un uso racional de los recursos naturales; impulsar la construcción de infraestructura básica facilitando el desarrollo de las actividades económicas; proveer bienes y servicios públicos y, diseñar e implantar políticas públicas para responder institucionalmente a un problema o necesidad de desarrollo.

Estas tareas esenciales para el desarrollo de la vida cotidiana de las personas tienen un costo que se refleja en el presupuesto público. Por ello el Gobierno recibe las aportaciones de los contribuyentes y las devuelve a la sociedad en forma de bienes y servicios con un mayor valor.

Pero el desempeño del Gobierno no debe medirse sólo desde la perspectiva de la cantidad de programas, proyectos o actividades que lleve a cabo. Es un error pensar que está cumpliendo con su mandato por el hecho de informar que se han incluido en el presupuesto acciones para la educación, el cuidado de la salud, la promoción de empleos o para construir infraestructura, asegurar el abasto de medicinas o subsidiar la seguridad social. Si el Gobierno no es eficiente en su operación, si incurre en dispendio, desperdicio o si hay corrupción, todo ello se reflejará en mayores gastos y en mayores impuestos, lo que se evitaría si el ejercicio de la función pública es transparente. En este caso, al conocerse la eficiencia con la cual se captan y ejercen los impuestos, es decir al transparentar la gestión pública, los servidores públicos tienen incentivos para alcanzar resultados al menor costo posible y de paso, evitar el cuestionamiento público⁵.

Otra razón que apoya la importancia de la transparencia para la rendición de cuentas en el presupuesto público, es la *incidencia de la política fiscal* o simplemente *incidencia*, esencial para evaluar si el Gobierno cumple el objetivo de redistribuir el ingreso. La incidencia se refiere al impacto *progresivo* o *regresivo* de las finanzas públicas. Respecto a la parte tributaria, “progresividad” significa que los que más tienen o más ganan, son los que más aportan. En materia de gasto, los que menos tienen o los que menos ganan, son los más beneficiados por los programas y los proyectos públicos. Se podrá llamar “progresiva” a la política fiscal si el Gobierno está logrando transferir recursos de los contribuyentes de alto ingreso a las familias de bajo ingreso. En el caso contrario, sería “regresiva”.

Si se informa periódicamente sobre la distribución de la carga de los impuestos entre los contribuyentes y los beneficios del gasto público entre las familias, el Congreso de la Unión puede tomar las medidas conducentes para reformar al sistema tributario y de gasto. Así, la transparencia ayuda a que el presupuesto público tenga bases progresivas; lo que permite disminuir la brecha entre ricos y pobres y la diferencia de desarrollo entre las regiones del país.

Finalmente, evitar la discrecionalidad de las decisiones fiscales para tener finanzas públicas sustentables es otro motivo para procurar la transparencia del presupuesto público.

⁵ Un ejemplo de esto, ahora emblemático, se dio a principios de la presente Administración Federal cuando la Presidencia de la República publicó en Internet información sobre sus compras, lo cual derivó en el escándalo conocido como “toalla gate”.

El Gobierno necesita recursos para promover el crecimiento y el empleo; proporcionar bienes y servicios públicos y, procurar que todos los habitantes tengan un aceptable nivel de bienestar y de oportunidades para evitar la polarización de la sociedad. Si bien los funcionarios públicos diseñan las políticas públicas más adecuadas para ello, la disponibilidad de recursos determina finalmente la velocidad con que podrán materializarse los objetivos buscados.

Al pretender tantos objetivos, el Gobierno se enfrenta al problema fundamental de la economía: la escasez. Éste no debería gastar más allá de la capacidad de pago de los contribuyentes, pues hay una línea invisible, teórica, que establece la frontera entre el costo y el beneficio de los recursos: si el uso que el Gobierno va a dar al dinero de la gente es más productivo que el que le daría la sociedad, entonces se justifica la elevación de impuestos; pero si se extraen más recursos de los necesarios, resultará contraproducente, porque los impuestos desalientan las actividades productivas, lo cual afecta a la economía y con ello la recaudación.

Endeudarse da al Gobierno la capacidad de gastar más allá de sus ingresos sin dañar la economía en el corto plazo; sin embargo, al incurrir en *déficit*, tendrá que cubrirlo con empréstitos, lo cual irá en perjuicio de las generaciones futuras, porque a ellas les tocará inevitablemente el peso de pagar la deuda heredada⁶.

La “sustentabilidad fiscal” se refiere al equilibrio que deben guardar los ingresos y los gastos durante un periodo. Las finanzas públicas son sustentables siempre y cuando eviten que las generaciones futuras paguen el costo del despido de las generaciones actuales. Esto sucede cuando los ingresos recurrentes del Gobierno, es decir, los ingresos regulares y relativamente estables son suficientes para cubrir sus gastos de operación. Por ello el cálculo de los balances fiscales, es decir, el cómputo del *déficit* o *superávit*, es clave para estimar el grado de sustentabilidad⁷. Sin embargo, si tales cómputos se hacen discrecionalmente, existe la posibilidad de falsear la situación fiscal del Gobierno, y los representantes populares no serán conscientes de las consecuencias futuras de sus decisiones cuando autorizan los empréstitos de la nación.

A continuación se presenta un análisis de la transparencia del presupuesto público mexicano.

⁶ Incurrir en déficit no es necesariamente negativo siempre y cuando se prevean las fuentes de recursos que permita amortizar los adeudos que se contraigan para cubrir dicho déficit. Por ejemplo, cuando se contrata un crédito para construir una planta de electricidad, los ingresos que se obtendrán posteriormente con la venta de energía podrán destinarse a la amortización de los pasivos y el pago del costo financiero.

