



Nuevo Enfoque para Regular el Presupuesto y Gasto Público Local

César Bojórquez León

En la redacción actual de la Constitución General de la República se encuentra el mandato de efectuar, por parte de las entidades federativas y municipios, una administración de los recursos económicos que coadyuve a mejorar la calidad del gasto público. En este artículo se presentan los elementos básicos que deben incorporar las entidades federativas en una Ley en materia de Presupuesto con base en Resultados y evaluación del desempeño.

55

“Conviene que las entidades establezcan disposiciones que regulen las erogaciones plurianuales en su Constitución Política y leyes aplicables”

INTRODUCCIÓN

A partir del 2007, año en que entraron en vigor importantes reformas legales en el ámbito de gobierno federal, el marco jurídico de las entidades federativas y los municipios tiene una amplia gama de requerimientos de reforma.

En efecto, el 1° de octubre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Adicionalmente, el 7 de mayo del 2008 se publicó en el DOF, el Decreto

que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CEPEUM).

En la parte correspondiente al artículo 134 constitucional, se establece el mandato para la Federación, las entidades federativas y los municipios, de administrar los recursos económicos con criterios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

En el caso de los gobiernos locales, este mandato tiene implicaciones legales y operativas tanto para la administración de los recursos propios como para los recursos federales transferidos. Lo anterior se desprende de la lectura del texto constitucional reformado, al que se hace referencia en el párrafo anterior:



Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

.....

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

.....

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en el transitorio tercero siguiente.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo, salvo en el caso de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV constitucional.

.....

En este tenor, los requerimientos de cambios legales en las entidades federativas serán en los temas y rubros que se mencionan enseguida.

REQUERIMIENTOS DE REFORMAS A LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1. Constituciones políticas de las entidades federativas

- **Los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.** Incorporar los principios del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.
- **Establecimiento de la instancia técnica de evaluación.** En este sentido, el mandato también lo encontramos en el Artículo 134 de la Constitución Federal: “Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recur-

sos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior (primer párrafo del 134 constitucional federal)”.

- **Manejo de los recursos federales.** El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetarán a las bases del artículo 134 constitucional federal y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo del 134 constitucional federal.
- **Horizonte temporal para llevar a cabo las reformas.** El Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto mediante el cual se reforma la Constitución Federal, en el plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo. Sobre el particular, cabe recordar que el 7 de mayo del 2008 se publicó en el DOF, el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la CPEUM, razón por la cual la etapa de reformas estaba prevista para concluirse en mayo de 2009.

Gráfico 1

ELEMENTOS VANGUARDISTAS PARA EL MARCO JURÍDICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS



- **Facultades al congreso local para autorizar erogaciones plurianuales.** Adicionalmente a las reformas a la CPEUM que se han señalado en este documento, agregaremos que se incorporó al artículo 74 de la CPEUM una adición que contempla el caso de las erogaciones plurianuales. En efecto, actualmente el artículo 74 establece que: “*Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de*

inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.” Cabe aclarar que estas disposiciones no regulan a este tipo de erogaciones en los estados; sin embargo, lo pertinente sería que las legislaturas de los estados establecieran lo propio, tanto en las disposiciones de las Constituciones locales como en las leyes correspondientes.

2. Requerimientos de contenido para los ordenamientos relacionados con presupuesto, contabilidad y evaluación del desempeño

- Es necesario incorporar los preceptos pertinentes para la presu-

“El proceso de planeación, programación y presupuestación tiene como finalidad orientar el gasto público a la atención de lo prioritario y la obtención de resultados”

pueración con base en resultados y lograr que tales resultados del ejercicio del gasto sean evaluados por las instancias técnicas que establezca para tales efectos el Estado correspondiente.

