





# **Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México**



# ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos de 30 países democráticos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

*Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.*

ISBN 978-92-64-07342-5 (impresa)

ISBN 978-92-64-07596-2 (PDF)

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:

*OECD Journal on Budgeting, Volume 2009 / Supplement 1: OECD Review of Budgeting in Mexico*

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en [www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda).

© 2009 OCDE

---

La OCDE autoriza libremente toda reproducción de esta publicación para uso personal, no comercial. Los permisos para fotocopiar con fines comerciales o de uso público una parte de este trabajo deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com). En todos estos casos, el anuncio del derecho de autor y cualquier otra leyenda relacionada con la propiedad intelectual tienen que ser conservadas en su forma original. Toda solicitud para otro uso comercial o público de este material o para derechos de traducción debe dirigirse a [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org).

---

## *Prefacio*

El análisis de la gestión presupuestaria en México fue realizado a solicitud de las autoridades mexicanas y se centra principalmente en el gobierno nacional. El estudio fue llevado a cabo como parte del programa de actividades del Grupo de Trabajo de Funcionarios Presupuestarios Ejecutivos (FPE). El objetivo de este análisis paritario de la OCDE consiste en ofrecer un panorama integral del proceso presupuestario en el país que se analiza, así como evaluar las experiencias nacionales a la luz de las mejores prácticas internacionales y ofrecer recomendaciones de política específicas. Siguiendo una metodología y un marco conceptual comunes, los estudios fomentan la difusión de experiencias entre países y la formulación y diseminación de recomendaciones de política.

El informe se divide en cinco capítulos. En el Capítulo 1 se comenta el desempeño fiscal y los retos por enfrentar. El Capítulo 2 se centra en el proceso de formulación del presupuesto. En el Capítulo 3 se analiza el papel del Congreso en el proceso presupuestario. En el Capítulo 4 se estudia el proceso de ejecución del presupuesto y en el Capítulo 5 se revisa el establecimiento de presupuestos conforme al desempeño y las reformas administrativas.

En diciembre de 2008, una misión liderada por Teresa Curristine (Secretariado de la OCDE), y compuesta por Richard Emery (consultor independiente), Philipp Krause (*London School of Economics*) y Eduardo Aldunate (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL) visitó la Ciudad de México para desarrollar este análisis. Durante su visita, la misión se reunió con funcionarios ejecutivos de diversas áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyendo las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto. Asimismo, la misión se reunió con funcionarios de la Presidencia de la República, la Secretaría de la Función Pública y varias secretarías y organismos relacionados con el gasto. Igualmente, la misión se entrevistó con miembros y representantes de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano y la Auditoría Superior de la Federación. Además, el equipo tuvo encuentros con representantes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y con expertos académicos.

La misión desea expresar su agradecimiento y apreciación a Dionisio Pérez-Jácome (Subsecretario de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y a Max Alberto Diener Sala (Director General Jurídico de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y a todo el personal de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (DGPYPs, Secretaría de Hacienda y Crédito Público) por la generosidad con la que dedicaron tiempo a la misión durante su estancia en la Ciudad de México y por su valiosa asistencia durante la misma y a lo largo de la elaboración de este informe. La misión también desea agradecer a David Arellano Cuan y a José Rafael Fernández por organizar la visita de la misión y por su ayuda. Asimismo, se agradece la ayuda de Maya Camacho y de Daniel Acevedo durante la visita. Agradecemos la amable y cordial recepción por parte de las autoridades mexicanas.

El informe fue elaborado por Teresa Curristine, Eduardo Aldunate, Richard Emery, Philipp Krause y Agustín Redonda (del Secretariado de la OCDE). Los puntos de vista contenidos en este informe son exclusivos del Secretariado de la OCDE y no deberán atribuirse a los gobiernos de los países miembros de la OCDE o a cualquier organización o persona consultada para realizar este informe. Este estudio se concluyó en junio de 2009.

## *Índice*

<b>Acrónimos y Términos .....</b>	<b>9</b>
<b>Resumen Ejecutivo y Recomendaciones .....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1. Desempeño Fiscal y Retos por Enfrentar .....</b>	<b>25</b>
1. Características generales .....	26
2. Desempeño fiscal .....	29
3. Los retos .....	33
4. Las reformas .....	38
5. Crisis financiera y recesión global .....	42
6. Conclusión .....	46
Notas .....	47
<b>Capítulo 2. Formulación del Presupuesto.....</b>	<b>49</b>
1. Panorama institucional .....	50
2. El proceso anual de formulación del presupuesto .....	54
3. Contenido y estructura del presupuesto.....	58
4. Reglas fiscales.....	60
5. Supuestos económicos y marcos de gasto de mediano plazo.....	64
6. Sostenibilidad fiscal de largo plazo.....	69
7. Conclusión y recomendaciones.....	72
Notas .....	75
<b>Capítulo 3. Aprobación del Presupuesto y la Función del Congreso .....</b>	<b>77</b>
1. Panorama del sistema político .....	78
2. Ciclo de aprobación legislativa .....	80
3. La función de la Auditoría Superior de la Federación .....	86
4. Conclusión y recomendaciones.....	88
Notas .....	89

<b>Capítulo 4. Ejecución del Presupuesto y Gestión Financiera .....</b>	<b>91</b>
1. Ejecución del presupuesto .....	92
2. Información financiera y manejo de los flujos de efectivo .....	95
3. Contabilidad: el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental .....	96
4. Control interno y auditoría .....	99
5. Gestión de los recursos humanos .....	101
6. Adquisiciones gubernamentales .....	102
7. Conclusión y recomendaciones .....	104
Notas .....	106
<b>Capítulo 5. Mejorar la Rendición de Cuentas para la Obtención de Resultados: Reformas de Presupuestación y Gestión con Base en el Desempeño.....</b>	<b>107</b>
1. Contexto histórico .....	109
2. Descripción de las iniciativas de reformas recientes .....	111
3. Implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño .....	115
4. Los retos a futuro .....	127
5. Los siguientes pasos .....	148
6. Conclusión y recomendaciones .....	149
Notas .....	152
Apéndice A. Programa de Mediano Plazo (PMP) .....	153
Apéndice B. Gestión de los Ingresos Petroleros .....	155
Apéndice C. Sistema de Evaluación de la Inversión Pública.....	159
Apéndice D. Evaluación del Impacto del Programa de Desarrollo Social sobre Pisos de Cemento.....	161
Apéndice E. Requerimientos para los Gobiernos Subnacionales como Resultado de las Recientes Reformas Fiscales .....	163
<b>Bibliografía.....</b>	<b>165</b>



## Cuadros

Cuadro 2.1. Reglas fiscales .....	62
Cuadro 2.2. Marco de gasto de mediano plazo.....	67
Cuadro 3.1. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.....	84
Cuadro 5.1. La metodología de marco lógico (Matriz de Indicadores de Resultados, MIR) .....	114

## Gráficas

Gráfica 1.1. Agregados presupuestarios del sector público (como % del PIB).....	31
Gráfica 1.2. Deuda del gobierno central, 2007 (como % del PIB).....	32
Gráfica 1.3. Evolución del sector petrolero .....	36
Gráfica 1.4. Recaudación tributaria total (como % del PIB).....	37
Gráfica 1.5. Exportaciones por socio comercial, 2007.....	44
Gráfica 2.1. Organigrama de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .....	51
Gráfica 5.1. Descripción del Presupuesto basado en Resultados (PbR).....	116
Gráfica 5.2. El ciclo anual del Presupuesto basado en Resultados.....	117

## Tablas

Tabla 1.1. PIB real per cápita .....	34
Tabla 2.1. Calendario de formulación del presupuesto .....	55
Tabla 3.1. Calendario presupuestario del Congreso .....	81
Tabla 5.1. Evaluaciones realizadas en 2007 y 2008 y planeadas para 2009 .....	121
Tabla 5.2. Posibles mecanismos para motivar el desempeño.....	145



## *Acrónimos y Términos*

Aportaciones: transferencias con fin específico para estados y municipios

ASF: Auditoría Superior de la Federación

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco de México (el banco central)

CA: Coordinaciones Administrativas

CEFP: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso mexicano

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFE: Comisión Federal de Electricidad

COMPRANET: sistema electrónico de contrataciones gubernamentales

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CUT: Cuenta Única de la Tesorería

DGPpP: Dirección General de Programación y Presupuesto

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

INTOSAI: *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores; Viena, Austria)

IPAB: Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

LFC: Luz y Fuerza del Centro

- LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006)
- LSPC: Ley del Servicio Profesional de Carrera
- MGMP: marco de gasto de mediano plazo
- MIR: Matriz de Indicadores de Resultados
- NEP: Nueva Estructura Programática
- OCI: oficina de control interno
- OM: Oficialía Mayor (oficina de programación y presupuesto de las secretarías de Estado)
- OMB: *Office of Management and Budget* (Oficina de Gestión y Presupuesto de Estados Unidos de América)
- PAN: Partido Acción Nacional
- Paquete Económico: evaluación integral de la economía mexicana y el contexto de política para el establecimiento del presupuesto anual
- PART: *Program Assessment Rating Tool* (Herramienta de Evaluación de Programas, una reforma de desempeño en los Estados Unidos de América)
- Participaciones: transferencias a estados y municipios sin fin específico
- PEMEX: Petróleos Mexicanos
- PIB: producto interno bruto
- PIDIREGAS: Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto (proyectos de inversión multianuales, que se realizan mediante asociaciones entre el sector público y el privado)
- PIPP: Proceso Integral de Programación y Presupuesto
- PMG: Programa de Mejoramiento de la Gestión
- PMP: Programa de Mediano Plazo
- PND: Plan Nacional de Desarrollo
- PRD: Partido de la Revolución Democrática
- PRI: Partido Revolucionario Institucional
- PRODEV: Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo, del BID

PROMAP: Programa para la Modernización de la Administración Pública

PyME: pequeña y mediana empresa

RFI: Reforma Fiscal Integral (2007)

RFSP: requerimientos financieros del sector público

RRD: remuneración relacionada con el desempeño

SED: Sistema de Evaluación del Desempeño

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SFP: Secretaría de la Función Pública

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SIAFF: Sistema Integral de Administración Financiera Federal

SIMEP: Sistema de Metas Presidenciales

SSE: Subsecretaría de Egresos, de la SHCP

TI: tecnologías de la información

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UPCP: Unidad de Política y Control Presupuestario



## **Resumen Ejecutivo y Recomendaciones**

A lo largo de los últimos 10 años México ha experimentado una reforma económica y política significativa. Durante este periodo se han registrado importantes mejoras en la salud de las finanzas públicas. La definición restringida del déficit presupuestario del gobierno fue inferior a 1 por ciento del PIB durante los últimos cinco años (2003-08). Además, los requerimientos financieros del sector público (RFSP) – la definición amplia del déficit fiscal<sup>1</sup> – ha resultado inferior a 3 por ciento del PIB durante el mismo periodo. Aunque la mejora en estos balances fiscales ha tenido ayuda del aumento en los ingresos como resultado del significativo aumento en los precios del petróleo, recientemente las finanzas públicas mexicanas han reflejado con claridad una época de responsabilidad fiscal. La mejora en la situación fiscal deja a México en mejor postura para soportar la crisis económica global en curso.

A pesar del buen desempeño fiscal y sin considerar la crisis actual, México enfrenta retos fiscales estructurales. Entre estos retos destacan los siguientes: reducir su dependencia de los ingresos petroleros; mejorar su tasa de crecimiento; mejorar la sostenibilidad fiscal y la eficiencia y eficacia del gasto público; y mejorar la rendición de cuentas del gasto a nivel subnacional.

Desde 2006 el gobierno mexicano ha avanzado con la aprobación de una serie de leyes y reformas dirigidas a enfrentar estos retos y mejorar la responsabilidad y transparencia fiscales. Las principales reformas fiscales se describen a continuación:

- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 (LFPRH) estableció la regla del presupuesto equilibrado, así como una fórmula para el cálculo de los precios del petróleo, institucionalizó los fondos de estabilización, principalmente para los ingresos excedentes resultantes de la venta de petróleo y modificó el proceso de aprobación del presupuesto en el Congreso.
- Por su parte, la Reforma Fiscal Integral de 2007, un ambicioso paquete de modificaciones, introdujo la reforma fiscal y alteró el marco fiscal entre los estados y el gobierno federal. Esta ley también estableció la referencia para la gestión y la programación del presupuesto con base en el desempeño.
- La nueva Ley del ISSSTE, fechada en 2007, reformó el esquema de pensiones del sector público y tiene como objetivo crear un sistema de pensiones que sea más sostenible en el largo plazo.
- La Ley General de Contabilidad Gubernamental de 2008 tiene como propósito establecer la contabilidad por devengados y la armonización de las normas contables y presupuestarias en todos los niveles de gobierno.

Las reformas gubernamentales mejoraron significativamente el marco general fiscal y presupuestario y son un paso importante en la meta de abordar los retos estructurales del presente. Estas reformas son también importantes en términos de alinear más el proceso presupuestario y el marco fiscal mexicano con la nueva realidad política surgida desde la década de 1990.

La implementación de estas reformas es el reto clave que enfrenta el gobierno. Sin embargo, la aprobación de estas leyes no basta para garantizar el cambio. Es de vital importancia avanzar con las iniciativas a todos los niveles de gobierno y no ceder en la presión por reformar. En efecto, se han introducido varias reformas de manera rápida y con calendarios ambiciosos. De aquí que la coordinación y la cooperación entre secretarías de Estado y niveles de gobierno sea un elemento vital.

La iniciativa de presupuesto basado en el desempeño es la piedra angular de los esfuerzos del gobierno por mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas públicos. La iniciativa tiene un programa ambicioso que requiere la implementación simultánea del presupuesto con base en el desempeño por parte del gobierno nacional y los gobiernos de los estados. En su primer año de operación, ha logrado importantes avances en el ámbito nacional y cuenta con el apoyo político del más alto nivel. Para que este avance continúe, es importante que se aborden los retos relacionados con la implementación.



Los retos clave consisten en definir las funciones y responsabilidades precisas que corresponden a cada una de las instituciones y mejorar la cooperación y coordinación institucional. Esto requiere establecer con claridad y en detalle, posiblemente en la legislación, quién es responsable por cada aspecto de esta iniciativa de reforma. La organización, el propósito y las funciones de las unidades de evaluación programática de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública y el papel general del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberían establecerse con claridad, minimizando la duplicidad de responsabilidades. Es necesario establecer un consejo coordinador para garantizar la cooperación entre las oficinas de las diversas organizaciones para evitar la duplicación de esfuerzos.

Entre otros retos vale la pena mencionar la necesidad de mejorar la capacidad institucional, en especial en los niveles estatal y municipal a fin de implementar el presupuesto con base en desempeño y la nueva reforma contable. Otro tema es la compatibilidad del sistema actual de rendición de cuentas y control con un sistema basado en el desempeño. El servicio público mexicano tiene una profunda tradición legalista que subraya la adhesión a reglas y disposiciones y castiga a las personas que no lo hacen. Pasar de este sistema a uno que hace hincapié en el desempeño es un cambio cultural muy importante, además de ser un proceso de largo plazo. Para facilitar este cambio es necesario contar con *i)* la creación de nuevas estructuras de incentivos; *ii)* racionalizar y eliminar el exceso actual de reglas y disposiciones internas; y *iii)* aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y en temas de gestión y de personal.

En el caso de México, como en otros países de la OCDE, se prevén tiempos difíciles, lo que destaca aún más la importancia de avanzar con estas reformas y establecer marcos de referencia que fomenten el proceso presupuestario para el mediano y largo plazo y la obtención de valor por el dinero invertido en el gasto público. Durante una crisis, se hace evidente la tentación de abandonar los proyectos de reforma a favor de las soluciones de corto plazo. Sin embargo, además de retos, las crisis también presentan ventanas de oportunidad para el cambio que deben aprovecharse para avanzar con las reformas que tengan el potencial de generar beneficios de largo plazo.

En suma, las reformas recientes representan un paso crucial en el mejoramiento de los marcos presupuestario y fiscal del gobierno mexicano, así como en la creación de un proceso presupuestario más eficiente y transparente y más en línea con las prácticas internacionales. Se requiere de un apoyo político sólido y continuo para garantizar que estas leyes recién aprobadas se conviertan en realidad y se implementen en la práctica a todos

los niveles de gobierno. En el futuro será necesario contar con más iniciativas para seguir tratando los temas estructurales de largo plazo.

Las principales recomendaciones que se desprenden de este informe se resumen más adelante y se comentarán en mayor detalle en los capítulos siguientes.

## Mejorar la formulación del presupuesto

- **Establecer un marco de gasto de mediano plazo más integral que mejore la planeación y ofrezca mayor estabilidad al marco fiscal del gobierno.** El primer paso en este proceso consiste en generar estimados de mediano plazo para los principales programas en el año base y, por lo menos, tres años más. Estos pronósticos tendrán que vincularse con la planeación sectorial y el Plan Nacional de Desarrollo en el contexto de las restricciones presupuestarias. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) deberá crear y publicar un nivel de acotamiento de servicios corrientes para que funja como punto de referencia en la consideración de los cambios de política en el ejercicio fiscal posterior al de base. Más allá de esto, también debe considerarse la posibilidad de establecer un marco de referencia fijo o flexible para el gasto de mediano plazo.
- **Los topes presupuestarios deberán especificar restricciones limitadas y, dentro de estos límites, otorgar discreción en la asignación de recursos a las secretarías y los administradores de programas en los casos en los que sea posible y con la finalidad de fortalecer el desempeño del programa.** Por ejemplo, podría resultar apropiado especificar un tope presupuestario para cada secretaría, un máximo de empleo y supuestos para ciertos programas de alta relevancia a nivel nacional. La asignación de los recursos tomando en cuenta estas restricciones deberá realizarse a discreción de las secretarías, incluyendo la asignación del personal.
- En la actualidad, el proceso de formulación del presupuesto está sobrecargado en los dos meses previos a su envío al Congreso. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público parece depender de su relación cercana con el personal a cargo del presupuesto en las secretarías de Estado a fin de reducir el número de temas no resueltos a medida que se presentan en los meses previos. Sería deseable modificar las negociaciones presupuestarias entre las secretarías de Estado y la de Hacienda para formalizar las interacciones que se realizan en primavera y a principios del verano.

**En este caso se tendría que incluir la comunicación de topes para cada secretaría con la anticipación suficiente para permitir que las secretarías de Estado tengan el margen necesario para sus deliberaciones de política en torno a cómo dar el mejor uso al espacio fiscal disponible.**

- **La generación y el empleo de pronósticos a más largo plazo contribuirán a mejorar la sostenibilidad fiscal.** Sería benéfico que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creara estimados a un plazo de entre 20 y 30 años. Esta actividad contribuiría a la planeación para los temas de política fiscal de largo plazo que México tendrá que enfrentar, específicamente el descenso en los ingresos petroleros y el cambio en las características demográficas de la población.
- **Los responsables de la toma de decisiones de inversión deberían considerar la posibilidad de financiar programas de inversión considerables sobre bases multianuales.** Hasta 2008 no fue posible presupuestar de manera adecuada las inversiones de capital multianuales. La reciente introducción del financiamiento multianual para programas de inversión es una mejora muy positiva. Los encargados de la toma de decisiones deberían utilizar esta nueva autoridad para realizar más ejercicios de planeación y financiamiento multianual para grandes programas de inversión. La Unidad de Inversiones de la SHCP debería llevar a cabo más evaluaciones *ex post* de programas de inversión específicos a fin de determinar la precisión de los planes para los proyectos y la estimación de los costos.
- **Debería considerarse mejorar la presentación del presupuesto.** Esto se puede realizar mediante la reducción del número de datos por clasificación económica que no contribuyen a la gestión presupuestaria y ampliando la información relacionada con los programas. La documentación relacionada con el presupuesto deberá incluir información acerca de los cambios en los programas, tanto los propuestos como los que ya se han implementado.
- **La eficiencia del proceso de formulación del presupuesto ha mejorado con el fortalecimiento del papel coordinador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es necesario continuar en esta línea.** Durante el gobierno actual, ha mejorado el nivel de coordinación del proceso de formulación del presupuesto tanto dentro del poder ejecutivo como en lo correspondiente a la relación con el Congreso. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ejercido el papel principal en el proceso de coordinación.

Esta centralización ha contribuido a hacer cumplir la disciplina presupuestaria, evitando situaciones como las que se presentaron en gobiernos anteriores en las que los secretarios de Estado recurrían al presidente o al Congreso para ampliar los topes presupuestarios establecidos previamente por esta secretaría.