⁷ En la medida en que no existe tal equilibrio, el Gobierno recurre a los mercados financieros en demanda de recursos para cubrir faltantes, mismos que reducirá al sector privado y éste, para acceder al crédito, se verá obligado a pagar tasas de interés más altas. Las tasas de interés altas desalientan los proyectos de inversión, uno de los pilares del crecimiento económico, perjudican a las familias que tienen deudas y limitan el crédito.

II. ¿Por qué no es transparente el Presupuesto Público?

El presupuesto público no es transparente porque las “reglas del juego” del proceso presupuestario, es decir, las disposiciones legales que lo norman, no contienen las bases para conocer el desempeño ni los resultados del Gobierno Federal. Sus debilidades pueden agruparse en dos tipos: fragmentación del proceso y fragmentación del marco jurídico, que no generan ni contemplan información de calidad, y ausencia de principios que eviten decisiones discrecionales.

Nuestro proceso presupuestario está fragmentado en perjuicio de la transparencia; es decir, sus etapas no siguen un patrón homogéneo ni sistemático de esfuerzos, lo que no permite realimentar lo que se planea hacer, lo que se logra obtener y lo que costó. El origen del problema es la planeación gubernamental⁸.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento de planeación más importante del Gobierno de México; no obstante, tiene serias deficiencias⁹: carece de metas para el sexenio, de estimaciones de recursos para lograr dichas metas con sus correspondientes fuentes de financiamiento y no menciona los responsables de alcanzarlas¹⁰.

Un ejemplo: en materia de educación el PND no enuncia compromisos que reflejen una mejoría respecto a la situación al inicio del sexenio. Si bien enuncia como *visión de largo plazo* que la tasa de analfabetismo será cero para el año 2025, hubiera sido deseable que el Gobierno de la República se comprometiera a reducirla a un intervalo, digamos entre 7 y 8 por ciento en 2006, dado que a finales del año 2000, cuando inició el nuevo Gobierno de la República, era de casi el 10 por ciento. Sin metas, ¿cómo pueden justificarse los recursos asignados a educación en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación? ¿Cómo se podrán evaluar los resultados que se alcancen?

⁸ El proceso presupuestario de México consta de cuatro etapas generales: 1) formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación; 2) discusión y aprobación del paquete económico en el Congreso de la Unión; 3) recaudación de ingresos y ejercicio del gasto y, 4) fiscalización, evaluación y rendición de cuentas.

En la primera etapa se elabora la propuesta de gasto público y la correspondiente estimación de ingresos, con el propósito de presentarlas al Congreso para que sean autorizadas. Por medio del proyecto de Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo Federal propone los programas, proyectos y actividades que considera pertinentes para avanzar en la realización de los objetivos planteados en el PND y en los programas sectoriales. La estimación de ingresos se basa en el pronóstico del comportamiento de la economía nacional e internacional. Esto se puntualiza en un documento denominado “Criterios Generales de Política Económica”.

⁹ El PND contiene los objetivos generales y las prioridades de una administración federal. Considera todos los sectores y regiones del país desde una perspectiva nacional. Define los temas de la agenda nacional, los objetivos generales, las estrategias y las políticas públicas del desarrollo. Los programas sectoriales se derivan del PND; corresponden a las políticas públicas que se implantarán para atender una necesidad particular del desarrollo de un sector de la economía o de la sociedad.

¹⁰ Esto no va de acuerdo con la Ley de Planeación, que establece en el Art. 21, segundo párrafo, lo siguiente: “el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática”.

¿De qué sirve informar que se gastó en educación “x” millones de pesos si no se tiene un referente para evaluar la eficiencia de las dependencias?

Si no hay metas ni se cuenta con una estimación de su costo, ¿cómo se formula el proyecto de Presupuesto de Egresos y cuál es la información que se envía para justificarlo? El presupuesto se calcula con base en la inercia. Ésta consiste, a grandes rasgos, en sumar al presupuesto del año anterior una previsión de gasto equivalente a la inflación esperada y el costo de los nuevos proyectos y programas. Al resultado, se le resta el costo de los proyectos concluidos y los programas que se vayan a cancelar. Aunque los programas y proyectos se diseñan con base en los objetivos del PND y los programas sectoriales, no pueden confrontarse las metas y costos de un año, con las correspondientes metas y costos proyectados para el sexenio. Asimismo, el Ejecutivo no manda las memorias de cálculo a la Cámara de Diputados ni los legisladores disponen de la infraestructura técnica para verificar las estimaciones que se les envían¹¹.

Actualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos sólo consiste en un listado exhaustivo y sistematizado de asignaciones de recursos a los ejecutores de gasto, funciones, sub-funciones, actividades, programas y proyectos. Aunque se ha hecho un esfuerzo por incluir indicadores de desempeño y metas anuales para mostrar compromisos anuales, éstas sólo cuantifican actividades sin relevancia¹². Muchos programas tienen metas poco sustanciales para justificar el gasto propuesto, como por ejemplo: “aplicar 10 millones de vacunas en el año”. Alguien podría preguntar ¿por qué no aplicar 20 millones ó 5 millones? La meta del programa no debería ser aplicar vacunas sino reducir la tasa porcentual de niños con sarampión. Con dicha meta y en función del censo infantil y la tasa de morbilidad, entonces se podría juzgar si 10 millones de vacunas serían suficientes.

Además del proyecto de Presupuesto de Egresos, durante el proceso presupuestario se elaboran otros informes de finanzas públicas a través de los cuales el Congreso y la sociedad acceden a información que les permite monitorear la formulación, ejercicio y evaluación del presupuesto público, como son: los informes trimestrales; la Iniciativa de Ley de Ingresos; los informes de gobierno; los Criterios Generales de Política Económica y, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Sin embargo, al no ser homogénea ni consistente entre sí la información de estos documentos, difícilmente puede darse una evaluación integral del desempeño y los resultados del Gobierno Federal.