- En el ordenamiento relacionado con presupuesto y gasto público, establecer las bases que aseguren que los recursos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Es decir, incorporar en una ley los principios del Presupuesto con base en Resultados, de conformidad con las estrategias, objetivos, indicadores y metas que se establezcan en los planes, programas y los respectivos presupuestos.
- Adicionalmente, es conveniente valorar las disposiciones que

contiene la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental. En especial, vale recordar lo que establece el artículo 1 de dicha Ley: *“La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. La presente Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.”*

3. Requerimientos de contenido para otras leyes que tienen vinculación con la materia presupuestal, contabilidad y evaluación del desempeño

3.1. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de los Estados

Secretaría de Finanzas (o equivalente). Esta es una dependencia crucial en todo el proceso de planeación-programación-presupuestación. Generalmente, la Secretaría de Finanzas es la dependencia responsable de coordinar la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública y de proyectar, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública, la planeación, programación y presupuestación del Estado, en el marco del sistema de planeación democrática, así como de llevar el control administrativo de los recursos humanos y materiales, y el control del ejercicio de los recursos financieros de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones aplicables. Por lo tanto, es necesario analizar el papel que debe asumir en materia de Presupuesto con base en Resultados y en la instancia técnica que serviría para operar el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Contraloría General (o su equivalente). Las contralorías estatales normalmente están relacionadas con el control, evaluación gubernamental y vigilancia. En efecto, la Contraloría General, es la dependencia responsable de la función de control y evaluación gubernamental y desarrollo administrativo, así como de la inspección

y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, durante el ejercicio presupuestal correspondiente. En este tenor, es necesario valorar el rol que esta dependencia podría representar en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño, en un papel de coordinación con la Secretaría de Finanzas (o su equivalente).

3.2. Leyes orgánicas de los poderes legislativo, judicial y entes autónomos.

En este rubro, es necesario valorar el papel que estos poderes y entes jugarán dentro del Presupuesto con base en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño. Este tema también está relacionado con la propuesta de inserción de la instancia o instancias técnicas de evaluación, es decir, en su momento se deberá decidir por la opción de una instancia técnica autónoma para todos los poderes, o bien, por establecer una instancia técnica por cada uno de los poderes del Estado y sus órganos autónomos. Cabe subrayar que las bases correspondientes se enmarcarían desde la Constitución del Estado y posteriormente las leyes orgánicas correspondientes se adaptarían a lo dispuesto en el texto constitucional.

4. Elementos básicos para una Ley de Presupuesto y Gasto Público Tipo

Objeto de la Ley.- La Ley de Presupuesto y Gasto es de orden público y tiene por objeto reglamentar las dispo-



siciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Libres y Soberanos de México, con la finalidad de normar y regular las acciones relativas a los procesos de planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio y control de los recursos presupuestarios del Estado.

Sujetos obligados al cumplimiento de la Ley.- El gasto público comprende las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que realicen:

- I. Las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo;
- II. El Poder Legislativo;
- III. El Poder Judicial;
- IV. Los entes autónomos;
- V. Los municipios del Estado; y
- VI. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que reciban o manejen recursos públicos.

Autoridades en la Materia.- Son autoridades en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público estatal:

- I. El Congreso del Estado;
- II. El Titular del Poder Ejecutivo;
- III. La Secretaría de Finanzas (o equivalente);
- IV. Otras dependencias del Ejecutivo.

Principios Rectores.- La planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio y control del gasto público estatal y municipal se basarán en las directrices que fije el Plan Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo, según corresponda, y en los programas que de éstos se deriven. En lo que respecta a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer los lineamientos que se requieran a efecto de ser congruentes con lo establecido por esta Ley.

Coordinación Interinstitucional.- Con la finalidad de que con anticipación se tenga el conocimiento de las circunstancias internas y externas

que puedan influir en el gasto público estatal, el titular del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Finanzas, mantendrá con la Federación y los entes públicos, la coordinación necesaria.