- **La reorganización de la oficina presupuestaria (Subsecretaría de Egresos) contribuirá a una mejor gestión de las cargas de trabajo, para enfocarse más en las iniciativas relacionadas con el desempeño.** La propuesta de crear una tercera dirección general de programación y presupuesto (DGPYP) y una unidad de evaluación aparte es digna de mención, aunque es importante que este cambio organizacional incluya un marco viable para involucrar a los analistas presupuestarios en el sistema de desempeño. Muchas decisiones operativas se delegan hacia los niveles superiores, lo que resulta en cargas de trabajo extremas para los funcionarios más altos. En el caso de las dos DGPYP existentes, el problema de la carga de trabajo se complica con el alto grado de detalle en la supervisión del gasto de las secretarías. La carga de trabajo podría reducirse con la disminución en el nivel de detalle de la supervisión y concentrando más la atención en aspectos de análisis y revisión de los programas.

## Mejorar la función del Congreso

- La introducción de un proceso presupuestario y su gestión basados en el desempeño dará al Congreso más información sobre la evolución de los programas. **Resulta importante que el Congreso se comprometa con esta iniciativa de reforma y se le impulse a utilizar los resultados con base en el desempeño para dar seguimiento a la evolución de las secretarías y los organismos relevantes, utilizando esta información en la discusión de la propuesta de presupuesto.**
- **Como parte del ejercicio actual de consulta pública para las reformas propuestas, resultaría útil establecer un comité asesor informal sobre la reforma presupuestaria.** El comité fungiría como órgano de consulta para obtener puntos de vista del Congreso acerca de las iniciativas de reforma presupuestaria propuestas antes de que se sometieran las modificaciones a la consideración de la legislatura. Este comité estaría integrado por la SHCP y por representantes de todos los partidos políticos en el Congreso.

- **El ejecutivo y el Congreso deberán sujetarse a sus limitaciones constitucionales respectivas al elaborar y enmendar la propuesta de presupuesto.** Las diferencias pueden generar conflictos, como el que se llevó ante la Suprema Corte en 2005.
- **La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debe considerar la posibilidad de generar información de manera más eficiente y de fácil acceso.** La Auditoría Superior de la Federación realiza cerca de 800 auditorías al año y genera un solo informe al cierre del ejercicio fiscal. Este informe contiene 40 volúmenes y 25 000 páginas. En lugar de generar un solo informe, la institución debería considerar la publicación de resúmenes de informes individuales y presentarlos ante el comité del Congreso que corresponda.
- **El Congreso debe recibir los informes de auditoría y la información relacionada con el desempeño de manera oportuna.** Sería deseable que el Congreso, la Auditoría Superior de la Federación y el ejecutivo mejoraran la organización de sus cargas de trabajo de manera que los informes de desempeño y otros informes relevantes se entreguen de manera oportuna y se utilicen con eficacia en la toma de decisiones.

## Mejorar la ejecución del presupuesto

- **Sería deseable analizar las funciones de ejecución del presupuesto para mejorar la discreción y la flexibilidad de los funcionarios a cargo de la gestión de los programas así como de los funcionarios encargados del presupuesto.** Dentro de la oficina presupuestaria (SSE), el análisis sobre el tema deberá centrarse más en el análisis de los programas, poniendo menos énfasis en los controles presupuestarios *ex ante*. Es recomendable fomentar la movilidad del personal dentro de la unidad presupuestaria a fin de minimizar el favoritismo con ciertos programas y de fortalecer las capacidades de análisis. También es recomendable otorgar mayor control a los gerentes de programa en los organismos en cuanto a los detalles de la gestión presupuestaria y la reasignación de recursos dentro de sus programas.
- **Resulta importante generar expectativas realistas en torno a los horizontes temporales y los retos a futuro en la gestión del proceso de implementación de la reforma contable.** En este sentido, es importante centrarse en lograr establecer los elementos fundamentales de manera adecuada. La iniciativa

relacionada con la armonización de los sistemas contables para el gobierno central, los estados y los municipios mexicanos y pasar a un sistema de reporte basado en cuentas devengadas plantea un horizonte temporal exigente. Esta es una tarea en extremo complicada que exige paciencia y el tiempo adecuado para su implementación. El énfasis central debería ponerse en el registro adecuado de las operaciones de caja y en establecer un registro de activos antes de adoptar medidas basadas en cuentas devengadas.

- **La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debería mejorar la oportunidad en términos de la presentación ante el Congreso de su informe sobre la revisión de las cuentas públicas.** Las mejores prácticas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria (OCDE, 2002) recomiendan que una institución que funja como auditoría superior presente su opinión sobre las cuentas públicas auditadas ante la legislatura a más tardar seis meses después del cierre del año fiscal. En México, el periodo actual es de 14 meses.
- La Secretaría de la Función Pública tiene oficinas de control interno en cada secretaría de Estado. En el pasado, estas oficinas se han centrado en hacer cumplir las regulaciones gubernamentales y resolver las quejas contra servidores públicos. A pesar de que es necesario cumplir estas funciones, **las oficinas de control interno deberían tender a ocuparse del mejoramiento de los programas más que de realizar auditorías de cumplimiento con la legislación que pueden resultar en la sanción de servidores públicos pero no en la mejora del servicio público como tal.**
- La Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) de 2003 ha estado vigente por más de cinco años. **La implementación y los resultados de esta ley hasta la fecha deberían ser objeto de una evaluación y análisis externos a fin de generar recomendaciones para su mejoramiento.** La introducción de esta Ley representa un avance importante con respecto al pasado. Sin embargo, se observa toda una serie de renglones en los que queda espacio para mejorarla.
- **Es necesario hacer énfasis en el fortalecimiento de la gestión por desempeño en las funciones de personal, adquisiciones y regulación del gobierno mediante:**
  - La ampliación del reclutamiento, la evaluación y la compensación del personal con base en el desempeño, utilizando incentivos sobre esta medida donde sea posible.
  - La simplificando de las reglas y regulaciones relacionadas con las adquisiciones gubernamentales e intensificar el uso de las

compras electrónicas y la contratación externa de servicios comunes. Centrar el análisis de las compras de gobierno en proyectos de mayor escala y más largo plazo.

- La reducción de la regulación y el papeleo administrativo, ampliando el uso del gobierno electrónico (e-gobierno) para disminuir la burocracia del sistema.

## Mejorar la rendición de cuentas de los resultados

La iniciativa más reciente de presupuestación y gestión por desempeño es parte de un esfuerzo de reforma vigente desde hace más de 15 años. En su primer año de implementación, esta iniciativa generó avances importantes y los funcionarios públicos mexicanos de todos los niveles parecen estar al tanto de la misma. Sin embargo, para seguir avanzando es necesario esforzarse para garantizar la continuidad en la implementación de esta iniciativa.

- **Es necesario mejorar de manera significativa la coordinación entre instituciones.** Las funciones y las responsabilidades de las instituciones y las secretarías clave – la de Hacienda y Crédito Público, la de la Función Pública y el CONEVAL – deben definirse con claridad e implementarse en la práctica.
- **Es necesario establecer un consejo coordinador para garantizar la cooperación entre las oficinas de las diversas organizaciones y evitar la duplicación de esfuerzos.** Este consejo debe incorporar a representantes de alto nivel de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, del CONEVAL y de la Presidencia de la República. La propuesta actual es que este consejo sea encabezado por la SHCP como parte de su mandato legal de coordinar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
- La nueva unidad de evaluación dentro de la SHCP, responsable de operar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), **debería abocarse a la generación de informes e información de manera oportuna para los encargados de la toma de decisiones.**
- **También debe considerarse la posibilidad de continuar y ampliar la aplicación del “sistema de semáforos” utilizado por el CONEVAL para evaluar los resultados del desempeño.** Asimismo, sería útil adoptar el calendario que propone para generar informes de evaluación del desempeño a tiempo para la toma de decisiones clave en el proceso presupuestario.

- **Debe contarse con lineamientos claros acerca de la elaboración y el uso de indicadores.** Las iniciativas recientes han resultado en toda una gama de requerimientos de generación de indicadores para las funciones de planeación, evaluación, gestión y auditoría de los programas. Es necesario contar con señales claras acerca del propósito y la utilización de cada medida o cada categoría de indicador. A fin de evitar las redundancias y la confusión, es necesario que una sola institución tenga la responsabilidad clara por la elaboración de lineamientos y normas para la generación y el uso de los indicadores de desempeño.
- **Con el objeto de intensificar la participación de las secretarías de Estado en el proceso de reforma, debería crearse un puesto de coordinador o administrador del desempeño dentro de la oficina de programación y presupuesto (Oficialía Mayor) en cada secretaría.** Esta persona reportaría directamente al secretario y fungiría como defensor de la reforma en esa secretaría. A la fecha, queda claro que la mayoría de las secretarías han cumplido con lo que exige la ley en términos de la presentación de indicadores. Sin embargo, es necesario hacer más para involucrarlas en el proceso de reforma y fomentar el uso de información basada en el desempeño para mejorar la gestión de sus programas.
- Los esfuerzos iniciales para incluir información sobre desempeño en el proceso de formulación del presupuesto son meritorios. **Para seguir adelante, es importante que se institucionalicen algunas de las prácticas actuales e integrar más la información sobre desempeño en los procesos de toma de decisiones.** Para lograr esta meta, es necesario que la nueva unidad de evaluación, las DGPYP y la Unidad de Política y Control Presupuestario trabajen en contacto estrecho.
- **Es necesario cambiar la estructura de incentivos para que refleje el nuevo enfoque con base en el desempeño.** El sistema actual hace más énfasis en el cumplimiento que en el desempeño. Al cambiar hacia un enfoque centrado en el desempeño es necesario: *i)* crear nuevas estructuras de incentivos; *ii)* racionalizar y eliminar el exceso actual de reglas y regulaciones internas; *iii)* aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y en los temas relacionados con la gestión y el personal.
- **Para avanzar sería útil aplicar un enfoque secuencial y por etapas.** De esta manera, debería ser elaborado un plan de implementación que defina calendarios y etapas, al igual que las



medidas que deben tomarse y los puntos de referencia que deben lograrse. Por ejemplo, las posibles etapas y su orden serían:

- Primero, mejorar la calidad de la información sobre desempeño y de los sistemas de apoyo de las tecnologías de la información (TI) y lograr una mayor integración de la información sobre desempeño dentro del proceso presupuestario y otros procesos de planeación y gestión.
- Segundo, fortalecer y modernizar la gestión financiera en las secretarías de Estado. En esta etapa se incluye la necesidad de contar con un calendario para la implementación de las reformas relacionadas con la contabilidad por devengados en las secretarías de Estado y la elaboración de información sobre costos.
- Tercero, cambiar los sistemas de rendición de cuentas y las estructuras de incentivos en todo el gobierno. Un aspecto de esta medida podría centrarse en la utilización de un esquema piloto para poner a prueba la delegación caso por caso de responsabilidades financieras y administrativas a los organismos del Estado.

## Nota

1. Los requerimientos financieros del sector público (RFSP) incluyen los costos del paquete de rescate del sector bancario y los PIDIREGAS (proyectos de inversión multianuales).



---

*Estudio de la OCDE sobre el proceso  
presupuestario en México*  
ISBN 978-92-64-07342-5  
© OCDE 2009

---

## *Capítulo 1*

### **Desempeño Fiscal y Retos por Enfrentar**

A lo largo de los últimos años México ha registrado mejoras significativas en su desempeño fiscal. Esto se ha logrado mediante la implementación de reformas importantes orientadas a instituir la estabilidad macroeconómica y financiera, abrir la economía al comercio y la inversión y cambiar el entorno político. Durante los últimos 10 años, las prudentes políticas fiscales aplicadas por el gobierno mexicano han resultado en un sólido desempeño fiscal. Con la ayuda del aumento en el precio del petróleo, estas políticas han logrado reducir la deuda del sector público, reduciendo también el déficit presupuestario a 3 por ciento del PIB o menos en los últimos cinco años.<sup>1</sup> El crecimiento económico también ha mejorado durante la última década, aunque la economía no está expandiéndose con la rapidez necesaria para generar niveles de vida equivalentes a países de la OCDE con mayor riqueza.

A pesar de estas mejoras, México sigue enfrentando una serie de retos estructurales, que el gobierno está buscando atender por medio de la agenda actual de reforma. Desde 2006, el ritmo de la reforma se ha acelerado con una serie de importantes iniciativas introducidas para mejorar el marco fiscal, el proceso presupuestario y la sostenibilidad fiscal.

Este capítulo se divide en cinco secciones. La primera describe las características generales del sistema político y el gobierno mexicano. La segunda estudia el desempeño fiscal del país. La tercera se centra en los retos estructurales que enfrenta el gobierno mexicano. La cuarta describe los paquetes de reforma recientes presentados por el gobierno. Por último, la quinta analiza la crisis económica actual.

## 1. Características generales

Los Estados Unidos Mexicanos, conocidos como México, están constituidos como una república federal constitucional. La federación mexicana tiene una población de cerca de 107 millones de habitantes. Está integrada por treinta y un estados y un distrito federal (la Ciudad de México) e incluyendo asimismo 2 500 municipios, la división política más reducida del país.

Como en la mayoría de los países de América Latina, México funciona con un sistema político presidencial. Durante 70 años, un solo partido – el Partido Revolucionario Institucional (PRI) – dominó el panorama político, controlando la presidencia, el Congreso y los gobiernos de estados y

municipios. Durante este periodo, el Estado y el partido se encontraban vinculados intrínsecamente, surgiendo una estructura política y administrativa muy centralizada (Arellano Gault, 2002).

En una década, el sistema político se transformó de un sistema de partido único en un sistema competitivo pluripartidista, con tres principales instituciones políticas: el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En 1997, luego de la crisis del peso mexicano, el PRI perdió por primera vez su mayoría en la Cámara de Diputados. Esta transformación culminó con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales de 2000. En la actualidad es común observar un gobierno dividido en el ámbito nacional, en el que un partido controla la presidencia y otro la legislatura. En algunos casos, esto ha resultado en complicadas y difíciles negociaciones entre el presidente y el Congreso y entre los legisladores de los tres principales partidos dentro del Congreso mismo.

La transformación del sistema político ha impactado la política y los procesos fiscales que diseña y pone en marcha el gobierno mexicano. Por una parte, el papel cada vez más activo del Congreso en el proceso presupuestario ha resultado en un cambio hacia una mayor transparencia de las finanzas públicas y la gestión del presupuesto (Larre, 2006, p. 153). Por otro lado, la participación activa de todos los partidos políticos ha resultado en negociaciones presupuestarias muy intensas entre los poderes ejecutivo y legislativo. En 2005, el presidente aplicó su poder de veto sobre el Decreto de Presupuesto de Egresos (véase el Capítulo 3). La situación llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La situación ha mejorado desde que la Suprema Corte emitió su fallo acerca de este conflicto y la aprobación de nueva legislación. Las reformas recientes, especialmente la correspondiente a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 (LFPRH), promulgaron cambios institucionales para reflejar esta nueva realidad política. Durante los últimos tres años (2007-09) los presupuestos se han aprobado por consenso entre los tres mayores partidos políticos.

### ***1.1. El gobierno federal***

El gobierno federal mexicano emplea a cerca de 2.6 millones de personas. El presidente encabeza el gobierno. La Presidencia de la República es la cúspide de la estructura de gobierno, a la que se suman 18 secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y 77 organismos coordinados. También existen 210 entidades federales. En este total se incluyen los organismos y las instituciones descentralizados (98); los fideicomisos públicos (21) y las empresas públicas (91). La empresa pública más importante es PEMEX, la compañía petrolera nacional,

que produce de manera directa cerca de 7 por ciento del PIB (OCDE, 2007b, p. 66).

El gobierno federal desempeña una función en la prestación de la mayoría de los servicios públicos como la energía eléctrica, el agua, el petróleo y los servicios postales. El presupuesto anual federal incluye los subsidios para estos sectores. Aparte de las empresas que prestan servicios públicos, la entidad pública más significativa es el sistema de bancos de desarrollo. El gobierno es propietario de siete instituciones financieras de segundo nivel que otorgan créditos para proyectos de infraestructura o para el crecimiento de la pequeña y mediana empresa (PyME).

## ***1.2. Gobierno federal y gobiernos subnacionales***

México es un país federal. Los estados mexicanos varían considerablemente en términos de su fortaleza económica, su nivel de desarrollo y sus capacidades institucionales. Las estructuras políticas de los estados reflejan la del gobierno central, existiendo un gobernador electo, al igual que la legislatura estatal. Las funciones gubernamentales se comparten de forma intensiva entre el gobierno federal, los estados y los municipios.

En 1978, el gobierno federal y los gobiernos subnacionales crearon un nuevo marco de federalismo fiscal. Los estados y municipios renunciaron a su derecho a imponer ciertos gravámenes locales a cambio de una participación de la recaudación total de la federación. Este marco estableció dos tipos de transferencias del gobierno federal hacia los estados. La primera son las participaciones, transferencias sin fin específico de la federación hacia los gobiernos subnacionales por montos fijados por ley. No existe restricción alguna acerca de cómo los gobiernos subnacionales pueden gastar este dinero. El porcentaje que recibe cada estado se basa en su población en relación con el total nacional. En 2009, estas transferencias se presupuestaron para representar 21.1 por ciento del gasto primario federal.

El segundo tipo de transferencia son las aportaciones. Las aportaciones son transferencias con fines específicos, por ejemplo, los salarios de los maestros, los trabajadores de los servicios de salud, la policía y para infraestructura. En este caso, se trata de programas federales descentralizados y los gobiernos estatales y municipales no tienen discreción para cambiar el fin para el que están designados estos fondos.

Durante los últimos 10 años ha evolucionado un marco de referencia claro, altamente centralizado en términos de recaudación de ingresos y descentralizado en cuanto al gasto. El gobierno federal recauda los impuestos y es la principal fuente de ingresos para los gobiernos

subnacionales. El gobierno federal proporciona cerca de 90 por ciento de los ingresos de los gobiernos subnacionales. Sólo alrededor del 10 por ciento de los ingresos que recaudan los gobiernos subnacionales provienen de gravámenes locales y de ingresos no tributarios (4.6 y 6.1 por ciento respectivamente). A lo largo de la última década ha crecido el nivel de descentralización del gasto público hacia los gobiernos subnacionales (las aportaciones), especialmente en el renglón de educación y salud. Hoy, más de 29 por ciento del gasto programable se asigna a los estados.

El marco fiscal vigente se diseñó cuando el PRI controlaba los gobiernos estatales y municipales; sin embargo, la situación cambió de manera marcada con la competencia multipartidista ya que otros partidos, con diferentes compromisos políticos, comenzaron a ganar el control de los gobiernos estatales y municipales. Con la evolución de la realidad política en México, el sistema sufrió una serie de cambios desordenados que resultaron en un complejo conjunto de reglas. El pacto fiscal no ha contribuido a fortalecer las finanzas públicas a ningún nivel de gobierno. Recientemente, se han introducido cambios para mejorar el pacto y que los estados y municipios rindan cuentas más detalladas del gasto público que ejerzan así como dar más incentivos a los estados para recaudar sus propios ingresos (véase la Sección 3).

## 2. Desempeño fiscal

El actual desempeño fiscal y económico de México implica un gran avance con respecto a la difícil época de las décadas de 1980 y 1990. Al inicio de estas dos décadas, México enfrentó dificultades relacionadas con sus altos déficit fiscales y niveles de deuda resultantes de dos importantes crisis económicas, la crisis de la deuda de 1982 y la crisis de 1995. Ambas crisis dejaron un profundo impacto en la economía mexicana y generaron efectos de contagio en el resto de América Latina. En 1982, México fue el primer país de la región que dejó de pagar su deuda que ascendía a 86 mil millones de dólares, dando lugar a un efecto de espiral en el resto de América Latina. Ese año, el déficit presupuestario mexicano alcanzó un nivel máximo de 16 por ciento del PIB. Como reacción ante la crisis, el gobierno puso en marcha ajustes macroeconómicos, entre los que se incluyeron una sólida consolidación fiscal y controles de precios en todos los sectores (Arellano Cadena y Hernández Trillo, 2006).