Los informes de finanzas públicas son adecuados para dar un seguimiento al uso del dinero, es decir, cuánto y en qué se gastó, pero no es posible realimentar el proceso presupuestario porque no informan sobre el costo ni los resultados de los programas del Ejecutivo Federal; por ejemplo, cuánto le cuesta reducir en un punto porcentual la tasa de mortalidad infantil por enfermedades respiratorias o el costo de aumentar en un punto porcentual

¹¹ Memoria de cálculo es la metodología para estimar el costo de los recursos humanos, materiales y financieros que se necesitan para llevar a cabo una actividad, programa o proyecto.

¹² Los indicadores son parámetros que miden el comportamiento de un fenómeno o un proceso relacionando una o más variables. Los indicadores se expresan generalmente como porcentajes.

el nivel de escolaridad de la población indígena; información que sería útil cuando se discute el proyecto de Presupuesto de Egresos o se examina la Cuenta Pública. Sin esta información no es posible evaluar la gestión pública, mucho menos incentivar un mejor desempeño.

Un estudio reciente sobre el impacto de las finanzas públicas en el ingreso de las familias mexicanas, concluye que nuestra política tributaria es “progresiva”, es decir, los hogares de mayores ingresos aportan la mayor parte de los impuestos. Sin embargo, el gasto público tiene una tendencia “regresiva”; porque dichas familias pudientes reciben los beneficios del gasto público en mayor proporción. Así, quienes más tienen son quienes en promedio están recibiendo los beneficios del gasto público en mayor proporción¹³. Esto es un claro indicio de un problema estructural en las finanzas públicas que está impidiendo que el Gobierno Federal cumpla con una de sus responsabilidades más importantes: la de procurar que los beneficios del desarrollo beneficien a todos los habitantes de la Nación¹⁴.

Como esta información no se ha tomado en cuenta en los últimos años durante la discusión y aprobación del paquete económico, ni el Ejecutivo Federal informa de ello al Congreso en la Cuenta Pública, difícilmente se podrá resolver el problema de la regresividad de la política fiscal^{15, 16, 17}.

Por extraño que parezca, el Ejecutivo Federal no ha desarrollado instrumentos adecuados para estimar el costo/beneficio de las políticas públicas cuando se formula el proyecto del Presupuesto de Egresos. Estos instrumentos le ayudarían a discriminar entre programas y proyectos para que los de mayor impacto socioeconómico tengan la prioridad en el presupuesto público. Por ejemplo, al invertir en infraestructura en agua potable, se ataca directamente un problema de salud pública pues su carencia es lo que explica la proliferación de enfermedades infecciosas en la población. Un aumento en la disponibilidad de agua se traduciría en menores gastos en clínicas y atención médica.

Por esta falta de transparencia, expresada en ausencia de información de calidad, el Congreso de la Unión ha estado aprobando aumentos de impuestos como el impuesto sunuario y el impuesto a la telefonía así como

¹³ Por ejemplo, al no tener generalmente un empleo en la economía formal, los miembros de las familias de bajos ingresos no pueden beneficiarse del subsidio a la seguridad social; tampoco del gasto en educación superior, ya que difícilmente los niños pobres terminan la educación básica.

¹⁴ Desde esta óptica no sería correcto aumentar impuestos si no se tiene la seguridad de que éstos irán a las familias de bajos recursos; tampoco lo sería pedir aumentos generales de gasto que no contemplen específicamente un segmento de población a beneficiar.

¹⁵ El paquete económico está compuesto por los siguientes documentos: Criterios Generales de Política Económica; iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, con la correspondiente miscelánea fiscal, y proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con el correspondiente proyecto de Decreto.

¹⁶ Por la importancia del tema de la incidencia, el Congreso dispuso en la Ley de Ingresos de 2002 la elaboración de dicho estudio por parte del Ejecutivo Federal; no obstante, ha pasado inadvertido entre la mayoría de los actores políticos; incluso, no tuvo ninguna mención en el paquete de reformas fiscales ni en el proyecto de Presupuesto de Egresos de los años 2003 y 2004.

¹⁷ La ausencia de metas fue una de las debilidades más importantes de la propuesta de reforma a la ley del IVA que envió el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión a principios del año 2001 y nuevamente en noviembre de 2003; propuso incrementar los impuestos a los alimentos, las medicinas, el transporte público, los libros, el agua potable y las colegiaturas sin determinar el destino específico de los recursos adicionales ni los resultados que se obtendrían con ello, expresados en metas anuales y metas sexenales. Cuando se tiene evidencia de que el gasto público es regresivo, un aumento de impuestos inevitablemente exagera la polarización social.

aumentos de gasto, ciegamente, aun cuando todos los días recibe voluminosos informes sobre la gestión pública provenientes del Ejecutivo Federal.

Al comienzo de esta parte del ensayo se afirmó que se tiene un problema de fragmentación del marco jurídico de las finanzas públicas, además del problema de fragmentación del proceso presupuestario. Cuando uno trata de averiguar las causas que provocan la fragmentación de las etapas del proceso, se concluye que en buena medida las leyes que lo rigen han quedado rebasadas.

El marco legal del proceso presupuestario está constituido con una serie de leyes en materia de ingresos, planeación, deuda, gasto público, contabilidad gubernamental y fiscalización, por medio de las cuales se ha normado la administración de las finanzas y la hacienda pública federales¹⁸.

El período de publicación y de entrada en vigor de todas estas leyes ha sido tan largo que los acontecimientos económicos de la historia reciente del país les dieron una prioridad coyuntural, lo que trajo como consecuencia que las nuevas disposiciones legales no estuvieran completamente en concordancia respecto a las anteriores. Veamos algunos ejemplos.