Regulación para el manejo del gasto federalizado.- Las entidades y dependencias, así como los municipios, tendrán la obligación de informar trimestralmente, por conducto de la Secretaría, el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos, en los términos que establecen la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Coordinación Fiscal, a más tardar diez días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

Respeto a la separación de los poderes y a la autonomía de los entes.- Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, elaborarán sus propios proyectos de presupuesto de egresos, los cuales serán enviados por sus respectivos responsables al titular del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado que se envía para su análisis, discusión y aprobación al Congreso del Estado.

El Proceso de Planeación-Programación-Presupuestación (PPP).- El proceso de planeación, programación y presupuestación, tiene como finalidad orientar el gasto público a la atención de lo prioritario, garantizando el uso eficiente de los recursos en cada uno de los programas que desa-

rollen los ejecutores de gasto, comprendiendo las siguientes fases:

- I. La Planeación consiste en la definición de las acciones tanto operativas como estratégicas que tendrán atención prioritaria, tomando en cuenta los objetivos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo y las prioridades de gobierno. Lo anterior con la finalidad de determinar los programas y las actividades que sean necesarias para su cumplimiento, siguiendo para ello lo establecido en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado;
- II. La Programación es la fase donde se definen, ordenan y jerarquizan los programas, partiendo de una selección de objetivos, metas e indicadores, así como las unidades responsables de su ejecución;
- III. La Presupuestación es la fase de costeo y distribución de los recursos financieros, humanos y materiales, para su aplicación al cumplimiento de los planes y programas de Gobierno.

La Secretaría de Finanzas dictará los lineamientos que regirán el proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Alineación general de los poderes y entes autónomos al proceso de PPP.- Para las fases del proceso de planeación, programación y presupuestación del gasto público del Estado, quedan comprendidas las acciones que deberán realizar los Poderes Legislativo y Judicial, y entes autónomos, con base en sus programas institucionales, los cuales deberán ser congruentes

con las políticas, objetivos, estrategias y metas establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas.

Los programas de las dependencias y las entidades deberán ser analizados y compatibilizados por la Secretaría de Finanzas (y otras Secretarías, como Planeación o Contraloría, en su caso) en el ámbito de sus respectivas competencias, para que sean congruentes entre sí y respondan a los objetivos prioritarios del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas que de él se deriven, en los términos de las leyes relativas.

La formulación de los programas deberá sujetarse a la estructura programática formulada por la Secretaría (y otras secretarías, en su caso).

Establecer el contenido de los programas.- Los programas, deberán contener:

- I. La desagregación en subprogramas, cuando las actividades a realizar así lo requieran;
- II. Los objetivos y metas que se pretendan alcanzar, así como la justificación de los programas;
- III. La temporalidad de los programas, así como la designación de las unidades administrativas responsables;
- IV. Las previsiones del gasto de acuerdo con lo establecido en la clasificación por objeto del gasto y demás clasificaciones que señale la Secretaría para cada una de las categorías programáticas establecidas;
- V. El impacto regional, de género y de grupos vulnerables de los pro-

gramas con sus principales características y los criterios utilizados para la asignación de recursos;

- VI. La calendarización del gasto público de acuerdo con la clasificación administrativa, económica, por objeto del gasto y funcional-programática y demás clasificaciones que señale la Secretaría; y
- VII. Las demás previsiones que se estimen necesarias.

Establecer los principios para las clasificaciones presupuestarias.- La presupuestación del gasto público del Estado, en cuanto a su objeto, comprende, entre otras: las previsiones que se requieran por concepto de servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; bienes muebles, inmuebles e intangibles; inversión pública; inversiones financieras y otras provisiones; participaciones y aportaciones; y deuda pública, sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones legales y administrativas.

La presupuestación del gasto público del Estado y todas las actividades y acciones necesarias para su integración y consecución con base en la planeación y programación, estarán a cargo de la Secretaría, misma que dictará los lineamientos pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

El Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, será elaborado siguiendo la técnica de presupuesto por programas con enfoque de resultados.