La crisis del peso, que se presentó a fines de 1994, conocida con el nombre de Efecto Tequila, fue resultado de la devaluación del peso mexicano en diciembre de ese año. Como consecuencia de la crisis, la tasa de crecimiento del PIB se redujo 6.2 por ciento en 1995, y los salarios reales

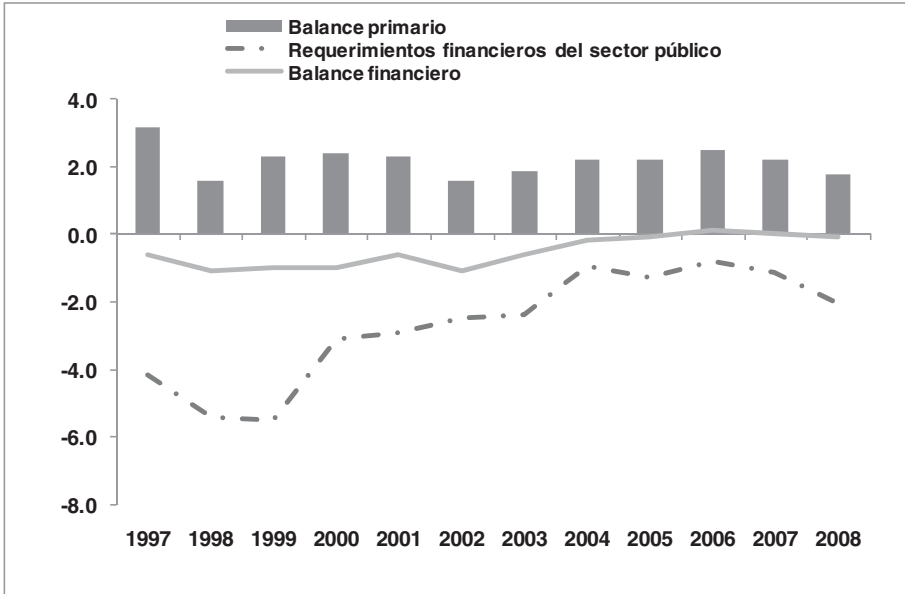
disminuyeron cerca de 20 por ciento. El gobierno puso en marcha una serie de reformas para tratar con la crisis, entre las que destacó el incremento en el impuesto al valor agregado (IVA) de 10 a 15 por ciento. La economía mexicana se recuperó rápidamente y el crecimiento económico volvió a ser positivo durante el primer trimestre de 1996. A lo largo del periodo comprendido entre 1996 y 1998, el crecimiento alcanzó un impresionante 5.9 por ciento. El consenso general es que las diversas reformas políticas y económicas que se implementaron desde la crisis del peso de 1994 han desempeñado un papel crucial en la rapidez de la recuperación al igual que en la introducción de una nueva era de notable prudencia fiscal (Cerra y Saxena, 2005; Lederman, Menéndez, Perry y Stiglitz, 2003).

Desde la crisis de 1994, México ha logrado con éxito la aplicación de políticas fiscales prudentes. La credibilidad y la autonomía del Banco de México han aumentado significativamente con el tiempo y la sólida política monetaria ha contribuido a llevar el promedio anual de la inflación de un máximo de 35 por ciento en 1995 a cerca de 5 por ciento en 2008.<sup>2</sup>

Además del innegable papel que han desempeñado los ingresos petroleros a lo largo de los últimos 10 años y, especialmente, durante los últimos cinco, el gobierno ha reducido su déficit presupuestario y su deuda pública. El gobierno mexicano utiliza tres medidas de equilibrio presupuestario. La primera es el balance financiero, que es la cuenta presupuestaria del gobierno federal y las empresas públicas bajo control presupuestario. La segunda es la cuenta primaria, que es el resultado del balance financiero menos el pago de intereses netos. La tercera es una definición más amplia del balance presupuestario, los requerimientos financieros del sector público (RFSP) que incluye el costo neto de los PIDIREGAS (el equivalente en México de las asociaciones público-privadas<sup>3</sup>), el ajuste inflacionario de los bonos indizados, el costo financiero de los programas de reestructuración y apoyo bancario, y los requisitos financieros de la banca de desarrollo (OCDE, 2007c).

Desde 2003, el balance financiero ha sido inferior a 1 por ciento del PIB. Como se desprende de la gráfica 1.1, el balance primario se ha encontrado en superávit durante poco más de 10 años y, durante los últimos cinco años, los requerimientos financieros del sector público (RFSP) – la definición amplia – han sido inferiores a 3 por ciento del PIB. Sin embargo, el año pasado esta cifra aumentó 0.9 por ciento.



**Gráfica 1.1. Agregados presupuestarios del sector público (como % del PIB)**

Nota: Las cifras de RFSP incluyen los ingresos extraordinarios o no recurrentes.

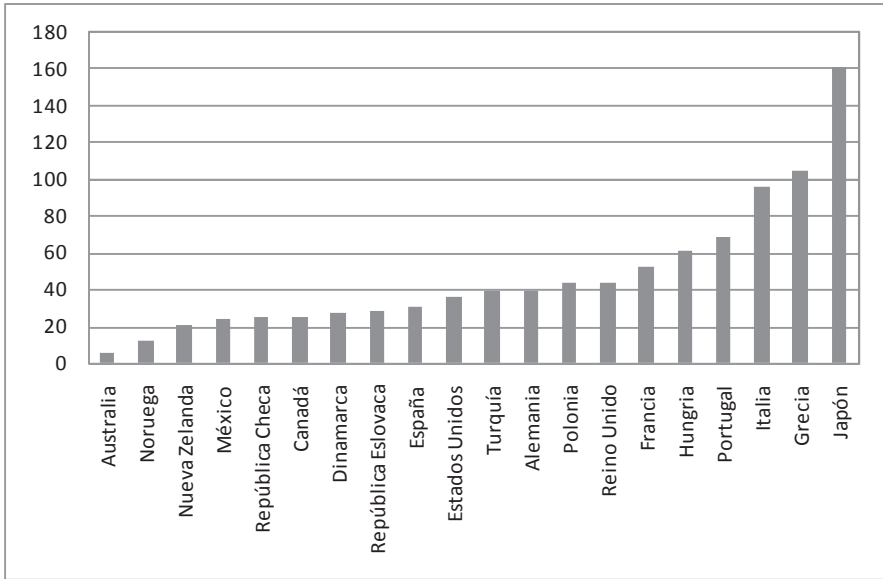
Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública (SHCP), México.

El gobierno también redujo la deuda del gobierno central que, en 2007, era inferior a 25 por ciento del PIB. Como se observa en la gráfica 1.2, esta cifra es muy baja en comparación con otros países de la OCDE.

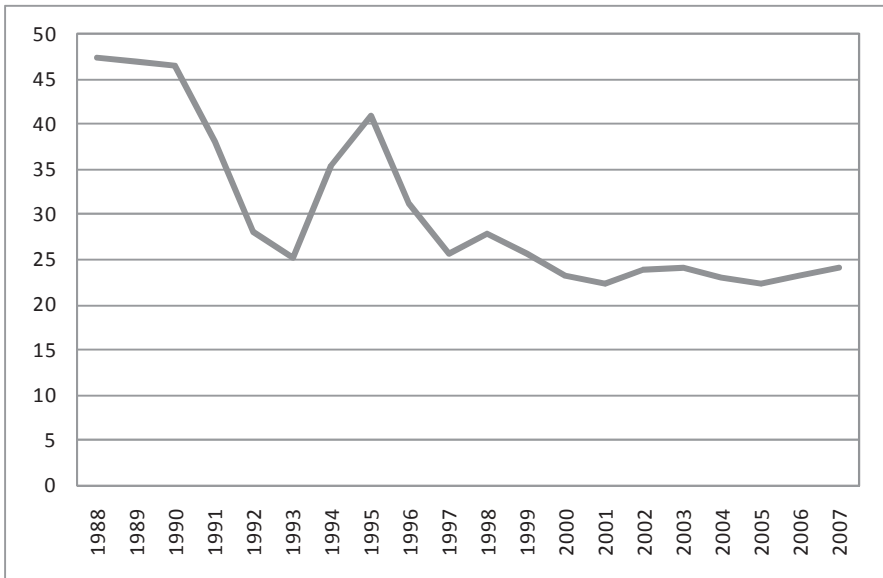
Con base en la definición amplia o la medida no tradicional, la deuda del sector público ascendía a 40 por ciento del PIB a fines de 2008 (OCDE, 2009e). Esto incluye la deuda neta del gobierno federal, las empresas públicas no financieras, la banca de desarrollo, los fideicomisos oficiales, los pasivos relacionados con la reestructuración del sector bancario y los PIDIREGAS. Este porcentaje no es alto desde la perspectiva de la OCDE (Larre, 2006). Desde la crisis del peso en 1994, el gobierno cambió también la composición de su deuda, reduciendo de forma significativa la proporción de deuda externa y sustituyéndola con deuda interna en moneda local.

**Gráfica 1.2. Deuda del gobierno central, 2007 (como % del PIB)**

A. Selección de países



B. México, 1988-2007



En 2006, el gobierno introdujo una regla fiscal requiriendo un presupuesto equilibrado de acuerdo con la medida del balance financiero. El gobierno cumplió la meta fiscal tanto en 2006 como en 2007; sin embargo, en 2008 se registró un déficit de 0.1 por ciento del PIB. Para 2009 el gobierno introdujo una serie de medidas únicas que han hecho posible aprobar un presupuesto balanceado (véase el Capítulo 2) mientras que a la vez aplicaba un paquete de estímulo.

Con la aplicación de sus paquetes de reforma (Sección 4), el gobierno espera lograr las siguientes metas fiscales de mediano plazo: *i*) mantener un presupuesto equilibrado y, para 2012, reducir la cuenta histórica de los RFSP a 34.6 por ciento del PIB; asimismo *ii*) disminuir la deuda neta del sector público de 20.5 a 15.6 por ciento del PIB entre 2007 y 2012.

Antes de la crisis económica actual, el gobierno parecía encontrarse en vías de lograr estas metas. No obstante, las circunstancias presentes ya no permiten que estos objetivos sean realistas. Con el acelerado deterioro de la economía mundial, México, al igual que la mayoría de los países de la OCDE, se verá forzado a revisar sus metas fiscales a fondo.

A la fecha, las reformas fiscales han rendido frutos y permitido que México logre un nivel envidiable de estabilidad macroeconómica y financiera. No obstante, las finanzas públicas se enfrentan a presiones cada vez mayores del renglón de las pensiones, del sector social, de las necesidades de gasto en infraestructura y de una dependencia aún intensa de los ingresos petroleros. En este contexto, es muy importante la consolidación de las mejoras que se ha logrado hasta este punto, pero también es necesario profundizar para abordar los retos estructurales que enfrentan sectores clave.

### 3. Los retos

A pesar del buen historial fiscal México enfrenta retos estructurales de fondo. Entre éstos destacan los siguientes: *i*) mejorar su tasa de crecimiento; *ii*) encontrar fuentes de ingreso adicionales para reducir la dependencia de los ingresos petroleros, especialmente dada la disminución de las reservas de petróleo; *iii*) mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público; y *iv*) mejorar la rendición de cuentas y el control del gasto a nivel subnacional. En esta sección se analizarán en detalle los primeros dos retos.

#### 3.1. Mejorar el crecimiento económico

En términos generales, el desempeño económico de México es inferior al promedio de la OCDE, pero ha ido mejorando en muchos aspectos

durante los últimos 10 años. Si se toma la tasa de crecimiento del PIB per cápita como variable de aproximación, el crecimiento económico reciente fue muy cercano al desempeño promedio de la OCDE, pero aún lejano del observado en las economías emergentes de crecimiento acelerado (véase la tabla 1.1). Los niveles de ingreso de México se han mostrado relativamente estancados a lo largo de 20 años. En 2007, continuaron siendo significativamente inferiores al promedio de la OCDE y de cerca de una cuarta parte del de Estados Unidos de América (OCDE, 2009e).

**Tabla 1.1. PIB real per cápita**

	En paridad de poder de compra de 2005 (dólares estadounidenses)		Tasas de crecimiento promedio anual		
	1987	2007	1987-1997	1997-2007	1987-2007
Estados Unidos	29 553	43 026	1.95	1.84	1.90
Promedio de la zona OCDE	20 800	30 410	1.92	1.92	1.92
Brasil	7 474	9 072	0.45	1.50	0.97
Chile	5 942	13 323	5.06	3.19	4.12
China	918	5 052	8.56	9.24	8.90
India	1 098	2 587	3.26	5.50	4.38
México	9 250	11 983	0.70	1.91	1.30
Rusia	10 199	13 482	-4.39	5.16	1.88
Sudáfrica	7 492	9 096	-0.53	2.50	0.97
Turquía	5 230	8 387	1.87	2.91	2.39

Fuente: OCDE (2009), *OECD Economic Surveys: Mexico 2009*, Las Ediciones de la OCDE, París.

A lo largo de los últimos 20 años, los objetivos centrales de los gobiernos en el poder se han centrado en mejorar el crecimiento económico, crear empleos y reducir los niveles de pobreza. Para lograr estas metas han aplicado una serie de estrategias. Entre ellas destacan las reformas para liberalizar la economía y la apertura de la misma al comercio y la inversión, como es el caso de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los distintos gobiernos han invertido también en infraestructura, educación y programas sociales.

Durante las últimas décadas las tasas de crecimiento han mejorado en México y el nivel de pobreza se ha reducido de forma significativa. Sin embargo, en comparación con otros países de la OCDE, la desigualdad y los niveles de pobreza siguen siendo altos. De acuerdo con cifras del Banco

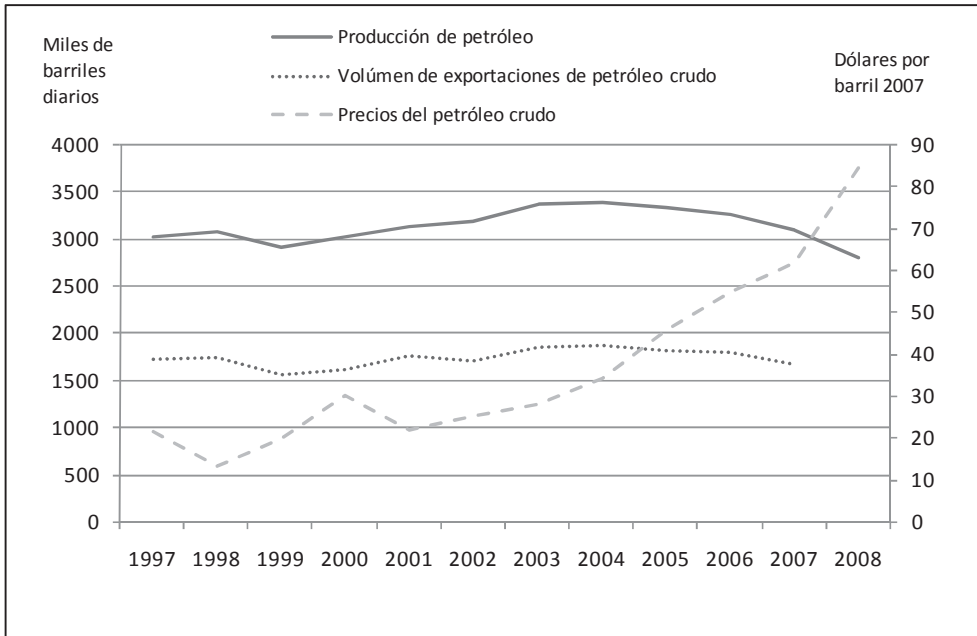
Mundial para 2006, 12 por ciento de la población aún vivía con un ingreso de menos de dos dólares diarios. Los elementos que siguen inhibiendo las mejoras en las tasas de crecimiento son la baja productividad laboral, la deficiente calidad y la ineficiencia de los servicios de infraestructura, el débil estado de derecho, los bajos niveles de competencia, el alto costo de hacer negocios, las rigideces en el mercado laboral formal, las barreras comerciales, los bajos flujos de inversión extranjera directa y los bajos niveles de logros educativos y de capacitación (OCDE, 2007a y 2007c).

La prioridad clave del gobierno actual consiste en mejorar el crecimiento económico. Para lograrlo, su objetivo consiste en mantener y mejorar la estabilidad macroeconómica; estimular mayores niveles de inversión; aumentar el financiamiento y la inversión en infraestructura y en capital humano para aumentar la capacidad de las personas y la productividad laboral (SHCP, 2008).

Sin embargo, el aumento en el gasto no basta para generar mejoras en la prestación de servicios. Tanto el gasto corriente como el gasto público nuevo deben incluirse para lograr resultados. Este es un tema particularmente presente en el caso de la educación y la capacitación, donde la producción es baja en comparación con otros países de la OCDE. Por medio de las iniciativas de presupuestación y gestión sujeta al desempeño y otras reformas, el gobierno mexicano está buscando mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público.

### ***3.2. Reducir la dependencia de los ingresos petroleros***

El gobierno mexicano depende en gran medida de los ingresos petroleros. En 2006, los ingresos petroleros representaron cerca de 40 por ciento de la recaudación total.<sup>4</sup> Mientras que entre 2007 y 2008 los ingresos petroleros aumentaron 15.5 por ciento en términos reales, la producción petrolera y las exportaciones disminuyeron durante este periodo. En efecto, el aumento de 200 por ciento en el valor de las exportaciones de petróleo que se observó entre 2005 y 2008 se explica principalmente por los aumentos de precio que compensaron el decremento en la producción (gráfica 1.3).

**Gráfica 1.3. Evolución del sector petrolero**

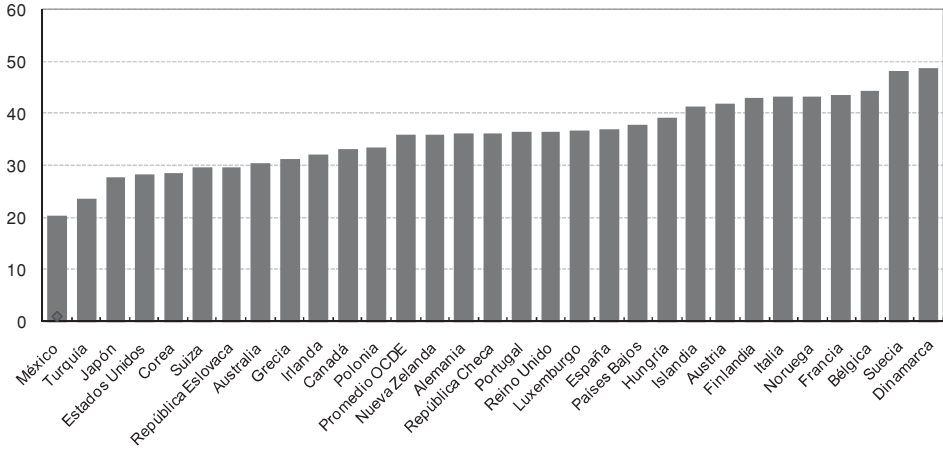
Fuente: PEMEX, México.

La considerable dependencia en los ingresos petroleros genera una serie de problemas para las finanzas públicas mexicanas. El precio del petróleo, como en el caso de todas las materias primas, es volátil, habiendo pasado de un máximo de 147 dólares por barril en julio de 2008 a cerca de 45 dólares por barril en marzo de 2009. Este cambio representa un descenso en el precio de más de 100 dólares en menos de 10 meses. De la misma forma, las reservas petroleras y los niveles de producción van a la baja. Al ritmo actual de extracción las reservas sólo durarán 10 años más. Es necesario contar con inversión en nuevas tecnologías, aumento en el capital para la exploración de nuevos campos y una mejor productividad para aumentar la oferta en el futuro.

Los ingresos de México presentan limitaciones en cuanto a sustituir los ingresos provenientes del petróleo. El nivel de presión fiscal y de recaudación tributaria no sólo es el más bajo de los países de la OCDE, sino que se encuentra entre los más bajos de América Latina. La recaudación de 2007 sólo representó 20.5 por ciento del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es de 36 por ciento (gráfica 1.4).

**Gráfica 1.4. Recaudación tributaria total (como % del PIB)**

2007 o último año disponible



Fuente: OCDE (2009), *OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics*, Las Ediciones de la OCDE, Paris.

Asimismo, el nivel de informalidad es alto, lo que reduce aún más la recaudación de impuestos. La informalidad se presenta cuando trabajadores y empresas no tienen interacción con el Estado y no se inscriben ante las autoridades, ni cumplen con la regulación o no pagan impuestos o prestaciones derivadas del trabajo ni cualquier otro tipo de aportaciones para la protección laboral o social (Perry, Maloney y Arias, 2007). La informalidad es una de las principales causas de las estrechas bases tributarias en los países de América Latina y el tamaño de la economía informal de la región es extenso y creciente (Gómez Sabaini y O’Farrell, 2009). El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) estima que, en México, el sector informal en 2006 representó 27.6 por ciento del PIB.

Los estados y municipios son entidades clave en el sistema fiscal mexicano. Mientras que las transferencias hacia los gobiernos subnacionales como proporción del PIB han aumentado de 6.2 por ciento en 2000 a 7.4 por ciento en 2008, la recaudación propia de los gobiernos subnacionales ha permanecido constante en alrededor de 1 por ciento del PIB. El gobierno federal ha reconocido la necesidad de ampliar la base tributaria. En 2007, puso en marcha una reforma tributaria para aumentar la recaudación en toda

la nación y fomentar que los gobiernos subnacionales aumentaran sus propios ingresos.