Las disposiciones de la Ley de Planeación son la base para formular el presupuesto público porque establece los lineamientos para sistematizar las prioridades del país y formular con base en ellas el PND y los programas sectoriales; no obstante, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF) no dispone que los programas y los proyectos que se incluyan en el proyecto de Presupuesto de Egresos hayan sido previamente evaluados y alineados con las metas y los costos que se contemplan en dichos programas sectoriales, en perjuicio de la calidad de la información que en él se incluye¹⁹.

A raíz de la alternancia del año 2000, el Congreso ha retomado su auténtico papel de contrapeso de las decisiones del Ejecutivo Federal, papel que se ha reflejado en el marco jurídico. Por la insuficiencia de normas y principios de transparencia tanto en la Ley de Planeación como en la LPCGPF, en los últimos años los legisladores han aumentado las disposiciones del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) y la Ley de Ingresos para incluir mandatos de transparencia, algunos generales y otros de interés coyuntural.

Los cambios más importantes se han dado en materia de ingresos. Como no existía ningún ordenamiento jurídico para transparentar la captación de ingresos desde el ámbito de las finanzas públicas, a partir de la Ley de Ingresos del año 2001 se incluyó un nuevo capítulo denominado “De la

¹⁸ En 1976 se promulgaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), que abrogó la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley General de Deuda Pública. Posteriormente se aprobaron la Ley de Coordinación Fiscal, el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Planeación y la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación en 1978, 1981, 1983 y 1985, respectivamente.

¹⁹ La evaluación de un programa o proyecto consiste en estimar los costos, los beneficios y el impacto que tendrían en la población, de implantarse. Muchas dependencias federales sí evalúan sus programas y proyectos; sin embargo, ello no garantiza que serán incluidos en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Información, la Transparencia y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento”. Antes de ello, la Ley de Ingresos sólo enumeraba los rubros de ingreso a recaudar, la autorización de endeudamiento y la relación de estímulos y facilidades que se otorgarían a los contribuyentes²⁰.

La adición de este nuevo capítulo buscó transparentar la administración de los ingresos públicos, imponiendo al Ejecutivo Federal la obligación de publicar información periódica sobre los impuestos y el endeudamiento, con lo que, dicho sea de paso, se redujeron sus facultades discrecionales. Anteriormente muchas de las decisiones trascendentes del país tenían poco escrutinio público, en buena parte porque no se podía acceder a la información financiera del Gobierno Federal, que ahora es pública.²¹

Con el gasto público ha ocurrido algo similar. En el DPEF se han incluido disposiciones para normar el gasto público, especialmente en los temas de destino de los ingresos excedentes, criterios para ajustar el gasto cuando disminuyan los ingresos, reglas para llevar a cabo programas prioritarios y disposiciones de austeridad en materia de servicios personales e inversión pública. Antes, las decisiones en estos temas eran una facultad discrecional del Ejecutivo²².

No obstante, suplir las carencias del marco jurídico, en el DPEF y en la Ley de Ingresos, está volviendo incierto al proceso presupuestario pues éstas se revisan y se debaten cada año. Además, gran parte de las disposiciones contenidas en ambos, son las mismas, por lo que no tiene mucho sentido discutir las y aprobarlas de nuevo; si se incorporaran en la LPCGPF tendrían una mayor estabilidad, y darían certidumbre al proceso porque facilitarían el examen y la aprobación del paquete económico.

El segundo tipo de debilidades del proceso presupuestario, que explica la falta de transparencia en el presupuesto público, es la falta de principios de disciplina y responsabilidad fiscales que favorecen la discrecionalidad del Ejecutivo Federal, e incluso del Congreso de la Unión. Los principios son los criterios que todos los actores deberían tomar en cuenta para que obren responsable y transparentemente, dando certidumbre a la administración de las finanzas públicas y con ello a la conducción económica del país²³.

²⁰ El capítulo contiene varios artículos en los que el Congreso de la Unión establece la obligación del Ejecutivo Federal de informar claramente acerca de la recaudación de cada impuesto; su clasificación con base en el origen petrolero o no petrolero; de los recursos, la efectividad y el costo de las auditorías; el costo para el país de los diversos estímulos fiscales, y los ingresos que captan las dependencias y organismos públicos. Se procuró una mayor transparencia respecto a todos los compromisos y obligaciones del Gobierno Federal y de los derivados de la deuda pública.

²¹ La Ley de Ingresos de la Federación del 2000 contenía 22 artículos y tres disposiciones transitorias. La Ley del 2003 tiene 38 artículos, 12 disposiciones transitorias y un anexo.

²² El Decreto del PEF del 2000 contenía 84 artículos y 18 disposiciones transitorias. El Decreto del 2003 tiene 70 artículos, 27 disposiciones transitorias y 16 anexos.

²³ Con las actuales normas jurídicas, autorizar el paquete económico se convierte en un evento que provoca alta incertidumbre en el país: su aprobación debe llevarse a cabo dentro de un lapso muy reducido, ya que el Ejecutivo Federal tiene hasta el 15 de noviembre para elaborar las iniciativas, lo que obliga a que las votaciones en ambas Cámaras del Congreso tengan que darse a más tardar la víspera del 1º de enero; es decir, los legisladores disponen solamente de un mes y medio para examinarlas y aprobarlas. Más aún, la ausencia de disposiciones que contemplen la participación del Poder Legislativo en la formulación del proyecto de presupuesto público y la inexistencia de una capacidad técnica adecuada para el análisis y la discusión de las iniciativas, dificulta el examen y la

Disciplina fiscal significa que la recaudación de los ingresos y el ejercicio del gasto deben apegarse a normas que disuadan un comportamiento oportunista de los actores del proceso y se atiendan las prioridades sociales²⁴. *Sustentabilidad o responsabilidad* fiscal significa tomar acciones que eviten heredar cargas onerosas a las futuras generaciones y si ello ocurriera, dejarles los medios para afrontarlas.