Tabla 1

ELEMENTOS BÁSICOS PARA UNA LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO CON ENFOQUE A RESULTADOS

- Objeto de la Ley
- Sujetos Obligados al Cumplimiento de la Ley
- Principios Rectores
- Coordinación Interinstitucional
- Regulación para el Manejo del Gasto Federalizado
- Respeto a la Separación de los Poderes del Estado y a los Entes Autónomos
- El Proceso de Planeación-Programación-Presupuestación (PPP), con Enfoque a Resultados
- Alineación General de los Poderes y los Entes Autónomos al Proceso de PPP
- Establecer el Contenido de los Programas con Enfoque a Resultados
- Incorporar las Clasificaciones Presupuestarias
- Facultades para Autorizar las Erogaciones Plurianuales
- Incorporar el Sistema de Evaluación del Desempeño
- Otras Disposiciones

Para tales efectos y con el propósito de homologar la estructura programática, todos los trabajos de planeación, programación y presupuestación y la presentación de los anteproyectos del Presupuesto de Egresos a cargo de los representantes de las Dependencias y Entidades, así como los Proyectos de Presupuesto de Egresos de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, se desarrollarán considerando la normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable respecto de clasificaciones que señale la Secretaría en los catálogos que emita y, en su caso, publique para tal fin. Igual clasificación se observará en la presen-

tación de los Proyectos de Presupuestos de Egresos que envía el titular del Poder Ejecutivo para su aprobación por parte del Congreso del Estado.

Contratos de proyectos de inversión y prestación de servicios públicos que representen erogaciones plurianuales (en su caso).- Los contratos de asociación público privada de largo plazo (PPS o APP), se considerarán preferentes en su pago respecto del gasto de inversión, para ser incluidos en los Presupuestos de Egresos de los años posteriores hasta la total terminación de los pagos relativos.

Sistema de evaluación del desempeño.- Establecer la instancia técnica

de evaluación a la que se refiere el Artículo 134 de la CPEUM. La Secretaría de Finanzas (y otras secretarías, en su caso), en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán, periódicamente, los resultados de la ejecución de los planes, programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en la Administración Pública Estatal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

Otras disposiciones importantes.- En este documento, por razones de espacio, se han privilegiado los aspectos financieros del proceso de PPP contenidos en la Ley de Presupuesto y Gasto Público. Sin embargo, existen otros elementos que se deben considerar en una versión completa de esta Ley. Ejemplo de ello son los siguientes:

- Establecer la regulación para el caso de exceso o falta de ingresos fiscales (principio de disciplina presupuestaria)
 - Procedimiento que se utilizará para el caso de que al terminar el año fiscal el Congreso Local no apruebe el proyecto de presupuesto de Egresos y/o Ley de Ingresos.
 - El tratamiento que se dará a la Contabilidad Gubernamental en los términos que marca la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- El soporte legal de las operaciones presupuestales mediante medios electrónicos.
 - Las sanciones e indemnizaciones.
 - Disposiciones transitorias.

CONCLUSIONES

En la nueva redacción del artículo 134 de la CPEUM, se encuentra el mandato de efectuar por parte de las entidades federativas y municipios, una administración de los recursos económicos que coadyuve a mejorar la calidad del gasto público a través de la gestión y presupuestación basada en resultados, modelo que privilegia la consecución de metas y objetivos públicos de los programas y proyectos del gobierno, además del cabal uso de los recursos con base en la normatividad y los montos asignados presupuestalmente.

Como se ha observado en el presente documento, la regulación del proceso presupuestario hoy reviste especial importancia.

Es verdad que no existen modelos o estructuras de la Ley de Presupuesto y Gasto que sean universales e inamovibles, cada entidad federativa tiene sus propias circunstancias y condiciones; sin embargo, existen elementos comunes que se deben analizar a fin de valorar la conveniencia o no de incorporarlos en el texto de una Ley de Presupuesto y Gasto Público Tipo.

César Bojórquez León, es Maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económica; y actualmente se desempeña como Jefe del Programa de Deuda Pública y Finanzas en el INDETEC. cbojorquezl@indetec.gob.mx