#### 4. Las reformas

Desde 2006 el gobierno puso en marcha cuatro importantes reformas para enfrentar algunos de los retos estructurales descritos en párrafos anteriores y mejorar la sostenibilidad fiscal y el marco y los procesos presupuestarios. Estas reformas se describen a continuación:

La **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 (LFPRH)** sustituyó al marco presupuestario legal anterior. El objetivo principal de esta nueva ley consistió en mejorar la eficiencia y la transparencia del marco presupuestario. La ley reformó el proceso presupuestario mediante las siguientes medidas:

- Establecer una regla de presupuesto balanceado.
- Establecer una fórmula para calcular los ingresos derivados del petróleo e institucionalizar los ingresos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros al igual que los del Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de PEMEX y los del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.
- Fijar un calendario claro para el proceso de aprobación del presupuesto en el Congreso, incluyendo un calendario aparte para el proceso presupuestario en los años electorales.
- Afirmar que el Congreso no puede aumentar el balance presupuestario general propuesto por el ejecutivo. Para el Congreso, los aumentos en el gasto deberán compensarse con disminuciones en otros renglones.
- Evaluar el impacto presupuestario para cada nueva ley propuesta.
- Requerir que el gobierno presente más información económica y de desempeño al Congreso.

Además de los principios y las reglas para la evaluación de los proyectos de inversión, la ley requería el establecimiento de los principios para el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y que se incluyeran indicadores de desempeño en el presupuesto. La ley también demandaba el establecimiento de lineamientos para la evaluación externa de programas. Por otro lado, imponía reglas estrictas para controlar el gasto en personal,



exigía una ejecución más eficiente del gasto público y fomentaba el otorgamiento de mayores niveles de autonomía a las secretarías y los organismos.

La ley establecía una fórmula para calcular los ingresos petroleros y lineamientos claros para asignar los ingresos excedentes. Primero, se utilizarían los ingresos excedentes para compensar cualquier faltante en el presupuesto derivado de la diferencia entre el presupuesto observado y el estimado y compensar los incrementos en el gasto no programable en las asignaciones presupuestarias no vinculadas con programas federales, como las fluctuaciones en tasas de interés o el tipo de cambio. Segundo, cualquier ingreso restante se distribuiría entre los tres fondos (el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de PEMEX) y al renglón de Programas y Proyectos de Inversión de las Entidades Federativas. Una vez que estos fondos hayan llegado a su límite de reservas, el ingreso adicional restante se canalizará a programas de inversión en el presupuesto federal, a inversiones estatales, a inversión en PEMEX y al Fondo de Apoyo para la Reestructuración de las Pensiones.

La segunda reforma es la **Reforma Fiscal Integral de 2007 (RFI)** propuesta por el Presidente Felipe Calderón que fue aprobada en septiembre de 2007 después de complicadas negociaciones con el Congreso. El paquete que contiene la reforma es extenso y de amplio alcance. La reforma tiene varios objetivos.

- **Mejorar la recaudación tributaria.** Por ejemplo: la modificación del impuesto sobre depósitos en efectivo y la creación del impuesto empresarial a tasa única.<sup>5</sup> Se ha predicho que estos cambios aumentarán la recaudación no petrolera en 2.1 por ciento del PIB entre 2008 y 2012.
- **Mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público** estableciendo el marco de referencia para los sistemas de presupuestación y gestión por desempeño. El presupuesto basado en resultados y el programa anual de evaluación son componentes clave de la Reforma Fiscal Integral. La RFI requiere que el presupuesto incluya objetivos, metas e indicadores para los programas. Asimismo, requiere evaluaciones de desempeño para confirmar el logro de estas metas. También demanda el establecimiento de un programa federal – conocido como Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) – para fomentar la eficiencia y la eficacia de la administración pública.

Por otro lado, para el final del gobierno en funciones, esta reforma requiere que se realice una reducción de 20 por ciento en el gasto administrativo, con la meta de disminuir 5 por ciento cada año. A fin de lograr este objetivo, además del PMG, el ejecutivo puso en marcha un programa conocido como el Programa de Mediano Plazo (PMP). En el marco del PMP, las secretarías y los organismos tienen la obligación de proporcionar información sobre las estrategias y las medidas que tomarán para mejorar el ejercicio del gasto público y la administración pública, diseñar indicadores y convenios de desempeño; y poner en práctica medidas de austeridad. El PMP requiere que las secretarías y los organismos cumplan reglas de austeridad como, por ejemplo, restringiendo la creación de puestos nuevos (véase el Apéndice A para más detalles al respecto). Por último, en sus informes trimestrales, el ejecutivo deberá informar al Congreso sobre el avance del PMP en la reducción de costos.

- **Fortalecer el federalismo fiscal** y fomentar que los estados aumenten sus propios ingresos mediante el otorgamiento de mayores poderes de gravamen e incentivos para aplicarlos. Este elemento contempla la posibilidad de dar a los estados el poder de imponer un gravamen sobre la tenencia de autos y sobre las ventas finales de ciertos bienes, como el alcohol. Las participaciones se modificaron para estar más correlacionadas con la actividad económica y las aportaciones cambiaron para relacionarlas más con las necesidades y hacerlas más redistributivas. Todos los cambios en las fórmulas incluyen una cláusula de indemnización en términos nominales.

La RFI también dispone la evaluación y auditoría de los recursos federales transferidos hacia los estados y los gobiernos locales. La evaluación de los recursos federales transferidos hacia los estados se realizará en coordinación con los gobiernos de los estados, los municipios y las secretarías federales correspondientes. Desde hace tiempo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene facultades para realizar auditorías de los fondos federales transferidos a los gobiernos locales y estatales. La RFI requiere que los gobiernos de los estados fortalezcan la independencia y la capacidad técnica de la institución de auditoría del estado que colaborará con las autoridades federales. La ley exige que el encargado de la institución de auditoría estatal tenga un nombramiento con duración de siete años y que el funcionario cuente con la preparación académica y la experiencia necesaria. Los resultados logrados por los estados deberán incorporarse tanto en los informes financieros federales como en los locales. Estos cambios

deberán contar con la aprobación de las legislaturas locales en un plazo de un año.

La **Nueva Ley del ISSSTE**, reformó el esquema de pensiones del sector público y tiene como objetivo crear un sistema de pensiones que sea más sostenible en el largo plazo. La reforma tiene el propósito de aliviar la presión sobre las cuentas fiscales que causan los desequilibrios en el sistema de pensiones de los empleados del gobierno administrado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Se espera que la transición de un sistema de capitalización a uno de reparto en cuentas individuales para el retiro garantice la viabilidad del sistema de pensiones en el largo plazo. El nuevo sistema, totalmente capitalizado, administra cuentas individuales portátiles para cada trabajador, permitiendo la transferencia de los derechos de jubilación entre el gobierno y el sector privado. Los trabajadores contratados deben optar entre el régimen de pensiones tradicional y el esquema nuevo; los trabajadores de nueva contratación quedan inscritos en el sistema de cuentas individuales.

Este nuevo modelo intenta reducir los desequilibrios que el ISSSTE tendría que enfrentar sin una ley como ésta. La SHCP tiene la facultad de enmendar el presupuesto federal anual a fin de verificar la inclusión de los gastos resultantes de las obligaciones del gobierno federal en relación con esta nueva ley del ISSSTE. Las obligaciones del ISSSTE están garantizadas por la creación de cuatro fondos de reserva. Estos fondos son la Reserva de Operación, la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento y Actuarial, la Reserva para Financiamiento y la Reserva General Financiera y Actuarial.

La **Ley General de Contabilidad Gubernamental de 2008**: El objeto de esta reforma reside en mejorar la rendición de cuentas y aumentar la supervisión de los fondos federales a nivel subnacional por medio de la armonización de los códigos contables y presupuestarios en todos los niveles de gobierno. Asimismo, busca introducir la contabilidad por devengados a todos los niveles de gobierno.

Entre las principales características de la reforma destaca la armonización de las técnicas contables entre los tres niveles de gobierno, la implementación de una plataforma tecnológica que permite la generación de información en tiempo real, la inclusión de datos basados en indicadores y resultados de la evaluación de programas, así como la entrega de actualizaciones financieras trimestrales. Los gobiernos estatales y municipales tendrán que implementar estos cambios a más tardar en 2012.

Además, en 2008, el gobierno buscó reformar PEMEX, la compañía petrolera nacional. Estas reformas tenían la intención de mejorar y fortalecer la gobernanza corporativa y la transparencia de la empresa. El gobierno

propuso un paquete de reformas para aumentar los recursos de PEMEX siempre que lograra sus metas de modernización. La reforma permite que PEMEX utilice los recursos del Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura. Se espera que estas reformas den a la compañía más flexibilidad y recursos y contribuyan a impulsar las inversiones en capital, que se requieren para aumentar la capacidad de producción. Asimismo, una de las principales metas de la reforma es ajustar el régimen fiscal. Los cambios al presupuesto de 2009 modificaron la regla fiscal del presupuesto balanceado para excluir los esquemas de inversión de largo plazo que realice PEMEX y llevaron el porcentaje de las operaciones de PEMEX que se encontraba fuera del presupuesto a formar parte del mismo.

El gobierno predijo que la implementación de las cuatro principales reformas debería representar un incremento de 0.3 puntos porcentuales al año en la tasa de crecimiento económico para el periodo comprendido entre 2009 y 2012, además de un aumento en los ingresos presupuestarios de 22.8 por ciento en 2007 a 24.2 por ciento en 2008. El gobierno estimó, para 2008, un aumento de 5.3 por ciento real en los ingresos no petroleros. En la práctica, el aumento en los ingresos fue menor a lo previsto. Dada la crisis actual, incluso si no se logran las metas establecidas por el gobierno, la implementación de estas reformas es un avance impresionante en el renglón de responsabilidad fiscal.

## 5. Crisis financiera y recesión global

En fechas recientes México ha sobrevivido y prosperado luego de dos crisis económicas de gran envergadura. La crisis actual es más significativa en términos de su alcance y magnitud global. La economía mundial está sufriendo las consecuencias de un choque financiero sin precedentes, que ha comenzado ya a reducir el gasto de los hogares, al igual que el consumo, la inversión privada, la producción y el comercio. La crisis financiera generada por el impacto del colapso del mercado hipotecario estadounidense se extendió con velocidad alarmante en todo el mundo. Incluso habiéndose aplicado una serie de paquetes de medidas extraordinarias para suavizar el impacto de la crisis y evitar las restricciones de liquidez, las expectativas sobre su impacto siguen siendo tentativas.

Luego de varios años de crecimiento vigoroso, la desaceleración de la actividad económica es extensa y se observan signos de incertidumbre acerca de su duración. Los países más desarrollados se encuentran en recesión y el crecimiento económico ha disminuido de manera acelerada. El informe intermedio de la OCDE prevé una contracción general de la economía mundial de 2.75 por ciento para 2009. La contracción es aún

mayor para los 30 países miembros de la OCDE, llegando a 4.3 por ciento para 2009 (OCDE, 2009a).

La economía mexicana es vulnerable debido a su estrecha vinculación con la economía estadounidense y a la reciente caída en los precios del petróleo. Estos elementos exponen al país a impactos de la crisis financiera global que el gobierno no está en condiciones de controlar (FMI, 2009a).

En 2007, la proporción de exportaciones comerciadas con los miembros del TLCAN ascendió a 85 por ciento, de lo cual más de 97 por ciento se canalizó a Estados Unidos de América (gráfica 1.5). Asimismo, el rezago observado entre lo peor del choque financiero estadounidense y el impacto esperado en América Latina es de uno y medio años en promedio.

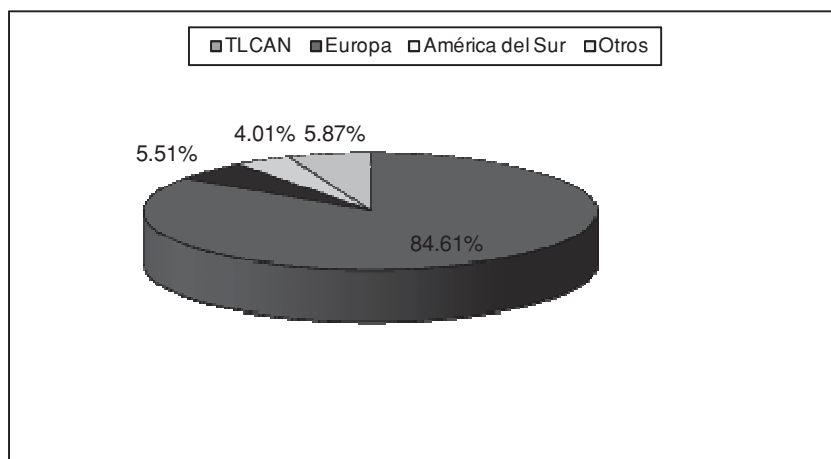
En el caso de México, tanto el choque financiero como el de producción sufrido por Estados Unidos de América comenzaron ya a afectar la economía. El escenario económico mexicano se deterioró en 2009 pues la desaceleración económica internacional resultó peor de lo que se esperaba, a lo que se sumaron las consecuencias del brote del virus de la influenza H1N1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estimó una tasa de crecimiento del PIB de  $-5.5$  por ciento, suponiendo una recuperación parcial de la economía global hacia el cierre del año. La proyección de la OCDE de junio de 2009 para México prevé que la tasa de crecimiento del PIB para este año será de  $-8$  por ciento, ya que el crecimiento de la economía global no se reanuda sino hasta 2010.

Lo que sí es inevitable es el contagio que se evidenciará en la economía real. La producción y el empleo industrial ya se han visto afectados, mostrando una importante contracción, mientras que los niveles de inversión se han estabilizado por medio de la inversión pública. Asimismo, si la crisis global continúa reduciendo los precios de las materias primas, el impacto para México podría ser aún peor. El descenso en los precios del petróleo que llegó a 100 dólares por barril desde su inicio en julio de 2008 ya está afectando las finanzas mexicanas.

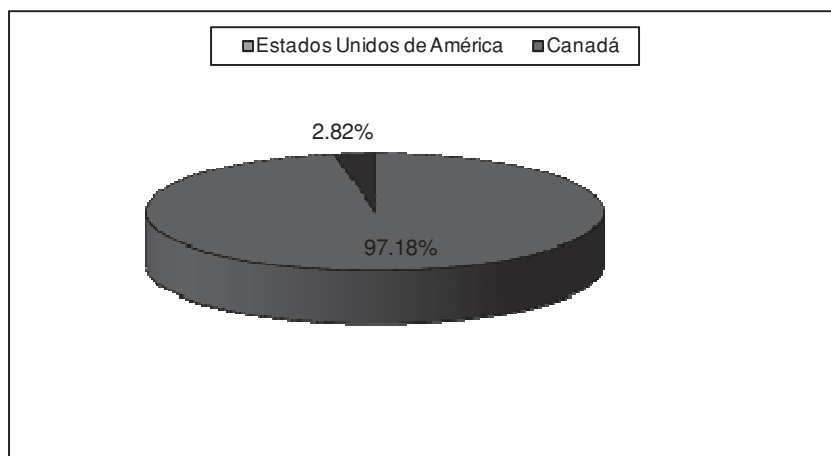
Otro tema importante para México se relaciona con el monto de remesas provenientes de los migrantes mexicanos que viven en Estados Unidos de América. En 2006, las remesas enviadas a México alcanzaron 23.1 miles de millones de dólares, con lo que se convirtieron en la tercera fuente de generación de divisas. De hecho, ya comenzó la desaceleración en el ritmo de envío de las remesas hacia México. Durante la primera mitad de 2007, el flujo disminuyó 1.4 por ciento en comparación con el mismo periodo de 2006. Además, es importante destacar que muchos de los migrantes trabajan en el sector de la construcción, uno de los más afectados. Con el deterioro general de la economía estadounidense durante 2008 y 2009, la expectativa se centra en que el impacto sobre las remesas será aún mayor.

**Gráfica 1.5. Exportaciones por socio comercial, 2007**

## A. Todos los socios



## B. Miembros del TLCAN



A pesar de estos problemas, en comparación con cualquiera de las crisis anteriores, México está mejor preparado para enfrentar esta crisis. Esto sucede porque, por medio de los paquetes de reforma recientes, el país ha mejorado significativamente el marco fiscal. A lo largo de los últimos 10 años, México ha mantenido finanzas públicas sanas, reduciendo déficit presupuestarios, manteniendo la inflación bajo control, acumulando altos niveles de reservas y reduciendo considerablemente su deuda total. Su sólido sistema bancario no está expuesto al mercado de créditos

subpreferenciales. No obstante, la magnitud de la crisis presenta serios retos para la economía mexicana. De aquí que el paquete de estímulo del gobierno sea bien recibido, convirtiéndose en un importante elemento para contribuir a reducir el impacto de la crisis global, como también sucederá con las reformas fiscales que ya han sido promulgadas.

### ***5.1. Las respuestas del gobierno a la crisis global***

El gobierno mexicano ya puso en marcha un paquete de estímulo que representa aproximadamente 1.4 por ciento del PIB. El gobierno y el Banco de México han implementado varias medidas para estimular el crecimiento económico, aliviar las restricciones de liquidez y mantener el orden en los mercados locales. A continuación se describen algunas de las medidas tomadas por el gobierno:

- El mecanismo de subasta de bonos gubernamentales se modificó para favorecer los bonos de corto plazo y reducir los montos de bonos de largo plazo. Las líneas de crédito de las organizaciones financieras multilaterales se ampliaron hasta por 5 mil millones de dólares. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México compraron 190 mil millones de pesos de acciones oficiales para aumentar la liquidez de los mercados financieros. Asimismo, la Banca de Desarrollo, Nacional Financiera y Bancomext asignarán cerca de 150 mil millones de pesos para estimular la inversión. La Sociedad Hipotecaria Federal aportará 40 mil millones de pesos para apoyar el sector de la vivienda.
- La Reserva Federal de Estados Unidos de América autorizó el establecimiento de líneas para la realización de *swaps* temporales de liquidez con el banco central mexicano. Estas nuevas líneas apoyarán el suministro de liquidez en dólares por montos de hasta 30 mil millones de dólares por parte del Banco Central de Brasil, del Banco de México, del Banco de Corea y de la Autoridad Monetaria de Singapur. Sumado a lo anterior, el Fondo Monetario Internacional aprobó el acceso del país a una línea de crédito flexible por aproximadamente 47 mil millones de dólares. Esta línea de crédito no está sujeta a condiciones. Las autoridades mexicanas tienen la intención de tratar esta línea de crédito como medida precautoria para contribuir a impulsar la confianza mientras que enfrenta las consecuencias de la crisis económica global.
- En octubre de 2008, el gobierno puso en marcha el Programa de Fomento del Empleo y la Productividad que incorpora una amplia gama de medidas que incluye el aumento en las inversiones en

transporte e infraestructura por medio de un paquete de estímulo fiscal y de programas de inversión en asociación entre el sector público y el privado. También tiene el propósito de facilitar el acceso al crédito para las PyME. El gobierno anunció una reducción gradual del arancel aplicado a una gran variedad de bienes entre 2009 y 2013. Esta importante medida que, en gran parte, se relaciona con los bienes intermedios, deberá contribuir a reducir el impacto de la crisis financiera sobre el comercio internacional mexicano.

- Las reformas adicionales para eliminar los esquemas de inversión de largo plazo de PEMEX de la regla del presupuesto balanceado generaron un espacio fiscal de 78.3 miles de millones de pesos mexicanos en el presupuesto de 2009 lo que permitió la asignación de 53.1 miles de millones de pesos mexicanos para inversiones adicionales en infraestructura. Más aún, el precio de cobertura del petróleo de 70 dólares por barril en 2009 ha liberado recursos adicionales, mitigando el impacto del descenso en los precios del petróleo.
- Por último, en enero de 2009 el gobierno anunció el Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo. Este programa tiene como propósito apoyar a los hogares mediante la creación de empleos, mejorando la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) y la inversión en infraestructura. El impacto esperado a partir de este programa comprende un estímulo para la demanda local de 1 por ciento del PIB, la reducción de las presiones inflacionarias<sup>6</sup> y mejorar la competitividad de la economía.

## 6. Conclusión

México ha recorrido un largo camino desde las crisis financieras de generación interna de los años de 1980 y 1990. La situación reciente de las finanzas públicas mexicanas refleja con claridad que se trata de una época de responsabilidad fiscal. La situación fiscal de México, así como su estabilidad financiera han mejorado considerablemente. El país se encuentra mejor preparado para enfrentar la crisis económica actual que en episodios previos.