Desgraciadamente, los principios de responsabilidad y disciplina fiscales no están institucionalizados adecuadamente en el marco jurídico mexicano, lo que favorece que se tomen decisiones importantes sin suficiente información ni escrutinio público. Veamos algunos ejemplos: cuando el proyecto de Presupuesto de Egresos llega a la Cámara de Diputados, la falta de normas adecuadas para hacer reasignaciones de gasto a las propuestas originales, con base en costos y beneficios, aunado a la carencia de información sobre las metas y los costos de los programas y proyectos, provoca que los legisladores se concentren sólo en aumentar o disminuir el gasto para tales programas o proyectos, a veces sin fundamento económico ni transparencia.

El ejemplo más evidente de esta situación es la educación. En los últimos años, la Cámara de Diputados ha reasignado gasto y reformado algunas contribuciones para aumentar el presupuesto de esta función, que es además una obligación gubernamental contemplada en el artículo 3º de la Constitución. Sin embargo, no se ha establecido hasta ahora una meta con respecto a la tasa de analfabetismo, una meta de escuelas por habitante o una meta de mejora en la calidad y la cobertura de la educación básica. Los diputados suponen que si se incrementa el gasto en educación pública, es porque efectivamente mejorará su cobertura y calidad en beneficio de toda la población estudiantil.

Por la falta de normas e información de calidad difícilmente se puede asegurar que los aumentos de presupuesto llegarán a la niñez y juventud mexicanas. Incluso los legisladores han estado aprobando reformas fiscales sin la seguridad de que el dinero adicional no se empleará en mayor burocracia y despido.

La ausencia de información de calidad no facilita tampoco el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, la cual se concentra fundamentalmente en verificar que el dinero se haya gastado conforme a las disposiciones burocráticas²⁵.

discusión de la propuesta del Ejecutivo Federal. Todo esto inevitablemente prolonga la discusión más allá de los términos constitucionales e induce a que los legisladores lleven a cabo una aprobación de última hora, con todas las consecuencias que esto significa.

²⁴ Los actores del proceso presupuestario en México son: el Congreso de la Unión, que aprueba la LIF y las leyes fiscales; la Cámara de Diputados, que aprueba el PEF; el Poder Ejecutivo Federal, que cobra los impuestos y ejerce el gasto a través de todas las dependencias y entidades paraestatales; la burocracia, también conocida como "ejecutores" de gasto; el Poder Judicial; los gobiernos de las entidades federativas; los municipios; los grupos sociales organizados y los partidos políticos; los sindicatos; las organizaciones laborales y empresariales, los medios de comunicación y la ciudadanía.

²⁵ Se verifica por ejemplo, que se hayan comprado pupitres, edificado aulas (a través de una licitación pública) y contratado profesores. Sin embargo, no le proporciona elementos a la Cámara de Diputados para juzgar si los recursos autorizados elevaron el bienestar de la población o si las dependencias fueron eficientes.

Asimismo, desde el año 2000 se ha estado observando que también los secretarios de estado y los responsables de las entidades paraestatales se esfuerzan en gestionar y promover entre los legisladores programas y proyectos adicionales a los contemplados en el proyecto de Presupuesto de Egresos. Por ello, en algunos casos las reasignaciones de gasto en la Cámara de Diputados no se hacen sobre las necesidades sociales o metas claras, sino como consecuencia de gestiones e influencias políticas, lo cual va en contra de la transparencia del proceso presupuestario y, lo peor: la progresividad de la política fiscal. Las sesiones donde se negocia y reasigna el gasto público son “a puerta cerrada”²⁶.

Aunque la LPCGPF lo prevé, no se ha desarrollado una contabilidad que cuantifique el patrimonio de la Federación transparentemente, que si se definiera y cuantificara, nos permitiría darnos cuenta de que la administración de las finanzas públicas actual no es sustentable, puesto que estamos consumiendo en gasto corriente de bajo impacto social recursos finitos que también pertenecen a las generaciones futuras; como los provenientes del petróleo y la venta de empresas paraestatales.

Actualmente el Ejecutivo Federal establece los principios, criterios y metodologías de contabilidad y cálculo de los balances fiscales. Es decir, tiene total libertad para cambiar o modificar la presentación de la información financiera cuando lo desee. Al tener la facultad de incluir o excluir libremente conceptos de ingreso y gasto, puede presentar la información económica y financiera a su gusto, y así aparentar un resultado adecuado para obtener la autorización del Congreso, el cual puede tomar decisiones basado en una información que no está mostrando la realidad²⁷. Por ejemplo, se piensa que en los últimos años el déficit público ha disminuido, cuando se vería lo contrario si se contabilizaran como ingresos no recurrentes los correspondientes a la renta económica del petróleo. Al ser el petróleo un recurso natural no renovable, la única manera de garantizar que los beneficios del mismo se trasladen a las futuras generaciones es invirtiéndolo en infraestructura social o productiva; no obstante, una parte importante se ha destinado a cubrir gasto corriente, como si fueran ingresos recurrentes. Por lo mismo, al descontarlos del total de dichos ingresos recurrentes, se mostraría que el déficit ha ido en aumento.

Asimismo, tanto la contabilidad como los balances fiscales, no están reflejando la falta de reservas y provisiones para afrontar los pasivos laborales del sector público (principalmente los del IMSS, CFE y LyFC), el rescate carretero, los pagarés Fobaproa-IPAB y algunos de los proyectos Pidiregas, que de contemplarse reflejarían el verdadero déficit de las finanzas públicas²⁸.