Aunque la consolidación de las mejoras logradas es muy importante, la profundización en las reformas estructurales en varios sectores clave es esencial. El gobierno presentó recientemente una serie de reformas que busca enfrentar los cambios estructurales subyacentes. Resulta importante



avanzar con la implementación de estas reformas, incluso en un contexto de crisis financiera como el actual, pues estas medidas ya están teniendo un impacto positivo. De continuar con estas reformas, se lograría hacer una contribución significativa para la estabilidad de largo plazo.

## Notas

1. Aplicando los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), la definición amplia del déficit presupuestario.
2. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Honorable Cámara de Diputados, con datos del Banco de México.
3. Estos pasivos (proyectos de inversión multianuales) son los únicos registrados antes de otras deducciones cuando el proyecto está terminado. Inicialmente, se registra el pago de los primeros dos años y anualmente se suma un año de pagos. Este esquema ya no está disponible para PEMEX.
4. Esta cifra fluctúa entre 30 y 40 por ciento de los ingresos fiscales.
5. Las tasas aplicadas aumentarán progresivamente de 16.5 por ciento para 2008 a 17.5 por ciento a partir de 2010.
6. Durante 2009, se congelaron los precios de la gasolina, el precio del gas LP se redujo 10 por ciento y los precios de los energéticos para la obtención de energía industrial se redujeron también. Esto contribuyó a reducir las presiones inflacionarias.



## *Capítulo 2*

### **Formulación del Presupuesto**

A lo largo de la última década, la evolución del proceso presupuestario ha recibido el impulso de dos tendencias principales. Primera, a fin de evitar las crisis experimentadas en los decenios de 1980 y 1990, el gobierno ha trabajado en el diseño de un marco institucional para la gestión estable y sostenible. Segunda, el país concluyó el proceso de transición de un sistema político dominado por un solo partido a uno competitivo multipartidista.

Este proceso de reforma ha sido continuo aunque con muchas paradas y arranques; sin embargo, la adopción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la legislación subsiguiente son avances importantes en este proceso. Esta ley sustituyó el marco legal presupuestario que se había aplicado durante casi 30 años.

Este capítulo se divide en siete secciones. La primera presenta un panorama general de las funciones de los participantes institucionales clave y los organismos cruciales para el proceso de formulación del presupuesto; la segunda toca el tema del proceso anual de formulación del presupuesto; en la tercera se describe el contenido de la documentación presupuestaria que se presenta al Congreso; la cuarta analiza las reglas fiscales; la quinta trata el tema del diseño de estimados y marcos de gasto de mediano plazo; en la sexta, se presenta un análisis de los pasivos contingentes y la sostenibilidad de largo plazo; por último, en la séptima, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

## **1. Panorama institucional**

El poder ejecutivo está encabezado por el presidente e integrado por 18 secretarías y la Procuraduría General de la República. Todos los secretarios tienen rango de miembros del gabinete. Cada uno tiene autoridad sobre diversos organismos, cuerpos de gobierno y empresas propiedad del Estado. La Presidencia de la República es responsable por el rumbo político en general y busca garantizar que el presupuesto anual esté alineado con las prioridades del gobierno para los seis años de gestión del presidente.

### ***1.1. Estructura y operación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la unidad presupuestaria***

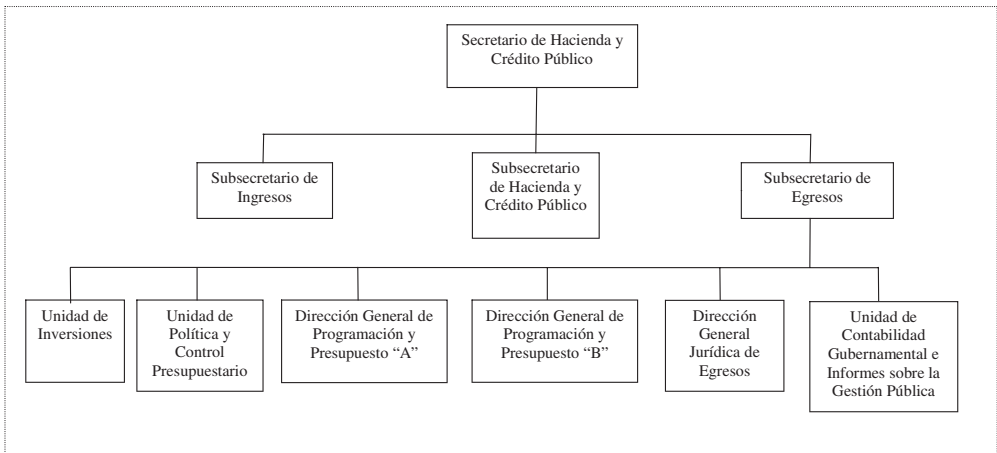
La formulación del presupuesto ejecutivo tiene un alto nivel de centralización y está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Ninguna otra entidad o persona tiene facultades sobre la

formulación del presupuesto. En el pasado, México tenía una secretaría dedicada a la programación y la planeación, funciones que pasaron a la SHCP en 1992.

Durante los últimos 20 años, la SHCP ha fungido como un fuerte ministerio de finanzas. Los ministerios de finanzas en América Latina tienden a ser poderosos en términos de su mandato formal y de su influencia informal sobre otros ministerios. México no ha sido la excepción, aunque no llega al grado de centralización que se observa en Chile. En lo que respecta a las funciones de presupuestación, en México todos los procesos relevantes se llevan a cabo en la SHCP.

Dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Egresos (SSE) es la autoridad presupuestaria central, con responsabilidad amplia e integral sobre el gasto público. La SSE emplea un total de 1 145 personas de las 6 500 que trabajan en toda la secretaría. Las subdivisiones cubren la política, la gestión y la planeación presupuestaria, la contabilidad y el gasto en inversión (véase la gráfica 2.1). La SSE también incluye una dirección jurídica que se ha involucrado a profundidad en la redacción de las reformas recientes y lleva la relación con la legislatura. La Unidad de Política y Control Presupuestario es responsable por la dirección general de la política presupuestaria y la coordinación interna de la toma de decisiones sobre el presupuesto. También está a cargo de la operación de las iniciativas correspondientes a la presupuestación por desempeño.

**Gráfica 2.1. Organigrama de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**



Además, la SSE cuenta con dos direcciones de monitoreo presupuestario tradicionales (las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto,

DGPYP) que dan seguimiento a las diversas unidades de gasto del sector público. En estas dos direcciones trabajan alrededor de 140 personas, que ejercen control sobre casi todos los aspectos de la formulación y ejecución del presupuesto a lo largo del año y, lo que es más importante, comunican los topes presupuestarios anuales, negocian las propuestas de presupuesto, autorizan el ejercicio de fondos para gasto corriente y proyectos de inversión y dan seguimiento a la ejecución y el desempeño del presupuesto. Como resultado, los analistas del presupuesto de las DGPYP están en contacto constante con sus contrapartes en las secretarías y, en general, están muy bien informados sobre los detalles de sus respectivos rubros presupuestarios. La secretaría está considerando ampliar el número de DGPYP de dos a tres direcciones, con la intención de aumentar la capacidad de la oficina presupuestaria (SSE) para la inspección del presupuesto.

Durante la formulación del presupuesto sólo se establecen topes anuales para el presupuesto general de cada secretaría y, también para las categorías de gasto más importante a nivel agregado en cada una. La SHCP controla el gasto a nivel de categorías agregadas de gasto para cada sector, pero los analistas del presupuesto continúan dando seguimiento a las cifras presupuestarias más importantes de varios niveles inferiores. El Decreto de Presupuesto contiene 110 asignaciones, lo que es un número bastante manejable en términos de darle seguimiento y ciertamente bajo si se le compara con otros países de la OCDE. De hecho, tan sólo en el sector educativo el presupuesto contiene 6 500 registros y el presupuesto para el transporte 9 000. Existe una preocupación real acerca del grado de detalle que la SSE tiene la capacidad de vigilar de manera cotidiana dada la complejidad del presupuesto federal y la carga de trabajo del personal clave. La reciente expansión del seguimiento del desempeño junto con el sistema tradicional de información presupuestaria claramente aumentó la carga de trabajo de la oficina presupuestaria (SSE), especialmente para el personal de las DGPYP. No hay señales de que estos nuevos instrumentos hayan llevado a una reducción correspondiente en otras tareas de rutina.

La responsabilidad por los pronósticos macroeconómicos y las estadísticas del gobierno corresponde a la Unidad de Planeación Económica, bajo la dirección del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público. La unidad cuenta con 200 personas empleadas. Su tarea más importante consiste en proporcionar los supuestos macroeconómicos al principio de cada ciclo presupuestario. Aparte de las cifras clave usuales, como el crecimiento del PIB, la tasa de inflación y el tipo de cambio, el cálculo del supuesto de precio del petróleo para el siguiente presupuesto es un elemento central del trabajo de la unidad de planeación. El precio esperado del petróleo se calcula de acuerdo con una fórmula codificada en la LFPRH. En general, la SHCP parece ser un elemento sólido y capaz, tanto en términos

de su mandato formal como de su capacidad técnica para llevar a cabo sus tareas. Las principales responsabilidades presupuestarias se concentran en la SSE, y los funcionarios responsables del presupuesto ejercen una influencia formal e informal considerable sobre las decisiones de gasto en el sector público.

### ***1.2. La función de la presidencia***

En la cúspide del gobierno central se encuentra la Presidencia de la República. La entidad de mayor jerarquía en la toma de decisiones es el gabinete, que cuenta con 19 miembros, que son los 18 secretarios y el Procurador General de la República. El gabinete ampliado integra a 26 funcionarios más con nombramiento presidencial. El gabinete no siempre se reúne en pleno, sino que existen gabinetes para asuntos económicos, de seguridad, infraestructura y asuntos sociales. El gabinete económico se reúne para tratar diferentes temas presupuestarios a lo largo del año. Sin embargo, no existe un gabinete para el presupuesto como se le conoce en varios países de vocación parlamentaria en la OCDE. En lugar de ello, en México, la última palabra, y la de más alta jerarquía en las decisiones presupuestarias, la tiene el presidente mismo. La Presidencia de la República cuenta con un total aproximado de 534 empleados, pero sólo un pequeño grupo de asesores cercanos participa en el proceso presupuestario. No existe una oficina presidencial para el presupuesto que duplique funciones con la SHCP.

En el actual gobierno, el presidente participa en la apertura del proceso presupuestario para señalar las prioridades centrales del presupuesto que va a elaborarse, acuerda los toques para el presupuesto total y para cada secretaría con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y participa también durante la etapa final antes de que se envíe la propuesta al Congreso. A lo largo de todo el proceso de formulación del presupuesto el liderazgo está en manos de la SHCP. Los estudios sobre procesos presupuestarios en otros países de la OCDE (Hallerberg, 2004) y de América Latina (Alesina *et al.*, 1999) indican que este tipo de delegación de funciones generalmente es útil para el desempeño fiscal.

### ***1.3. Secretarías de Estado***

Las contrapartes principales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante la formulación del presupuesto son las secretarías de Estado. Cada secretaría, sin tener en cuenta su tamaño o sus características particulares, tiene un área administrativa central (la Oficialía Mayor, OM), donde se ubican las funciones de presupuestación, planeación, gasto, control

financiero y contabilidad. Cada OM cuenta con una oficina de presupuesto, que recaba la información relevante para transmitir a las secretarías y otras entidades encargadas de los diversos sistemas de seguimiento actualmente operando en el gobierno mexicano. La oficina de presupuesto tiene como contraparte a un equipo de analistas presupuestarios en una de las DGPyP de la SHCP. Ambas partes están en contacto estrecho y periódico durante el ejercicio fiscal, en el que sostener entre tres y cuatro conversaciones por semana no es raro.

#### ***1.4. Nuevos participantes para un presupuesto por desempeño***

En cuanto al proceso ejecutivo normal de formulación del presupuesto la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las secretarías de Estado son todas instituciones relevantes. El panorama se amplía ligeramente si se toma en consideración el sistema de presupuestación por desempeño de reciente creación (véase el Capítulo 5). Buena parte del sistema sigue en su etapa inicial, pero un muy importante elemento del sistema actual es el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas Sociales (CONEVAL). El CONEVAL es un pequeño organismo técnico con un total de 60 personas encargadas de dar seguimiento y evaluar el desempeño del sector social. En la práctica, el CONEVAL ha sido tanto impulsor de reformas como fuente principal de experiencia técnica en lo relacionado con la información sobre desempeño.

## **2. El proceso anual de formulación del presupuesto**

El año presupuestario mexicano sigue al año de calendario. El calendario presupuestario formal abre con la entrega de las primeras proyecciones macroeconómicas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso a más tardar el 1 de abril. Para el 30 de junio, el ejecutivo envía a la legislatura la estructura programática y las principales propuestas para el año siguiente, pero no proporciona proyecciones presupuestarias detalladas en este punto del proceso. La etapa de formulación del presupuesto termina con la entrega del mismo a la cámara baja de la legislatura el 8 de septiembre. Estos y varios pasos más del proceso se definen en la LFPRH. Asimismo, la SHCP precisa detalles adicionales por medio de disposiciones y, especialmente, mediante la circular de presupuesto anual. En la tabla 2.1 se presenta el calendario para el proceso anual de formulación del presupuesto.



**Tabla 2.1. Calendario de formulación del presupuesto**

Fecha	Acción
1 de abril	El ejecutivo presenta al Congreso las proyecciones macroeconómicas del siguiente ejercicio fiscal.
Junio y julio	Las secretarías comienzan a redactar sus propuestas de presupuesto.
Julio	Las secretarías deben presentar sus proyectos multianuales de inversión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Julio	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece el tope agregado para el presupuesto.
Julio	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público circula el manual para programar y presupuestar (la circular de presupuesto anual).
1 a 4 de agosto	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica los topes por sector a las secretarías.
11 a 22 de agosto	Las secretarías presentan sus presupuestos de manera electrónica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
25 de agosto	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público integra la propuesta de presupuesto.
25 de agosto a 8 de septiembre	Se realizan las revisiones finales antes de presentar el presupuesto al Congreso.

La dirección general de los cambios al presupuesto entre un año y otro se establece de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, que coincide con la vigencia de una gestión presidencial. La mayor parte de las secretarías suele formular su propio plan detallado de las prioridades generales de política en el plan nacional para cada sector. El impacto del plan nacional sobre el ciclo presupuestario anual es desigual, en primer lugar porque a menudo sólo se concluye a tiempo hasta el segundo o tercer presupuesto de una gestión presidencial y segundo porque el plan tiene que ponderarse contra las prioridades de corto plazo que no eran evidentes cuando se preparó la propuesta. El Plan Nacional de Desarrollo es importante como base para los términos de razonamiento que utilizan las secretarías para justificar nuevos gastos. Los objetivos de los nuevos programas se tienen que formular en función de su contribución a los objetivos más generales que se exponen en el plan nacional.

En la práctica, la primera etapa de la elaboración del presupuesto en las secretarías generalmente se va haciendo más compleja. Las secretarías de Estado elaboran los primeros borradores basados en los años anteriores y utilizando supuestos razonables de inflación y de aumento en los ingresos. La proporción de gasto no programable vinculante legalmente (entre los que destacan los derechos y las transferencias por mandato constitucional) varía de una secretaría a otra, pero se acerca a 25 por ciento del presupuesto total, compuesto sobre todo de transferencias federales y pago de intereses. La proporción de lo que los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público llaman “gasto ineludible” que incluye el gasto crítico en personal, que en 2008, por ejemplo, ascendió a 90 por ciento del gasto total. En la práctica, el margen para gasto nuevo es probablemente mucho menor aún y, en un año normal, no excedería de 2 a 3 por ciento del presupuesto de una secretaría. Los requerimientos adicionales se aclaran durante la primavera. De ahí, las secretarías comienzan a redactar sus propuestas, aunque el proceso formal de elaboración no da inicio sino hasta el verano. En mayo y junio de 2008, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las secretarías de Estado llevaron a cabo extensas reuniones bilaterales de alto nivel con la asistencia de subsecretarios. Este intercambio oficial sentó la base para el proceso formal de formulación del presupuesto para los dos meses siguientes. A fines de junio, la SHCP presenta a la legislatura la estructura programática del presupuesto, fijándola para ambos poderes del gobierno en lo que resta del ciclo.

A más tardar el 15 de julio, las secretarías tienen que presentar los proyectos multianuales de inversión nuevos o modificados. El 15 de julio, la SHCP publica la circular de presupuesto que contiene el manual para programar y presupuestar y actualiza la matriz de indicadores de resultados (MIR) que se presentan en el presupuesto. La circular define el formato preciso y la metodología a utilizar al elaborar el borrador del presupuesto. A principios de agosto, se comunican los topes presupuestarios definitivos a las secretarías, las que presentan entonces su información presupuestaria utilizando un sistema integral llamado Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). Las secretarías tienen relativamente poco tiempo para completar sus presentaciones. En 2008, el sistema permaneció abierto entre el 11 y el 22 de agosto. A fines de agosto y principios de septiembre, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integra el documento del presupuesto, junto con todos los volúmenes complementarios de información, para su presentación ante la cámara baja del Congreso.

Para cuando se comunican los topes presupuestarios, la mayor parte de los posibles desacuerdos entre las áreas responsables del gasto en las secretarías, es decir, las Oficialías Mayores y la SHCP tienen que haber quedado resueltos. De otra manera, el presupuesto no podría integrarse en un plazo de tres semanas. Como resultado de la cercana relación laboral entre las partes involucradas en el presupuesto y por la naturaleza incremental del mismo, las expectativas mutuas se conocen relativamente bien, al igual que el margen con que cuentan las secretarías para planear su gasto más allá de los límites previstos por la SHCP que son muy limitados. No obstante, los pasos formales del proceso de formulación del presupuesto parecen encontrarse bastante sesgados hacia las últimas semanas justo antes de su envío a la legislatura.

Durante las últimas dos semanas de agosto de 2008, la SHCP llevó a cabo una segunda ronda de negociaciones bilaterales entre las secretarías de Estado y el subsecretario de Egresos a fin de discutir las propuestas presupuestarias después de su presentación formal ante la SHCP para reconciliar las discrepancias que se encontraron y reducir el número de asuntos que tuvieron que canalizarse para que el presidente los resolviera. Aparentemente en años anteriores se había llevado a cabo un proceso similar, pero de forma más limitada y menos estructurada. El proceso actual en dos etapas se utilizó por primera vez en 2008.

La etapa final de revisión por parte del ejecutivo, antes de que los legisladores tengan la oportunidad de modificar el presupuesto, se centra en los conflictos no resueltos y en los toques finales a la luz de las prioridades de política que tendrá que resolver la Presidencia de la República, cosa que normalmente sucede hacia los últimos días antes de presentar el presupuesto ante la legislatura. Es posible, como en el caso de países con ministerios de finanzas más débiles, que los funcionarios a cargo del gasto en las diversas secretarías apelen directamente al presidente en cualquier punto de la formulación del presupuesto o, incluso, después de la misma. La medida en la que resulta posible eludir al Secretario de Hacienda depende tanto del entorno institucional formal como del estilo de gestión de cada presidente. En gobiernos anteriores, esta elusión se realizaba de manera regular en México.

En el gobierno actual se ha comenzado a utilizar la información sobre desempeño para alinear las decisiones presupuestarias y las prioridades de política en la última etapa de la formulación del presupuesto. Por primera vez en 2008 se elaboró un resumen de la información del desempeño para todos los programas gubernamentales. El propósito de este resumen fue de hacer accesible la información sobre desempeño para que los encargados de la toma de decisiones a niveles altos basaran sus fallos. En una serie de reuniones, la presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecen los topes presupuestales para cada secretaría. Los funcionarios destacaron que la información sobre desempeño se utiliza como insumo formal para estas negociaciones y, aunque resulta difícil determinar su influencia precisa, sí cumplió una función en algunos casos (véase el Capítulo 5).

La propuesta de presupuesto del ejecutivo y la Ley de Ingresos se presentan al Congreso para su aprobación el 8 de septiembre de cada año. La cámara baja tiene hasta el 15 de noviembre para aprobar el presupuesto. Este proceso se discutirá en mayor detalle en el Capítulo 3. Es importante hacer notar que el nuevo ejercicio fiscal comienza el 1 de enero.

En general, el ciclo de formulación del presupuesto anual parece funcionar razonablemente bien y genera los resultados que el gobierno espera: para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mantener el gasto general bajo control; para la Presidencia, dar rumbo político al proceso presupuestario; y para el ejecutivo, entregar la propuesta de presupuesto puntualmente. A pesar de la muy limitada flexibilidad del presupuesto mexicano, en 2009 reflejó las prioridades clave de la Presidencia, de las que la más importante para el gobierno actual es la seguridad interna. De hecho, el presupuesto de 2009 prácticamente cuadruplicó el gasto en seguridad interna. En 2004, el gasto en seguridad interna ascendió a 8.4 miles de millones de pesos mexicanos; en 2009, el gobierno solicitó 31 mil millones. Sin embargo, el proceso de formulación del presupuesto parece estar innecesariamente sesgado hacia las últimas semanas antes de someterlo a consideración del Congreso y el control que ejercen la Presidencia y la SHCP depende en cierta medida de la práctica administrativa del gobierno actual y menos de las instituciones formales.

### 3. Contenido y estructura del presupuesto

Desde una perspectiva formal, para que una ley se convierta en tal en México tiene que ser aprobada por ambas cámaras del Congreso. La Ley de Ingresos está sujeta a la aprobación de ambas cámaras, mientras que el presupuesto no. El presupuesto sólo está sujeto a la aprobación de la cámara baja del Congreso en forma de decreto, no de ley formal; de cualquier manera, es igualmente vinculante.

El poder ejecutivo redacta una serie de propuestas de ley y otros documentos económicos llamados Paquete Económico, que se entrega al Congreso a más tardar el 8 de septiembre y que consiste de lo siguiente: un marco macroeconómico, una propuesta de Ley de Ingresos y una propuesta de Decreto de Presupuesto de Egresos, además de la documentación de apoyo. Todos los documentos están disponibles tanto en forma impresa como en formato electrónico. El conjunto de estos documentos integra el presupuesto mexicano.

El marco macroeconómico establece el contexto del presupuesto en un documento de alrededor de 90 páginas. En él se establecen los antecedentes de la política económica, de la Ley de Ingresos federales y de la propuesta de presupuesto. Asimismo, incluye un análisis prospectivo de la economía de México y de las economías externas relacionadas. De igual manera se analizan temas que afectan a la economía nacional y a las internacionales, como: los precios del petróleo, los mercados financieros, la evolución de la economía mexicana, la situación del mercado laboral, los lineamientos de política económica para el siguiente ejercicio fiscal, la perspectiva

económica de la economía nacional para el siguiente ejercicio fiscal, la perspectiva económica a mediano plazo y la evolución de las finanzas públicas. El marco macroeconómico presenta estimaciones históricas a cinco años y a cinco años en el futuro para ciertos indicadores.

La propuesta de la Ley de Ingresos se presenta en tres documentos, todos en forma de cartas al presidente de la Cámara de Diputados con los documentos adjuntos pertinentes. En total, se presentan alrededor de 200 páginas de material. Una comunicación expone los motivos para la política tributaria que propone el poder ejecutivo; los montos recaudados a lo largo de los últimos cinco años y las estimaciones para los próximos cinco años. También presenta la propuesta de ley que otorga la autoridad recaudadora incluida en el presupuesto. La Ley de Ingresos para 2009 tiene una extensión de 62 páginas. La segunda comunicación presenta una explicación de los ingresos no tributarios y otros cobros que forman parte de los supuestos del presupuesto. El tercer documento cumple con un requisito constitucional de analizar la historia legislativa de las propuestas de ingresos incluidas en el presupuesto.

Las disposiciones de gasto en el presupuesto se presentan por organismo, por programa y por clasificación económica. Los motivos detrás de las propuestas de gasto se presentan por organismo. En 2009 se presentó un total de 568 páginas de explicaciones y cuadros. Los cuatro organismos autónomos tienen un capítulo exclusivo (el poder judicial, el poder legislativo, la Comisión Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos); uno más para las secretarías y otros organismos de gran tamaño y uno más para cada una de las cinco empresas públicas bajo control presupuestario.

El Decreto de Presupuesto de Egresos es el documento que contiene las reglas de ejercicio del gasto para el año fiscal en cuestión. Estas reglas complementan la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y sus reglamentos. El detalle del presupuesto de gasto se presenta en un anexo que contiene un cuadro exhaustivo para cada organismo con estimaciones sólo para el año presupuestario. Los anexos son parte de este decreto. Las páginas se numeran por organismo, no de forma continua en los anexos. Los 40 capítulos del anexo presentan un cuadro consolidado que tiene una extensión de cerca de 1 500 páginas.

El presupuesto mexicano presenta un volumen enorme de información. Una pregunta que se antoja apropiada es si todo este detalle por clasificación económica es necesario o útil. Aunque estos datos están organizados de forma adecuada, el volumen de información es tal que la mayoría de las personas encargadas de la toma de decisiones no están en posibilidades de abarcarla. Si los documentos correspondientes al presupuesto se

concentraran más en los programas, la transparencia y legibilidad de estos documentos aumentaría. Otro aspecto en el que queda espacio para mejorar es la presentación de una perspectiva de mediano plazo para el presupuesto. El presupuesto de inversión presenta los costos de los programas de inversión para el ejercicio posterior al que se somete. Los datos macroeconómicos también presentan agregados presupuestarios para los cinco años posteriores al ejercicio fiscal en cuestión. Sin embargo, sería útil contar con proyecciones de mediano plazo para los principales organismos y programas.

#### 4. Reglas fiscales

En México existen tres principales reglas fiscales: dos reglas de deuda y una regla de presupuesto balanceado. La primera regla en el renglón de la deuda que se aplica al presupuesto mexicano es una regla de oro consagrada en la Constitución (artículo 73, inciso VIII). La regla establece que el Congreso tiene que aprobar cada año el máximo de endeudamiento para el ejercicio. Sólo se permite el endeudamiento para apoyar la ejecución de proyectos que generen un incremento en los ingresos, así como para tratar con una situación de emergencia declarada por el presidente. La regla se puede obviar en circunstancias excepcionales y no cuenta con un mecanismo para hacerla cumplir.

La segunda regla se aplica a los estados y les impide endeudarse en el extranjero. No obstante, las entidades federativas podrán endeudarse por medio de instituciones nacionales (incluyendo al gobierno federal). Normalmente, la deuda del estado se garantiza mediante participaciones, aunque existen casos en los que la deuda puede avalarse con otros tipos de ingresos garantizados, como las aportaciones. El endeudamiento de los estados debe estar autorizado previamente por el Congreso estatal. Cuando se afectan las participaciones (que es la regla más que la excepción), deben inscribirse en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La deuda subnacional de México es muy reducida, de sólo 2 por ciento del total de deuda pública vigente, aunque esta cifra no contempla las asociaciones entre el sector público y el privado que establecen los estados.

La tercera regla fiscal es la del presupuesto balanceado, que fue implementada al amparo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006. Esta regla cuenta con el apoyo político y el respaldo de los principales partidos políticos. La regla exige que el presupuesto esté balanceado de acuerdo con la medida limitada de la cuenta fiscal que presenta el gobierno, es decir, el balance financiero que incluye el pago de intereses pero excluye el costo del paquete de rescate del

sector bancario y de los esquemas público-privados y los PIDIREGAS. Ahora la regla excluye también los esquemas de inversión de largo plazo de PEMEX, a lo que se suma que el esquema de PIDIREGAS ya no está disponible para aplicarse en PEMEX.

Además de establecer la regla, la LFPRH establece medidas disciplinarias que se aplicarán si se encuentra un faltante inesperado en los ingresos, de manera que el presupuesto pueda seguir estando balanceado (véase el Capítulo 4).

En circunstancias excepcionales, la ley permite que el ejecutivo incurra en déficit, pero sólo con aprobación del Congreso. A fin de obtener la aprobación del Congreso para incurrir en un déficit, el ejecutivo debe presentar primero al poder legislativo el monto por el que incurrirá en el déficit; las circunstancias excepcionales que lo justifican; qué medidas se tomarán para eliminar el déficit y regresar al presupuesto balanceado; y cuánto tiempo tomará hacerlo. También deberá reportar al Congreso sobre su avance en los informes trimestrales.

Esta regla fiscal representa una mejora con respecto al pasado. Sin embargo, existe la inquietud en torno a que una regla de presupuesto balanceado pueda llevar a medidas procíclicas (como, por ejemplo, que más ingresos signifiquen más gasto) y hacer más difícil la adopción de medidas fiscales contracíclicas. En el futuro, y a la luz de las experiencias que ha traído consigo la crisis financiera actual, el gobierno podría considerar la adopción de una regla más contracíclica.

Como se comentó en el Capítulo 1, desde la aprobación de la LFPRH, México tuvo éxito en su esfuerzo por lograr un presupuesto balanceado en 2007 y un pequeño déficit (0.1 por ciento del PIB) en 2008. Para el presupuesto de 2009, dos factores hicieron posible mitigar el impacto del descenso en los precios del petróleo y la crisis financiera.

Primero, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubrió con éxito el precio del petróleo para 2009. El precio del petróleo para el presupuesto de 2009 se fijó en 70 dólares, es decir, al nivel al cual la SHCP logró vender anticipadamente buena parte de la producción petrolera de este año, nivel de casi el doble del precio de mercado a fines de 2008. Esta política tiene posibilidades de generar ahorros por cerca de 118.4 miles de millones de pesos mexicanos,<sup>1</sup> destacando la importancia de la capacidad de la Secretaría para ajustar el cambiante precio del petróleo a su postura fiscal general.

### Cuadro 2.1. Reglas fiscales

Una regla fiscal eficaz debe fomentar la responsabilidad y sostenibilidad fiscal de largo plazo, contribuyendo a lograr la estabilización macroeconómica en el corto plazo. Algunas de las características que se requieren para que una regla fiscal sea eficaz es que sea transparente; que los supuestos y las estimaciones utilizadas para generar pronósticos sean creíbles; que sea políticamente viable y que cuente con mecanismos para hacerla cumplir. El extenso número de reglas fiscales vigentes se puede dividir en reglas basadas en el déficit, reglas basadas en la deuda y reglas basadas en el gasto.

#### Reglas de déficit y de deuda

Las reglas del déficit establecen un máximo numérico para el monto del déficit anual, que generalmente se fija como porcentaje del PIB. Entre los ejemplos se puede mencionar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (PEC) y la regla del déficit estructural de Chile. Estos ejemplos se describen aquí.

El PEC de la Unión Europea tiene tanto una regla para el déficit como otra para la deuda, y establece que: *i)* los presupuestos deben estar cerca de ser balanceados o arrojar un superávit en el mediano plazo; *ii)* en un año dado, el déficit presupuestario no debe exceder 3 por ciento del PIB; y *iii)* la deuda del gobierno no debe exceder 60 por ciento del PIB. La Comisión Europea (CE) es responsable por el seguimiento del presupuesto, juzgando si los planes fiscales actualizados que presenta cada país miembro son creíbles, congruentes y en línea con los objetivos de política de la UE en el terreno de la política fiscal, el empleo y la reforma económica.

El Consejo de Ministros de Finanzas de la UE (ECOFIN) vigila la implementación de los programas presentados, emitiendo una advertencia temprana cuando el déficit de un país se acerca al límite del 3 por ciento e incluso comenzando un “procedimiento de déficit excesivo” si se supera el límite mencionado. Si un país que superó el límite no adopta las medidas requeridas para llevarlo de nuevo a niveles inferiores a 3 por ciento durante los cuatro meses posteriores a la emisión del procedimiento, ECOFIN tiene facultades para imponer sanciones, como por ejemplo el requerimiento de un depósito que no pague intereses de hasta por 0.5 por ciento del PIB del país.

La regla fiscal establecida por el PEC fijó un máximo rígido para el déficit fiscal que se aplica sin importar la etapa del ciclo económico. De aquí surge un importante tema de daño moral, pues cada gobierno tiene la motivación de establecer su déficit arbitrariamente cerca del límite. Esta conducta obstaculiza la estabilidad monetaria regional y aumenta considerablemente el impacto de los choques negativos sobre la economía del país.

El indicador de balance estructural que se utiliza en Chile obtiene el impacto cíclico neto entre el nivel de actividad económica y los precios del cobre y el molibdeno.<sup>1</sup> Así, el balance estructural refleja los resultados financieros que el gobierno habría registrado si el PIB hubiera seguido su tendencia y los precios del cobre y el molibdeno estuvieran en sus niveles de largo plazo. El objetivo para el superávit estructural anual fue establecido originalmente por las autoridades en 1 por ciento del PIB, pero se ha reducido a 0.5 por ciento desde 2008.



### Cuadro 2.1. Reglas fiscales (*continuación*)

La experiencia de seis años en Chile ha sido exitosa en términos generales al *i*) permitir la implementación de una política contracíclica para minimizar las fluctuaciones de la economía y reducir la incertidumbre; *ii*) aumentar el ahorro público durante periodos de crecimiento, lo que ha contribuido a reducir las presiones sobre la apreciación de la divisa y a suavizar el impacto sobre la competitividad del sector exportador; *iii*) reducir la volatilidad de la tasa de interés; *iv*) aumentar la credibilidad del gobierno, lo que ha reducido las primas de riesgo y mejorado el acceso a los mercados internacionales; *v*) asegurar la sostenibilidad financiera de las políticas sociales; y *vi*) reducir la necesidad de financiamiento externo de la economía.

#### Reglas de gasto<sup>2</sup>

La posibilidad de evitar la “contaminación” de la política presupuestaria con elementos procíclicos también se puede lograr estableciendo un máximo anual en términos de los gastos con fin específico. De hecho, las reglas de gasto – que tienen el objeto de limitar los aumentos en el gasto y las reducciones en los impuestos producto de la aplicación de políticas – tienen la posibilidad de fomentar una disciplina fiscal más sólida que las reglas para el déficit, y orientar a los diseñadores de políticas en cualquier situación presupuestaria. En el caso de las reglas para el déficit inherentemente procíclicas, las reglas de gasto prohíben el gasto procíclico durante las expansiones económicas, pero pueden permitir las reducciones contracíclicas en los ingresos y los aumentos en los estabilizadores automáticos durante épocas de desaceleración económica. Asimismo, una regla de gasto puede mejorar la transparencia y la coordinación con la política monetaria y reducir las controversias sobre la aplicación de la regla.

A fin de que una regla de gasto sea eficaz, resulta esencial contar con un máximo de gasto que cubra una proporción del gasto total tan extensa como sea posible. No obstante, al decidir qué incluir dentro de los topes de gasto, los diferentes países utilizan criterios heterogéneos. En Reino Unido, sólo se incluye el gasto discrecional y se excluyen los gastos determinados por las fluctuaciones macroeconómicas como la seguridad social. Por otra parte, en países como Suecia o los Países Bajos, se incluyen en los topes los programas de gasto por mandato, como los servicios de salud y la educación ya que no se ven realmente afectados por las fluctuaciones macroeconómicas. En la mayoría de los países, se incluyen también las transferencias a los gobiernos estatales y locales, especialmente cuando – como sería el caso de México – el gasto local representa una importante proporción del gasto total del gobierno.

Después de registrar el déficit más alto entre los países de la OCDE acompañado de un fuerte incremento en la deuda del gobierno, Suecia puso en marcha una reforma integral y eficaz del proceso presupuestario que incluyó una regla de gasto. A diferencia de los Países Bajos, donde se utiliza un marco fijo periódico, el proceso de formulación del presupuesto en Suecia se define a partir de una regla fija basada en un marco móvil de tres años.<sup>3</sup> El objetivo de esto consiste en articular los objetivos fiscales del gobierno a nivel macroeconómico, estableciendo un nivel máximo de gasto con base en varios pronósticos económicos que orientan acerca de los recursos disponibles para cada uno de los 27 renglones de gasto divididos entre los 13 ministerios que ejercen gasto.

### **Cuadro 2.1. Reglas fiscales (*continuación*)**

Sin embargo, después de cubrir varias etapas de negociaciones entre el Ministerio de Finanzas, los ministerios que ejercen gasto y el Parlamento, cada ministro en Suecia tiene un alto nivel de autonomía para decidir la asignación de fondos entre las distintas asignaciones dentro de cada renglón de gasto.

1. Los ingresos derivados del cobre y el molibdeno, producto secundario del cobre, representan más de 25 por ciento de los ingresos fiscales totales.
2. Véase Anderson y Minarik, 2006.
3. Véase el cuadro 2.2 para una descripción más completa de los marcos de gasto de mediano plazo y un análisis más detallado del caso de los Países Bajos.

Segundo, el gobierno aplicó una modificación al presupuesto que excluyó las inversiones de capital de PEMEX de la regla del presupuesto balanceado, trasladando las operaciones de PEMEX fuera del presupuesto hacia el mismo. Esta medida redujo el gasto presupuestario por 78 miles de millones de pesos mexicanos o cerca de 5.5 miles de millones de dólares, generando dentro del presupuesto un aumento para inversión de 13 por ciento. El gasto para rubros administrativos se redujo 2 por ciento, al igual que los gastos en personal. Estos cambios ayudaron a resolver los problemas del presupuesto de 2009, pero aún persiste el reto para 2010.

Asimismo, en caso de necesitarse en el futuro, el gobierno cuenta con cuatro fondos de estabilización. Tres de estos fondos fueron creados específicamente para atender faltantes de ingreso; el otro tiene el objeto de resolver temas relacionados con pensiones. Los fondos podrían ejercerse si las circunstancias financieras no mejoran para el segundo semestre de 2009. Los depósitos y los retiros de los fondos están regulados específicamente en la LFPRH y otras reglas administrativas para garantizar su permanencia y propósito. Hacia fines de marzo de 2009, estos fondos ascendían a 16.5 miles de millones de dólares.

## **5. Supuestos económicos y marcos de gasto de mediano plazo**

### **5.1. Supuestos económicos**

La Unidad de Planeación Económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es responsable por el cálculo de pronósticos económicos y la redacción de informes sobre la economía para entregar al Congreso. La unidad elabora un informe preliminar que entrega al Congreso en abril y que contiene las proyecciones macroeconómicas para el año siguiente. Este

análisis incluye estudios de sensibilidad que consideran las posibles implicaciones de los escenarios económicos alternativos. Asimismo, la unidad contribuye a el marco macroeconómico presentado en el Paquete Económico. La secretaría también presenta actualizaciones trimestrales al Congreso sobre la situación económica. Los informes trimestrales desagregan la información por mes e incluyen datos sobre la economía, las finanzas públicas y la deuda.

El 8 de octubre de 2008, la SHCP presentó una actualización sobre la situación económica un mes después de la entrega del Paquete Económico para 2009. Esta actualización adicional se presentó como respuesta a los acelerados cambios en la economía a lo largo de los meses anteriores.

El marco macroeconómico titulado “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”, que se entrega con el presupuesto, contiene una descripción exhaustiva de la economía y su impacto sobre la política fiscal en México. El análisis para 2009 se basó en trabajos del Departamento de Comercio de Estados Unidos de América, de la Reserva Federal estadounidense, de la empresa calificadora Standard & Poor’s, de la Unión Europea, en *Blue Chip financial forecasts* y en otras fuentes independientes de análisis económico. El informe también se centra en los precios del petróleo y otras materias primas que México produce y, especialmente, en el impacto para el presupuesto mexicano a raíz de la reducción futura en el ingreso derivado del petróleo. Asimismo, incluye pronósticos trimestrales de los indicadores clave para los últimos cuatro años. Las secciones correspondientes a la política fiscal incluyen agregados generales de ingreso y gasto.

El documento marco se centra en temas de política económica cruciales para el desempeño de la economía mexicana y su presupuesto. El gobierno se ha mostrado más bien cuidadoso en sus supuestos económicos. Sin considerar el sesgo conservador, la perspectiva económica para el presupuesto de 2009 demostró ser demasiado optimista. Esta afirmación se cumple, por supuesto, para la mayoría de los demás presupuestos del mundo. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso revisa la perspectiva económica para México, pero no genera un pronóstico independiente. En informes futuros podría darse más énfasis a los aspectos de mediano plazo. En los próximos informes también sería útil añadir una evaluación de las desviaciones con respecto a pronósticos previos.

## ***5.2. Marco de gasto de mediano plazo***

El presupuesto mexicano presenta un marco macroeconómico que cubre 10 años: cinco años anteriores al proyecto y cinco años posteriores al

mismo. Este requisito se introdujo en la LFPRH de 2006, aunque se había cumplido voluntariamente desde años atrás. El marco macroeconómico incluye proyecciones económicas para la economía mexicana a partir de diferentes variables clave: el PIB, la inflación, la tasa de interés nominal y la cuenta corriente de los próximos cinco años. También incluye un panorama general de las finanzas públicas entre 2010 y 2014. Estas proyecciones se centran en dos elementos relevantes: primero, las implicaciones de la fórmula que determina la trayectoria esperada del precio de la mezcla mexicana de petróleo y, segundo, las presiones de gasto sobre los requerimientos de endeudamiento. Las proyecciones a 10 años que se presentan en el presupuesto mexicano son a nivel agregado. El presupuesto no incluye proyecciones multianuales por programa, organización o clasificación económica. La mayor parte del detalle en el presupuesto se presenta de manera anual.