²⁶ Todos los actores del proceso presupuestario tienen intereses particulares que defienden cuando se discute el presupuesto público. Algunos quieren reducciones de impuestos, otros un mayor gasto o subsidios. La falta de transparencia provoca que no se estén asignando los recursos sobre bases justas ni objetivas, lo que pone en riesgo la progresividad de las finanzas públicas pues los grupos de población con mayor poder económico siempre son los que cuentan con mayores recursos para hacerse oír por los legisladores.

²⁷ Los escándalos contables de Estados Unidos, como los de *Enron* y *World Com*, son ejemplos de cómo se puede usar la contabilidad para engañar a las autoridades y a los inversionistas.

²⁸ El cálculo del “verdadero” déficit no es un problema menor: al subestimarse, el Congreso y el Ejecutivo están posponiendo decisiones que inevitablemente conducen a un ajuste fiscal, que a todas luces es políticamente impopular para ambos.

En el proyecto de Presupuesto de Egresos de 2003, el Ejecutivo Federal incluyó una nueva metodología de cómputo del gasto público para la perspectiva funcional-programática²⁹. Esta nueva metodología, que dicho sea de paso es la que usa y recomienda el Fondo Monetario Internacional, según se explica en la exposición de motivos, no permitió hacer comparativos de gasto respecto a los años previos. Con los nuevos criterios de contabilización de las erogaciones se informó al Congreso que la propuesta de gasto público contemplaba el porcentaje más alto de la historia moderna destinado a la “inversión social”, concepto definido como “todo gasto que realiza el Poder Ejecutivo Federal que beneficia directamente a las personas”. Así, conforme a la propuesta presentada a la Cámara, la inversión social representaba poco más del 90 por ciento del gasto programable, es decir, una “maravilla” de presupuesto.

En la anterior clasificación del gasto, la “inversión” se definía como el gasto destinado a la ejecución de programas y proyectos de obra pública y equipamiento³⁰. Se contabilizaba como inversión la edificación de una escuela; la construcción de un camino, carretera, hospital o centro de salud; el equipamiento de los hospitales o laboratorios en universidades; la compra de nuevos mesa bancos y pizarrones para las escuelas públicas; la introducción de redes de agua potable, entre otros. La nueva metodología trató de ocultar que la inversión ha disminuido fuertemente en los últimos dos años y que el gasto corriente ha tenido aumentos sin precedentes. Y, lo peor: pretendió ocultar la inconstitucionalidad del proyecto de Presupuesto de Egresos, ya que la solicitud de endeudamiento neto del Gobierno Federal era mayor que la propuesta de inversión física³¹. La reducción de la inversión física es una de las causas que han agravado la desaceleración económica del país.

El marco jurídico vigente también está favoreciendo el surgimiento de propuestas para otorgar mayor autonomía presupuestaria en beneficio de algunos ejecutores de gasto. Específicamente, los controles que actualmente tienen que observar las entidades y las dependencias para ejercer el gasto público, han quedado en ciertos casos rebasados. Controles que, en el caso de las paraestatales, a veces sólo provocan distorsiones e ineficiencias en sus procesos productivos, que se reflejan en mayores costos; como por ejemplo la electricidad y los combustibles. Para evitar esto están promoviendo su *autonomía* presupuestaria.

Sin embargo, como dicho marco jurídico no define con claridad el concepto y el alcance de la autonomía presupuestaria, sus partidarios están promoviendo interpretaciones que, de aplicarse, debilitarían la transparencia

²⁹ En México el gasto público tiene tres perspectivas o clasificaciones: económica (para registrar insumos), administrativa (para señalar ejecutores y responsables) y funcional/programática (para mostrar responsabilidades públicas con los respectivos programas y proyectos).

³⁰ Se refiere a la inversión física.

³¹ El paquete económico propuesto contempló destinar a inversión 70,220.9 millones de pesos y para endeudamiento neto, 99 mil millones. Esto contravino al artículo 73, fracc. VIII de la Constitución, que establece claramente lo siguiente: “...Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos...”. Por lo mismo, la Cámara de Diputados reasignó el gasto público para destinar 33,600 millones de pesos adicionales a proyectos de inversión.

afectando la disciplina fiscal. Proponen que en el Presupuesto de Egresos y en la Ley de Ingresos no se incluya a las entidades paraestatales para que puedan operar realmente como “empresas”; asimismo, que se les dispense de muchos de los informes que actualmente tienen que presentar, bajo el argumento de que sólo encarecen sus costos de producción. De prosperar estos criterios, se estaría fragmentando la unidad del Estado pues el presupuesto de dichos ejecutores se saldría del control del Congreso y del Ejecutivo³².

En resumen, la falta de transparencia en el presupuesto público ocasionada por un marco jurídico inadecuado puede tener su explicación en el presidencialismo que existía antes de la alternancia política en la Presidencia de la República. El marco legal hoy vigente fue diseñado con base en la realidad imperante en los ochenta, cuando el Ejecutivo Federal efectuaba importantes actividades legislativas *de facto* y donde el Congreso de la Unión era en muchas ocasiones una instancia de mero trámite de sus propuestas. Sin embargo, el mismo marco jurídico también está favoreciendo las decisiones discrecionales de los legisladores, ahora que el Congreso se ha constituido en un auténtico contrapeso del Poder Ejecutivo.

A continuación se describen algunas propuestas para fortalecer la transparencia del presupuesto público.

III. ¿Cómo fortalecer la transparencia del presupuesto?

El proceso presupuestario necesita nuevas normas para fortalecer la transparencia del presupuesto público; no es posible seguir sujetos a disposiciones que ahora son obsoletas, que fueron establecidas para circunstancias políticas y económicas distintas y donde los roles de los actores del proceso eran diferentes. Tampoco es sano para la disciplina fiscal ni para la transparencia crear marcos legales alternos, como el DPEF y la Ley de Ingresos.