La proyección multianual de ingresos incluye estimados en el renglón petrolero y no petrolero. En el caso de los ingresos petroleros, las cifras incluyen: estimaciones del precio del petróleo mexicano para el periodo 2010-14, utilizando una fórmula establecida en la LFPRH; una proyección de la producción de petróleo que proporciona PEMEX, que establece el número de barriles diarios que espera se produzcan en el periodo; y una estimación de los ingresos petroleros y su proporción del PIB. En los ingresos no petroleros se incluyen pronósticos para el monto de ingresos tributarios que se espera recibir.

La sección de gasto neto incluye proyecciones de gasto programable como las erogaciones por servicios de personal, pensiones, subsidios y transferencias, gasto de capital y otras operaciones. También presenta estimaciones de las transferencias a los gobiernos subnacionales y pagos por aportaciones a la seguridad social y a los servicios de salud para el periodo 2010-14, como porcentaje del PIB.

Por último, la sección sobre requerimientos financieros del sector público incluye estimaciones del balance económico primario entre 2010 y 2014 y de la deuda neta del sector público entre 2004 y 2014.

En general, el presupuesto mexicano hace uso muy limitado del marco de gasto de mediano plazo. El material macroeconómico presentado en el presupuesto incluye algunas gráficas y cuadros que presentan proyecciones para los cinco años posteriores al presupuesto. El material de apoyo incluye un resumen de dos páginas que explica el presupuesto en el mediano plazo.

### Cuadro 2.2. Marco de gasto de mediano plazo

La elaboración de un marco de gasto de mediano plazo (MGMP) es un elemento crucial para lograr finanzas públicas sostenibles en el largo plazo. Las ganancias en estabilidad y credibilidad vinculadas con la implementación de un MGMP son muy importantes. Asimismo, la adopción de un MGMP aumenta la eficacia del proceso de formulación del presupuesto y reduce el grado de conflicto durante el periodo.

Un MGMP eficaz requiere que el gobierno: *i)* establezca con claridad sus objetivos fiscales de mediano plazo en términos de metas de alto nivel, como lo sería el nivel de ingreso, gasto, déficit o superávit y deuda; *ii)* hacer operativos estos objetivos mediante la implementación de restricciones presupuestarias para cada secretaría o programa dentro de un periodo multianual definido con antelación; y *iii)* utilizar un fundamento basado en supuestos objetivos, precavidos y de alta calidad.

El MGMP puede ser fijo o flexible. En el primer caso, que es el que se presenta en la mayoría de los países de la OCDE, se permite un ajuste anual de los máximos generales a la luz de los resultados del año anterior o si se modifican las circunstancias macroeconómicas o las prioridades políticas. Los marcos fijos presentan agregados vinculantes que, sin embargo, pueden compensarse entre las diferentes unidades de gasto y deberán actualizarse con base en las proyecciones de inflación. Los marcos fijos se dividen entre los periódicos (Países Bajos) y móviles (Suecia). En un marco móvil cada año se añade un año al final de la secuencia de máximos anuales. En contraste, en un marco periódico, se elabora una nueva secuencia de máximos en intervalos periódicos, por ejemplo, al principio de cada periodo de gestión del gabinete.

Por ejemplo, el proceso de formulación del presupuesto en los Países Bajos se divide en dos fases. En primer lugar, cuando se crea un nuevo gobierno, en el documento de Acuerdo de la Coalición, presenta explícitamente sus objetivos generales de política presupuestaria para su plazo de gestión. Se aplica una regla de gasto con base en juiciosos supuestos que hace el Departamento Central de Planeación (*Central Planning Bureau*), una institución independiente. El Acuerdo de la Coalición establece máximos separados para tres sectores (el sector presupuestario “base”; el sector de prestación de servicios de salud; y el sector de seguridad social y mercado laboral) e incorpora proyecciones multianuales de gasto para cada ministerio.

Después de la primera fase (la principal), la política presupuestaria general del gobierno holandés se traduce anualmente a términos operativos. Después de varias rondas de negociación, cada ministerio recibe una Carta de Totales que muestra el nivel máximo de gasto que se le permite para el año siguiente. Como en Suecia (véase el cuadro 2.1), cada ministro holandés debe tratar con cualquier posible exceso en su área y sólo en raras ocasiones se utilizan transferencias entre ministerios o ajustes a los máximos de gasto.

Un MGMP con topes y objetivos preestablecidos es de gran ayuda para mejorar la disciplina fiscal. El control multianual del gasto en ambos marcos, el flexible y el fijo, ha demostrado su eficacia, aunque parece más fuerte en el fijo. En el marco flexible, los topes del año anterior son un punto de referencia importante utilizado por el Ministerio de Finanzas durante las negociaciones con las unidades de gasto; mientras que, en un marco fijo, el tope general no puede alterarse, con lo que todo incremento al tope de un ministerio tiene que compensarse con una reducción en otro tope ministerial o por medio de reducciones intra-ministeriales.

Los cuadros detallados para el programa de inversión incluyen el costo total del proyecto y los estimados anuales a cinco años en el futuro. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales del gobierno establecen un contexto de política para el presupuesto, pero éste no presenta explicaciones acerca de la relación entre el presupuesto y estos documentos de planeación. Prácticamente todas las decisiones presupuestarias se toman sobre bases anuales y la mayor parte de los materiales presupuestarios no presentan perspectivas de mediano plazo.

Aunque México se ha concentrado en asuntos clave de mediano plazo como la planeación para la disminución en los ingresos petroleros y el creciente costo de las pensiones, el presupuesto se vería fortalecido por la generación de estimados de mediano plazo para las secretarías y los principales programas y con la creación de un puente más explícito entre los documentos de planeación y la planeación presupuestaria a mediano plazo. La incorporación del desempeño en el proceso presupuestario también sería más realista en un contexto de mediano plazo. Entre los ejemplos de programas en los que la presentación de estimaciones de mediano plazo habría aumentado la comprensión del programa y del presupuesto por parte del público estaría el de mostrar los compromisos de gasto que implica el costo de suministrar 1.9 millones de pisos de cemento dentro de los siguientes cuatro años o de ampliar el gasto en seguridad interna en el plazo que cubre el presupuesto.

### ***5.3. Inversión e infraestructura***

La Subsecretaría de Egresos cuenta con una unidad aparte que consta de 68 personas responsables por analizar proyectos de inversión para considerar el diseño de proyecto, las estimaciones de costos y el impacto potencial en los programas de inversión. En el año 2008, se han consideraron 3 000 nuevos proyectos, incluyendo 875 nuevos caminos rurales, y 1 500 proyectos analizados. Los proyectos se consideran en términos de su beneficio socioeconómico, la reducción de la pobreza, los beneficios regionales y los beneficios transversales. Los proyectos por montos mayores a 150 millones de pesos mexicanos requieren de un análisis detallado costo beneficio, donde se consideren los costos y los beneficios derivados durante la vigencia del proyecto.

Los proyectos de menor envergadura se sujetan a una revisión simplificada. Las evaluaciones de los proyectos se clasifican en términos del impacto general del análisis costo beneficio. Los proyectos iniciados por la legislatura están sujetos a los mismos requisitos de revisión. Este análisis no lleva a decisiones presupuestarias, pero funge como insumo para el proceso de política presupuestaria. Las decisiones de financiamiento se consideran

en el contexto del presupuesto programático general, en lugar de en términos de las asignaciones para gastos de operación contra las asignaciones para inversión. El presupuesto presenta un cuadro detallado por cada proyecto de inversión, clasificado por organismo, presentando una descripción del proyecto, su costo total, sus costos anteriores, el requerimiento presupuestario actual y estimaciones para los siguientes cuatro años. No queda en claro cómo se toman las decisiones de asignación o en qué medida las secretarías utilizan los resultados del proceso de análisis.

México presupuestó fondos para proyectos de inversión de manera incremental, y el financiamiento por segmento se determina sobre bases anuales. Este enfoque de financiamiento ha resultado en mayores costos de los proyectos y una cantidad sustancial de proyectos inconclusos. En 2007, la RFI introdujo el financiamiento multianual para proyectos de inversión. Los encargados de la toma de decisiones deberían utilizar esta nueva autoridad para realizar más ejercicios de planeación y financiamiento multianual para grandes programas de inversión.

## **6. Sostenibilidad fiscal de largo plazo**

Todos los países de la OCDE están buscando garantizar la sostenibilidad de largo plazo para sus finanzas públicas. La transparencia, en especial en el caso de los pasivos de largo plazo y otros riesgos financieros, es un ingrediente vital para garantizar la salud de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica en el mediano y largo plazos. En el caso de México, dado el descenso en los ingresos petroleros, la sostenibilidad fiscal de largo plazo es un tema especialmente importante. La transparencia y la claridad de las políticas para tratar con los pasivos de largo plazo tales como las pensiones y la seguridad social son elementos importantes para la sostenibilidad, como lo es mantener la transparencia acerca de otros pasivos contingentes y contar con reglas claras acerca de los gastos fuera de presupuesto.

### ***6.1. Pensiones y seguridad social***

Uno de los renglones cruciales de los pasivos contingentes es el de las pensiones y otras prestaciones sociales. Como se comentó en el Capítulo 1, la reforma de 2007 al esquema de pensiones de los empleados federales (ISSSTE) fue un paso importante en el fortalecimiento de la sostenibilidad de las finanzas mexicanas. Esta reforma restringió las reglas para beneficiarse del sistema y el nivel de las prestaciones, además de reducir significativamente los pasivos por concepto de pensiones para el gobierno federal. Como resultado de esta reforma se espera que el valor presente neto

de los pasivos contingentes disminuya de 57 a cerca de 35 por ciento del PIB (OCDE, 2007c, p. 49).

El IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) está a cargo de la gestión de los servicios médicos, las pensiones y varias prestaciones más que reciben los trabajadores del sector privado. El IMSS se financia en su totalidad mediante el cobro de aportaciones que realizan tanto los empleadores como los empleados y de sus reservas financieras. Las aportaciones son las asignaciones para la seguridad social que por ley deben ser pagadas por el empleador, el empleado y otras partes. Los empleadores están obligados por ley a calcular las aportaciones a su cargo y pagarlas al IMSS. Asimismo, cuando el empleador paga el salario de sus empleados, debe retener la aportación de los empleados. Estas aportaciones se pagan mensualmente y el empleador está obligado a calcular su monto en los formatos impresos o utilizando un paquete de computadora autorizado por el IMSS. Las obligaciones del IMSS están garantizadas por cuatro fondos de reserva, financiadas por aportaciones al IMSS y canalizadas para cubrir gastos de operaciones, reservas actuariales, contingencias y catástrofes.

## ***6.2. Organismos y empresas públicas***

En México existen varias entidades y empresas públicas que operan bajo diferentes regímenes. Las cinco empresas públicas más importantes funcionan bajo el llamado “control directo” del gobierno mexicano. Estas empresas son PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad (CFE); Luz y Fuerza del Centro (LFC); el IMSS y el ISSSTE. Las finanzas de las empresas bajo control directo se incluyen en el presupuesto. El gobierno ha trabajado para poner en marcha acuerdos de desempeño que establecen metas de eficiencia y objetivos de ahorro para los funcionarios que administran estas entidades. El gobierno también ha comenzado a elaborar informes sobre medidas de desempeño para estas entidades.

Existen 120 empresas bajo “control indirecto”. La diferencia entre las empresas de control directo y las de control indirecto, de acuerdo con la LFPRH, es que el ingreso de las empresas bajo control directo se incluye anualmente en su totalidad en la Ley de Ingresos y sus gastos se integran en el gasto total neto. Por otro lado, las empresas bajo control indirecto son aquellas cuyo ingreso no se incluye cada año en la Ley de Ingresos y sus gastos no se integran en el gasto neto total, aunque sí los subsidios y las transferencias que reciben.

**Garantías:** El gobierno central mexicano normalmente no otorga préstamos directos. Las actividades productivas prioritarias recurren al apoyo de las instituciones bancarias de desarrollo respaldadas por el gobierno federal que reciben por ley las garantías que otorga el gobierno.



Los fondos de la banca de desarrollo se centran principalmente en otorgar crédito a personas y empresas públicas y privadas, así como a estados y municipios. El Congreso autoriza a la banca y los fondos de desarrollo a ejercer un máximo financiero intermedio. La banca de desarrollo está sujeta a los requisitos del Convenio de Basilea II como si fueran bancos comerciales.

**Gastos fiscales:** Desde 2002, la Ley de Ingresos incluyó una disposición en la que el ejecutivo recibe el mandato de reportar el presupuesto de gasto fiscal. Además de la Ley de Ingresos, la LFPRH también cuenta con una disposición para la inclusión de los gastos fiscales. El presupuesto de gasto fiscal se debe presentar el 30 de junio, de manera que se pueda utilizar para la negociación del presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal.

**Gastos fuera de presupuesto:** El presupuesto mexicano incluye la mayor parte del gasto público, entre la cual se encuentra una proporción sustancial de la actividad presupuestaria subnacional financiada por medio de transferencias y subvenciones federales. Los fondos fuera de presupuesto se utilizan para cubrir los gastos no reportados en el mismo; estas actividades son públicas o financiadas en parte con impuestos. Sin embargo, tienen que contar con la aprobación del Congreso, y la información con respecto a estos temas se incluye en informes trimestrales. Entre los ejemplos de renglones fuera de presupuesto destacan los siguientes:

- Los fondos financieros para el pago de los PIDIREGAS, que son proyectos financiados y construidos por el sector privado que más tarde se transfieren al sector público. Estos proyectos están destinados a generar su propia fuente de financiamiento y su impacto presupuestario debe registrarse de manera gradual.
- Por ley, el financiamiento total del IPAB, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, que es la aseguradora de depósitos del país, debe excluirse del balance financiero, pues este sólo contempla las subvenciones fiscales para cubrir el componente directo del costo del IPAB.
- Modificaciones de disposiciones presupuestarias tales como las transacciones virtuales: *i)* el componente inflacionario de un artículo de deuda; *ii)* los ingresos provenientes de la recompra de deuda; *iii)* los ingresos resultantes de una emisión de deuda balanceada; y *iv)* las reservas actuariales del IMSS y el ISSSTE.
- Los recursos financieros provenientes del Fideicomiso para el Apoyo del Rescate de Autopistas Concesionadas, creado en 1997, con activos y pasivos financieros de las carreteras concesionadas.

- El programa de apoyo a deudores, cuyo costo final estará influenciado por los resultados de las auditorías directamente relacionadas con la implementación adecuada de los programas que lleva a cabo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con la banca y la conducta futura de las tasas de interés tangibles.

La legislación reciente ha mejorado la transparencia de los pasivos de largo plazo, especialmente la reforma de pensiones de 2007, que se espera ayude a México a presupuestar uno de los pasivos de largo plazo más importantes. Sin embargo, aún persisten temas relacionados con la transparencia de los pasivos contingentes de algunas empresas y algunos PIDIREGAS, lo que se registra fuera de presupuesto.<sup>2</sup>

## 7. Conclusión y recomendaciones

El proceso de formulación del presupuesto mexicano funciona bien. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público supervisa un sólido proceso presupuestario controlado centralizadamente que garantiza que las políticas tributaria y de gasto del gobierno se reflejen en las decisiones y las asignaciones presupuestarias. En el gobierno actual se observa una marcada mejora en el balance entre el gabinete, la SHCP y la Presidencia. En gobiernos anteriores era posible que las secretarías de Estado recibieran aumentos en su presupuesto con solicitar al presidente que hiciera caso omiso de los topes establecidos previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de la Subsecretaría de Egresos (SSE), el trabajo cotidiano en torno al presupuesto se lleva a cabo en dos direcciones generales de programación y presupuesto (DGPYP A y B), con una cercana participación de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP). Como sucede con la administración pública mexicana en general, muchas de las decisiones que se toman en estas tres unidades no se toman a nivel operativo, lo que resulta en cargas de trabajo extremas para los funcionarios más altos. En el caso de las dos DGPYP, el problema de la carga de trabajo se complica con lo que se observó como un alto grado de detalle en la supervisión del gasto de las secretarías de Estado que deben mantener los analistas presupuestarios adscritos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el corto plazo, la propuesta de crear una tercera DGPYP para distribuir mejor la carga de trabajo en la SSE sería ciertamente útil.

La creación de una unidad de evaluación separada también ayudaría, aunque es crucialmente importante que este cambio organizacional incluya un marco viable para que los analistas presupuestarios participen en el sistema de desempeño. En el mediano plazo será necesario tomar medidas

adicionales para hacer posible que los analistas presupuestarios y sus supervisores se centren en temas estratégicos y deleguen por lo menos parte del trabajo detallado ya sea hacia abajo en la jerarquía o incluso hacia las secretarías de Estado.

Las reformas recientes han mejorado la transparencia de los documentos presupuestarios y han contribuido a generar un programa integral de información económica y presupuestaria al Congreso y el público. México ha puesto en marcha importantes reformas en términos de un presupuesto basado en el desempeño, creando capacidades de análisis y evaluación de programas, mejorando también la transparencia del presupuesto. No obstante, existen renglones en los que el presupuesto podría mejorar, como los siguientes:

- **Establecer un marco de gasto de mediano plazo más integral que mejore la planeación y ofrezca mayor estabilidad al marco fiscal del gobierno.** El primer paso en este proceso consiste en generar estimados de mediano plazo para los principales programas en el año base y, por lo menos, tres años más. Estos pronósticos tendrán que vincularse con la planeación sectorial y el Plan Nacional de Desarrollo en el contexto de las restricciones presupuestarias. La SHCP debería crear y publicar un nivel de acotamiento de servicios corrientes para que funja como punto de referencia en la consideración de los cambios de política en el ejercicio fiscal posterior al de base. Más allá de esto, también debe considerarse la posibilidad de establecer un marco de referencia fijo o flexible para el gasto de mediano plazo.
- **Los topes presupuestarios deberán especificar restricciones limitadas y, dentro de estos límites, otorgar discreción en la asignación de recursos a las secretarías y los administradores de programas en los casos en los que sea posible y con la finalidad de fortalecer el desempeño del programa.** Por ejemplo, podría resultar apropiado especificar un tope presupuestario para cada secretaría, un máximo de empleo y supuestos para ciertos programas de alta relevancia en el ámbito nacional. La asignación de los recursos tomando en cuenta estas restricciones deberá realizarse a discreción de las secretarías, incluyendo la asignación del personal.
- En la actualidad, el proceso de formulación del presupuesto está sobrecargado en los dos meses previos a su envío al Congreso. La SHCP parece depender de su relación cercana con el personal a cargo del presupuesto en las secretarías de Estado a fin de reducir el número de temas no resueltos a medida que se presentan en los meses previos. Sería deseable modificar las negociaciones

presupuestarias entre las secretarías de Estado y la de Hacienda y Crédito Público para formalizar las interacciones que se realizan en primavera y principios del verano. **En este caso se tendría que incluir la comunicación de topes para cada secretaría con la anticipación suficiente para permitir que las secretarías de Estado tuvieran el margen necesario para sus deliberaciones de política en torno a cómo dar el mejor uso al espacio fiscal disponible.**

- **La generación y el empleo de pronósticos a más largo plazo contribuirá a mejorar la sostenibilidad fiscal.** Sería benéfico que la SHCP creara estimados a un plazo de entre 20 y 30 años. Esta actividad contribuiría a la planeación para los temas de política fiscal de largo plazo que México tendrá que enfrentar, específicamente el descenso en los ingresos petroleros y el cambio en las características demográficas de la población.
- **Los responsables de la toma de decisiones de inversión deberían considerar la posibilidad de financiar programas de inversión considerables sobre bases multianuales.** Hasta 2008 no fue posible presupuestar de manera adecuada las inversiones de capital multianuales. La reciente introducción del financiamiento multianual para programas de inversión es una mejora muy positiva. Los encargados de la toma de decisiones deberían utilizar esta nueva autoridad para realizar más ejercicios de planeación y financiamiento multianual para grandes programas de inversión. La Unidad de Inversiones de la SHCP debería realizar más evaluaciones *ex post* de programas de inversión a fin de determinar la precisión de los planes de los proyectos y las estimaciones de costos.
- **Debería considerarse mejorar la presentación del presupuesto.** Esto se puede realizar mediante la reducción del número de datos por clasificación económica que no contribuyen a la gestión presupuestaria y ampliar la información relacionada con los programas. La documentación relacionada con el presupuesto debería incluir información acerca de los cambios en los programas, tanto los propuestos como los que ya se hubieran implementado.
- **La eficiencia del proceso de formulación del presupuesto ha mejorado con el fortalecimiento del papel coordinador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es necesario continuar en esta línea.** Durante el gobierno actual, ha mejorado el nivel de coordinación del proceso de formulación del presupuesto tanto dentro del poder ejecutivo como en lo correspondiente a la

relación con el Congreso. La SHCP ha desempeñado el papel de líder en la coordinación del proceso. Esta centralización ha contribuido a hacer cumplir la disciplina presupuestaria, evitando situaciones como las que se presentaron en gobiernos anteriores en las que los secretarios de Estado recurrían al presidente o al Congreso para ampliar los topes presupuestarios establecidos previamente por dicha Secretaría.