Las debilidades enunciadas en la segunda parte de este ensayo pueden superarse con un nuevo marco jurídico; concretamente, con una nueva ley de presupuesto público. Las características esenciales que debe cubrir dicha ley son: primera, que unifique el ahora fragmentado proceso presupuestario. Segunda, que haga homogéneo el marco jurídico. Y tercera, que incluya principios de transparencia que fortalezcan la responsabilidad y disciplina fiscales³³.

Al considerar el proceso presupuestario como una institución, las normas juegan un papel trascendente, pues a través de ellas se influye en la conducta de los actores del proceso³⁴. Por ejemplo, si la norma establece que

³² Lo que necesitan las entidades paraestatales es una reforma a las normas y las reglas jurídicas que las rigen; no autonomía presupuestaria.

³³ Esta propuesta no es nueva. Incluso, varios diputados presentaron una iniciativa al respecto durante la LVIII Legislatura (véase la bibliografía).

³⁴ Los economistas partidarios del enfoque del institucionalismo económico, consideran al presupuesto como una *institución*, más que como un documento que contiene estimaciones numéricas. Cuando se menciona el término *institución*, no se está hablando de una organización, pública o privada. Douglass C. North la define como *restricciones* a la conducta, es decir, “institución” debe entenderse como

únicamente los programas que hayan sido evaluados previamente podrán incluirse en el presupuesto, entonces los legisladores procurarán valorar primero sus propuestas de reasignación, y también lo harán los grupos sociales que cada año acuden al Congreso a promover sus propuestas. Esto evitará las reasignaciones de última hora, muchas veces poco transparentes. Los puntos principales que deben incluirse en la nueva ley, para incentivar mejores conductas por parte de los actores del proceso presupuestario a través de la transparencia son:

Para ayudar a resolver el problema de fragmentación del proceso presupuestario la nueva ley debe contener homogéneamente disposiciones para los ingresos, el gasto, la deuda, la contabilidad gubernamental, el proceso de formulación del presupuesto público, la evaluación y la fiscalización de los recursos. Esto permitirá superar los problemas que ocasiona tener varios ordenamientos jurídicos dispersos y poco conexos entre sí. Concretamente:

- Contemplar normas para que toda autorización de recaudar y ejercer recursos públicos que se pida al Congreso se sustente en metas y costos, estimados clara y transparentemente. Ello permitirá tener una base de comparación cuando se evalúen los resultados de los programas en la Cuenta Pública³⁵.
- Normar integralmente la información que se envía al Congreso por medio de los documentos de finanzas públicas, para incluir metas, costos, responsables e información sobre la progresividad de las finanzas públicas.
- En materia de contabilidad es necesario normar la cantidad y calidad de la información que se presenta en los informes de finanzas públicas. Concretamente para que en la Cuenta Pública se incluya una valuación adecuada del patrimonio de la Federación así como de sus obligaciones contingentes. Actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite en conjunto con la Secretaría de la Función Pública y no la Auditoría Superior de la Federación, dichas disposiciones; lo cual es un contrasentido pues el fiscalizado no puede ser juez y parte.

Para resolver el problema de fragmentación del marco jurídico, la nueva ley debe reunir en una sola ley sistemática y homogéneamente las disposiciones de la Ley de Ingresos; del DPEF, y las de la LPCGPF, e incluir y perfeccionar las normas para la racionalidad y austeridad presupuestaria

"normas de conducta" o "reglas del juego". Si están escritas, como las leyes y los reglamentos, son de tipo *formal*. A su vez, las que son parte de la cultura, los valores y las costumbres son de tipo *informal*. Este enfoque es útil para comprender las debilidades del presupuesto público, especialmente las que explican la naturaleza de los problemas de la fiscalización y de la rendición de cuentas que son inherentes al *proceso presupuestario* por reglas inadecuadas de transparencia. Además de las normas, el concepto de institución también abarca las organizaciones humanas, el conjunto de políticas y procedimientos legales o administrativos que las rigen y al personal que labora en tales organizaciones con sus actitudes, valores y cultura. La interacción de estos elementos: normas, estructuras organizacionales, personas, procesos, políticas y cultura, es lo que condiciona la conducta de las personas y lo que determina finalmente el desempeño de la institución.

³⁵ Para determinar las metas es imprescindible contar también con un sistema de indicadores adecuado.

que en materia de inversión pública, servicios personales y gasto corriente se incluyen anualmente en el DPEF y, además, algunas que el Ejecutivo Federal ha incluido en el Manual de Normas Presupuestarias³⁶.

Es esencial que se norme la formulación del presupuesto público, para que el Ejecutivo Federal reciba las peticiones de los legisladores anticipadamente; con esto, además de que se facilitaría la aprobación del Congreso e institucionalizaría una práctica que en los hechos se da, se evitarían las aprobaciones de última hora y las reasignaciones poco transparentes³⁷.

Asimismo para evitar la discrecionalidad de los diputados es esencial que las reasignaciones o adecuaciones que se hagan al proyecto del Presupuesto de Egresos sean en función de costos y beneficios; que se señale la fuente de recursos para los gastos nuevos o adicionales que se propongan, y que no se permita incluir programas o proyectos sin una evaluación previa.

También se deben transparentar definiciones y conceptos básicos de finanzas públicas en la nueva ley, para que dejen de ser una facultad discrecional del Ejecutivo Federal, como son actualmente el gasto neto total, el gasto primario, ingresos recurrentes, el balance primario, el balance económico, el gasto corriente y la inversión pública. Con esto se evitará que las estadísticas de las finanzas públicas que se presenten al Congreso y a la sociedad pretendan ocultar o maquillar la realidad.

Estas medidas garantizarán finanzas públicas sanas y acuerdos constructivos entre los actores del proceso presupuestario, que beneficien a la población y que a la vez eviten heredar cargas onerosas a las generaciones futuras.

IV. Conclusiones

Una nueva ley de presupuesto público que contemple los puntos expuestos en este ensayo sería un avance notable en materia de transparencia, lo que daría certeza jurídica al proceso presupuestario. Cuanto más predecible sea el manejo de las finanzas públicas, tanto mayor será la certidumbre de la conducción de la economía nacional.

La nueva ley permitirá también al Congreso de la Unión, además de verificar el ejercicio de la caja del Gobierno Federal, fiscalizar los resultados y los costos de los programas y los proyectos autorizados. Con esta información se podrá evaluar mejor la gestión del Ejecutivo y estar en mejor posibilidad de aprobar la Cuenta Pública.

Como se expuso al principio, el ideal de la transparencia para la rendición de cuentas no es la publicación de documentos con abundantes cifras, sino

³⁶ Por las omisiones de la LPCGPF, el Ejecutivo Federal ha publicado el Manual de Normas Presupuestarias, con disposiciones en materia de servicios personales e inversión pública; por dichas omisiones, el Ejecutivo Federal está utilizando sus facultades reglamentarias para legislar *de facto*, de manera discrecional, en materia de gasto público.

³⁷ Una parte importante del tiempo de los legisladores se destina a gestionar en las dependencias y las entidades, obras y programas para los distritos y las comunidades a las que pertenecen.

mostrar que se procede conforme a las prioridades de la sociedad o sus representantes y que, al hacerlo, el Gobierno cumple con su mandato y alcanza los resultados planeados eficientemente.

Dado que un objetivo de la transparencia es vigilar que los recursos públicos se capten y ejerzan conforme a las normas establecidas en el marco legal, de contar con una nueva ley de presupuesto en los términos que se ha propuesto podría mejorar la rendición de cuentas al examinar si se cumplieron las metas planeadas y el costo que se estimó cuando se presupuestaron los programas. Por ejemplo, si se tratara de un gasto destinado a la vacunación infantil, además de verificar el número de vacunas que se aplicaron en el año, se podría ampliar la información con otros datos, como sería calificar el impacto que dicha aplicación tuvo en la salud de los niños, por medio de indicadores de enfermedades y costos.

Así la Cámara de Diputados podría saber cuáles programas son los que dan menos resultados y los más costosos³⁸. Con esta información los legisladores podrían buscar las causas de un bajo desempeño, sea porque el programa estuvo mal evaluado en sus costos y beneficios cuando se incluyó en el Presupuesto de Egresos o porque fue diseñado inadecuadamente o porque tuvo fallas en su implantación y así tomar las medidas correctivas pertinentes en los futuros presupuestos. Esto debería ser el ideal de la rendición de cuentas basado en información de calidad³⁹.

Se cometería un error al afirmar que únicamente con el cambio de las normas de transparencia se resolverán los problemas de las finanzas públicas. Hay que tomar en cuenta que los valores, los intereses y la cultura de los actores influyen también en el desempeño de la Administración Pública; sin embargo, al contar con nuevas reglas dichos actores reaccionarían positivamente, pues como ya se dijo, tomarían mejores decisiones porque tendrían el acicate del escrutinio público. Una nueva ley preparará el terreno para una institución presupuestaria transparente que hará evolucionar la fiscalización y la rendición de cuentas.

Bibliografía

- Ayala, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002*, SHCP.
- *Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras: Declaración de Principios*. FMI 1999.

³⁸ En muchos países de la OCDE se han desarrollado indicadores de desempeño de costo/efectividad los cuales confrontan los resultados con los costos.

³⁹ La evaluación y realimentación anual de los programas ayudaría a reducir o evitar que la política de gasto sea regresiva.

- Chávez Presa, Jorge Alejandro, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, FCE, México, 2000.
- ; Paredes Rangel, Beatriz, y Penchyna Grub, David. *Iniciativa que expide la Ley Federal de Presupuesto Público y Deroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federa*, Gaceta Parlamentaria número 1230-I, viernes 11 de abril de 2003, Cámara de Diputados.
- Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999 – 2003.
- *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por decila de hogares y personas ordenados por nivel de ingreso. Resultados para el año 2000*, SHCP, 2003.
- Fox Quezada, Vicente. *Proyecto por el que se Reforman Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, en Materia Presupuestaria*, Gaceta Parlamentaria número 723-VI, jueves 5 de abril de 2001, Cámara de Diputados.
- , *Proyecto de Decreto que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales*, Gaceta Parlamentaria, números 723-I, 723-II, 723-III, 723-IV, jueves 5 de abril de 2001.
- *Government Finance Statistics Manual*, FMI 2002.
- *Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2000, 2001, 2002 y 2003*, SHCP.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Leyes de Ingresos de la Federación 2000 – 2003.
- Ley de Planeación.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Martner, Gonzalo, *Presupuesto por programas*, Siglo XXI, México, 1995.
- *Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal 2003*, SHCP.
- Musgrave, Richard A., y Peggy B. Musgrave, *Hacienda pública, teórica y aplicada*, McGraw-Hill, México, 1995.
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1990.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México.
- Cuadrado Roura, Juan R., *Política Económica. Objetivos e instrumentos*, McGraw-Hill, México, 2001.

- *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.*
- Romer, David, *Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill, 1996.
- *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, Principios y Organización, SPP, México, 1985.
- Vázquez Arroyo, Francisco, *Presupuesto por programas para el sector público de México*, UNAM, México, 1991.
- Wilson, James Q., *Bureaucracy*, Basic Books, New York, 1988.