- **La reorganización de la oficina presupuestaria (SSE) contribuirá a una mejor gestión de las cargas de trabajo, para enfocarse más en las iniciativas relacionadas con el desempeño.** La propuesta de crear una tercera dirección general de programación y presupuesto (DGPYP) y una unidad de evaluación aparte es digna de mención, aunque es importante que este cambio organizacional incluya un marco viable para involucrar a los analistas presupuestarios en el sistema de desempeño. Muchas decisiones operativas se delegan hacia los niveles superiores, lo que resulta en cargas de trabajo extremas para los funcionarios más altos. En el caso de las dos DGPYP existentes, el problema de la carga de trabajo se complica con el alto grado de detalle en la supervisión del gasto de las secretarías. La carga de trabajo podría reducirse con la disminución en el nivel de detalle de la supervisión y concentrando más la atención en aspectos de análisis y revisión de los programas.

## Notas

1. Se supone un precio promedio del petróleo de 44 dólares por barril para el ejercicio y un tipo de cambio promedio de 13.8 pesos por dólar.
2. Como resultado de la reforma energética de 2008, los PIDIREGAS dejaron de existir para PEMEX, quedando vigentes sólo para la Comisión Federal de Electricidad (CFE).



## *Capítulo 3*

### **Aprobación del Presupuesto y la Función del Congreso**

**E**ste capítulo estudia la función del Congreso mexicano en el proceso presupuestario. A lo largo de la última década, la Cámara de Diputados del Congreso mexicano se ha convertido en un participante mucho más activo del proceso presupuestario. Esta participación refleja los cambios en el sistema político y la naturaleza de la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo. En una serie de ocasiones, el proceso presupuestario ha sido el punto focal de los conflictos entre ambos poderes. Las recientes reformas al proceso legislativo del presupuesto han proporcionado herramientas que fortalecen la supervisión legislativa y contribuyen hasta cierto punto a aclarar las funciones respectivas del Congreso y del ejecutivo. Lo anterior, en combinación con una voluntad creciente de los partidos para cooperar con el presupuesto y un mayor énfasis en la responsabilidad fiscal que implica, ha contribuido a mejorar el proceso parlamentario del presupuesto.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. La primera presenta un panorama del sistema político y de los cambios recientes a este sistema. La segunda estudia el ciclo presupuestario legislativo, mientras que la tercera analiza la función del organismo de auditoría. Por último, la cuarta presenta conclusiones y recomendaciones.

## **1. Panorama del sistema político**

México mantiene un sistema presidencial, en el que el presidente se elige por un periodo de seis años en un proceso con bases plurales donde gana el candidato con más votos. No se permite la reelección. El Congreso de la Unión es una legislatura bicameral que consiste de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Ambas cámaras se eligen por medio de una combinación de representación directa y proporcional. La Cámara de Diputados, que es la cámara baja, cuenta con 500 miembros, de los cuales 300 son electos directamente por distritos individuales por el método de mayoría de votos y 200 con base en la proporción de votos que recibe cada partido. En el Senado, se eligen directamente 96 curules en representación de los 31 estados y el Distrito Federal. Treinta y dos más se eligen por medio de representación proporcional. Los diputados tienen una gestión de tres años y los senadores de seis, sin posibilidad de reelección para el siguiente periodo.

Además de aplicarse a casi todos los puestos de elección pública, el principio de la no reelección es un aspecto importante de la vida política mexicana desde la época de la Revolución a principios del Siglo XX. En



congruencia con este principio, los funcionarios públicos tienen que cambiar de puesto cada ciclo electoral, por ejemplo, como candidatos de un puesto de elección a nivel estatal después de haber servido en el Congreso federal. Los intercambios entre los poderes ejecutivo y legislativo son comunes y los legisladores también pasan a puestos burocráticos de carrera después de haber servido un periodo. Algunos observadores han destacado el impacto nocivo que esta alta movilidad tiene sobre la experiencia de los legisladores, especialmente dada la corta duración de su gestión en la cámara baja. En cierta medida, el problema se mitiga con el hecho de que muchos legisladores generan su experiencia en diferentes niveles de gobierno y muchos terminan regresando al Congreso después de, por lo menos, un periodo fuera del mismo. Varios de los líderes actuales del Congreso son de hecho legisladores veteranos.

Como se comentó en el Capítulo 1, durante la mayor parte del Siglo XX, el sistema político mexicano estuvo dominado por un partido, el PRI, que encabezaba los tres poderes del gobierno (Costa-I-Font, Rodríguez-Oreggia *et al.*, 2003; Rocha Menocal, 2005). Esta dinámica cambió radicalmente cuando el país comenzó a convertirse en un sistema tripartita en las décadas de 1980 y 1990. En 1997, el PRI perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y se vio obligado a adaptarse al hecho de que tanto el PRD, partido de centro-izquierda, como el PAN, un partido de centro-derecha, pudieran bloquear propuestas de ley. Desde el 2000, dos candidatos del PAN han sido electos presidentes.

Estos tres partidos han sido los principales actores en la legislatura durante la última década, sin que ninguno sea capaz de lograr una mayoría clara o una coalición estable. Como resultado, el ejecutivo se ha visto obligado a trabajar con coaliciones cambiantes para lograr sus objetivos legislativos. Tanto el ejecutivo como el Congreso están aún en proceso de adaptarse a esta dinámica institucional relativamente nueva y, aunque se ha logrado un progreso considerable a lo largo de los últimos años, el proceso no está concluido aún.

Los primeros años del gobierno dividido se caracterizaron por las constantes diferencias entre los dos poderes, especialmente después del cambio de gobierno en 2000. El presidente carecía de una mayoría en el Congreso y enfrentó grandes dificultades para lograr la aprobación legislativa de sus iniciativas de reforma, lo que a menudo llevó a la parálisis entre la Presidencia y el Congreso. En este difícil entorno, el presupuesto no fue la excepción. Ambos poderes buscaron dar forma a las asignaciones presupuestarias de acuerdo con sus preferencias políticas respectivas, mientras que, al mismo tiempo, se acostumbraban a la nueva realidad institucional de una actividad de gobierno dividida y democrática. La confrontación llegó a su límite con el veto presidencial del presupuesto para

2005, que tuvo que ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir de 2005, los participantes del legislativo como los del ejecutivo han mostrado una voluntad creciente para establecer nuevas reglas institucionales para el proceso presupuestario, de manera que los inevitables conflictos políticos que se generan en un sistema democrático no obstaculicen la conducta ordenada en el proceso presupuestario. Como resultado, las principales reformas del proceso presupuestario (2006), la Reforma Fiscal Integral (2007), y las reformas del sistema de contabilidad (2008) y de la auditoría federal (2008 y 2009) se aprobaron con apoyo del Congreso. Asimismo, el presupuesto anual ha sido aprobado durante los últimos tres años (presupuestos 2007-09) con mayoría abrumadora de los tres partidos.

## 2. Ciclo de aprobación legislativa

Las competencias presupuestarias del Congreso se definen en la Constitución. La mayor parte de los detalles se encuentra en la LFPRH de 2006. Esta ley cambió el proceso presupuestario. A principios del año, antes de entregar el presupuesto, el ejecutivo presenta dos informes al Congreso. El primero se envía en abril, seis meses antes de entregar el presupuesto, en el que el ejecutivo proporciona al Congreso un informe sobre las proyecciones macroeconómicas para el siguiente ejercicio fiscal, respetando las mejores prácticas de transparencia de la OCDE (OCDE, 2002, p. 9). La presentación de esta información tiene la intención de generar un debate más informado entre el ejecutivo y el Congreso al negociar la aprobación del presupuesto. Aún así, en el caso de México, aunque la información está disponible, no queda claro que de hecho se debata en el Congreso.

En junio, el ejecutivo presenta el segundo informe al Congreso: la estructura programática del presupuesto, incluyendo los nuevos programas propuestos. En cierto modo, el calendario presupuestario del legislativo (véase la tabla 3.1) subestima la frecuencia de la interacción entre la legislatura y el ejecutivo inmediatamente antes y después de la entrega del presupuesto al Congreso. Los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia de la República están en contacto con los líderes de partido de todas las facciones del Congreso e incluso asisten a las sesiones de la comisión de presupuesto cuando se realiza la votación sobre las modificaciones. Por otro lado, se cuenta con poca evidencia de que la información presentada en abril y junio resulte en discusiones sustantivas en la cámara baja.

**Tabla 3.1. Calendario presupuestario del Congreso**

Fecha	Acción
1 de abril	El ejecutivo presenta las proyecciones macroeconómicas preliminares del siguiente ejercicio fiscal.
30 de junio	El ejecutivo presenta la estructura programática del presupuesto, incluyendo las propuestas de programas nuevos.
8 de septiembre	El ejecutivo presenta al Congreso el proyecto de presupuesto de gasto y de Ley de Ingresos.  La comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados comienza con las audiencias sobre el presupuesto de egresos.
20 de octubre	La Cámara de Diputados aprueba el presupuesto de ingresos.
31 de octubre	El Senado aprueba la Ley de Ingresos.  La comisión de presupuesto recibe comentarios de las comisiones sectoriales de la cámara baja, vota las enmiendas propuestas al presupuesto y lo somete al voto del pleno de la Cámara.
15 de noviembre	La Cámara de Diputados aprueba el presupuesto de egresos.
1 de enero	Comienza el ejercicio fiscal.

La LFPRH de 2006 establece que el proyecto de presupuesto del ejecutivo debe ser sometido al Congreso el 8 de septiembre. La propuesta consiste de la proyección de ingresos y el presupuesto de egresos y la documentación complementaria (véase el Capítulo 2). Luego de la entrega formal del proyecto ejecutivo del presupuesto, se recibe el presupuesto de ingresos, para discutirse y votarse en la comisión de hacienda de la Cámara de Diputados antes del voto del pleno. Más adelante, el Senado sigue el mismo procedimiento del voto en comisiones seguido por un voto plenario para confirmar o rechazar el voto de la cámara. La Ley de Ingresos debe estar aprobada por ambas cámaras para entrar en vigencia. La cámara baja tiene que aprobarla antes del 20 de octubre y la cámara alta antes del 31 de octubre.

Por su parte, el presupuesto de egresos técnicamente no es una ley, sino un decreto, ya que sólo tiene que ser aprobado por la Cámara de Diputados. Por el lado del gasto, la cámara baja lleva a cabo primero una discusión general de la política presupuestaria ante el pleno después de la entrega inicial del proyecto de presupuesto por parte del ejecutivo. La comisión de presupuesto debate el proyecto antes de enviar las secciones correspondientes del mismo a las comisiones sectoriales respectivas para sus comentarios.

El foro principal para el análisis presupuestario y el debate del mismo es la comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados. Esta comisión

cuenta con 34 miembros de todos los partidos representados en la legislatura. Las deliberaciones legislativas del presupuesto están abiertas al público y son cubiertas en los medios. La comisión mantiene audiencias públicas sobre el presupuesto y escucha evidencia de una serie de fuentes como las instituciones académicas, los grupos empresariales, los representantes de los gobiernos subnacionales, las secretarías de Estado y la SHCP misma.

Durante el gobierno actual, ha mejorado la coordinación de las comparecencias del ejecutivo ante las comisiones del Congreso. De acuerdo con el procedimiento vigente, los funcionarios de las secretarías y los secretarios de Estado deben coordinar primero con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes de comparecer ante la comisión de presupuesto y otras comisiones. El representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede asistir a las comparecencias con la secretaría correspondiente. En la práctica, en gobiernos anteriores no se buscaba esta coordinación con frecuencia y los secretarios de Estado comparecían ante las comisiones y, en algunos casos, presentaban argumentos a favor de incrementos en el financiamiento para sus programas. Bajo el gobierno actual, dicha coordinación se está haciendo cumplir. Como resultado de ello, el ejecutivo presenta una posición más coherente en las negociaciones con la legislatura.

Aunque, en términos generales, la Cámara de Diputados tiene la facultad de modificar el proyecto de presupuesto como lo haría con otros decretos promulgados por la legislatura, existen algunas limitaciones. En primer lugar, no puede cambiar la estructura programática que el ejecutivo somete al Congreso en junio. En segundo lugar, la cámara no puede negar el financiamiento de gastos que el ejecutivo está obligado a hacer legal o constitucionalmente, tales como las transferencias federales o el gasto en fondos y programas sociales. La Cámara de Diputados sólo podrá aumentar el gasto si se identifican fuentes adicionales de financiamiento. Sin embargo, sí tiene facultades para enmendar las proyecciones de ingresos y el precio del petróleo dentro del intervalo de la fórmula establecida en la RFI para la obtención de ingresos adicionales. Cualquier modificación debe ubicarse dentro de la regla del presupuesto balanceado.

A fin de evitar los casos en los que el Congreso aprueba una ley que representa un gasto imprevisto a lo largo del año, la ley marco del presupuesto (LFPRH) establece que cualquier propuesta que aumente el gasto deberá venir acompañada de la propuesta de ingresos correspondiente (sin que se contemple el endeudamiento o reducciones en otros renglones) que tendrá que ser aprobada antes de la propuesta de incremento. No puede hacerse ningún pago que no esté autorizado en el presupuesto o alguna ley posterior.

De acuerdo con estimaciones tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como de la comisión de presupuesto, las modificaciones que se hicieron en años recientes al proyecto de presupuesto del ejecutivo sumaron 4.8 por ciento del presupuesto total.<sup>1</sup> Esta cifra es mucho menor en muchos países con regímenes parlamentarios, donde en el caso más extremo un gobierno puede caer si se modifica el presupuesto. Sin embargo, en países comparables con regímenes presidenciales como Brasil o Argentina se observan modificaciones de magnitud similar.<sup>2</sup> En Estados Unidos de América el gasto designado con fin específico por el Congreso sumó cerca de 2 por ciento del gasto discrecional en 2008. En México, para el presupuesto de 2008 la cifra aumentó a cerca de 6 por ciento del presupuesto general. El alto porcentaje de 2008 reflejó la tardía revisión al alza de las estimaciones de ingresos del ejecutivo debido al ingreso esperado por la recaudación de un nuevo impuesto, que no había sido aprobado cuando el ejecutivo presentó el proyecto de presupuesto. La variación entre la propuesta del ejecutivo y el presupuesto aprobado fue de 4.9 por ciento en 2006 y 1.2 por ciento en 2007.

La comisión de presupuesto de la cámara baja también es el cuerpo principal de decisión en el proceso de modificación. Cualquier modificación al presupuesto se vota por separado en la comisión de presupuesto antes de votar finalmente para someter el presupuesto ante el pleno para su aprobación. Las otras comisiones sectoriales sólo tienen la posibilidad de proponer enmiendas a la comisión de presupuesto. El proyecto de decreto presupuestario se lee y debate dos veces ante el pleno antes del voto definitivo. Es necesario que se apruebe el 15 de noviembre, con tiempo suficiente antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal el 1 de enero.

Antes de la reforma constitucional de 2004,<sup>3</sup> la fecha límite era el 31 de diciembre y el presupuesto se aprobaba a menudo después de largas negociaciones de último minuto que se extendían al nuevo año presupuestario, con lo que se retrasaba la ejecución del presupuesto durante las primeras semanas del nuevo ejercicio fiscal. No existe una disposición formal en caso de que un presupuesto no se apruebe a tiempo. Legalmente, el presupuesto sólo tiene vigencia de un año de calendario. La principal motivación para adelantar la fecha límite fue la necesidad de protegerse contra la posibilidad de que el país se quedara sin presupuesto válido. Aunque aún se llevan a cabo intensas negociaciones de último minuto, el hecho de haber adelantado seis semanas la fecha de aprobación del presupuesto en el Congreso mejoró la eficiencia del proceso. Este cambio deja menos tiempo al Congreso para debatir el presupuesto. Sin embargo, los diputados del Congreso parecen satisfechos con esta reforma en la práctica, habiendo votado aplastantemente a su favor. Además, ahora

cuentan con más información previa al presupuesto que con el sistema anterior.

### **Cuadro 3.1. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas es la unidad de soporte de la Cámara de Diputados en México en lo que respecta a temas presupuestarios. El Centro fue creado en 1998 después de que la legislatura comenzó a establecer su nueva función como poder independiente del gobierno. El Centro es objeto de supervisión por la comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados. Está diseñado para ser un órgano independiente y apartidista de expertos técnicos que asisten a los miembros de la cámara baja en las deliberaciones sobre el presupuesto y en el seguimiento del legislativo durante la ejecución del mismo. Su director es nombrado por cinco años mediante voto del pleno luego de un proceso abierto y competitivo. El Centro tiene cuatro divisiones: estudios sobre ingresos, estudios presupuestarios y de gasto, estudios sobre TI y macroeconómicos y sectoriales. En total el Centro cuenta con 50 empleados.

El CEFP es responsable por el análisis de los siguiente: *i)* los informes trimestrales del ejecutivo sobre la ejecución del presupuesto y la situación de las finanzas públicas; *ii)* el informe anual sobre la implementación del Plan Nacional de Desarrollo; y *iii)* cualquier ley o iniciativa con implicaciones fiscales que el ejecutivo presente a la legislatura, incluyendo, sobre todo, las propuestas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos. Cualquier miembro de la cámara baja y cualquier otra comisión puede solicitar al Centro su opinión experta sobre cualquier tema de finanzas públicas. Los resultados de su trabajo de investigación están disponibles al público en el sitio Internet del Centro. Desde la entrada en vigor de la LFPRH, deben analizarse las implicaciones fiscales de todas las propuestas legislativas. En caso de que una propuesta se origine en el Congreso, también es tarea del CEFP. Cuando el ejecutivo presenta la propuesta de ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporciona el análisis al Congreso.

Dada su función y su mandato legal, el CEFP podría desempeñar una función importante en hacer disponible la información sobre desempeño y evaluación y hacerla accesible para los miembros del Congreso durante las deliberaciones sobre el presupuesto. La calidad de su análisis es alta y parece tener la capacidad suficiente para cumplir un papel importante. En comparación con otros países miembros de la OCDE, el CEFP es un órgano legislativo capaz, con un mandato sólido. Los miembros de la comisión de presupuesto hablaron muy bien de la calidad de la asesoría que reciben del CEFP.

La LFPRH de 2006 incluyó una disposición especial en el calendario presupuestario para considerar las elecciones presidenciales, que se realizan cada seis años a principios de julio. Debido a que el presidente no se puede reelegir, es inevitable que un nuevo gobierno entre en funciones con cada nueva gestión presidencial. El gobierno saliente tiene la obligación legal de cooperar con el nuevo gobierno en la elaboración de su primer presupuesto. La LFPRH de 2006 establece un fondo de transición que apoya al equipo de

transición del presidente electo antes de tomar posesión el 1 de diciembre. El nuevo gobierno presenta entonces su presupuesto al Congreso el 15 de diciembre y tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos tienen que ser aprobados para el 31 de diciembre.

La LFPRH de 2006 y la RFI de 2007 aumentaron el volumen de información sobre desempeño presentada al Congreso por parte del ejecutivo. Aunque tanto el Congreso como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coinciden acerca de la importancia de generar información sobre desempeño, tienen interpretaciones claramente diferentes sobre cómo utilizar esta información una vez que es totalmente operativa, y los legisladores la consideran más que nada como un instrumento de control y no de gestión.

En la discusión de las reformas presupuestarias una opción consistiría en establecer un comité asesor informal sobre la reforma presupuestaria como parte de un ejercicio más amplio de consulta pública. Por este medio, la comisión estaría representada por todos los partidos políticos y se fomentaría el intercambio de información sobre el proceso de reforma. En Austria, por ejemplo, el Consejo Asesor para la Reforma Presupuestaria se estableció para intercambiar ideas sobre el amplio paquete de reforma que se introdujo en el país a fines de 2007 (Blöndal y Bergvall, 2007). Entre los miembros de este consejo se incluyen personas del Ministerio de Finanzas y miembros del parlamento que representan a todos los partidos políticos. Este consejo siguió existiendo después de la aprobación de la legislación de reforma presupuestaria y mantiene a los miembros del parlamento informados sobre el avance de estas reformas. Los austriacos consideran que este consejo facilitó más intercambios técnicos de ideas y contribuyó a garantizar que no se politizara la discusión de las reformas.

### ***2.1. Veto presidencial***

El Presidente puede vetar las leyes propuestas. Todas las leyes aprobadas por el Congreso tienen que enviarse al ejecutivo para su publicación oficial. El ejecutivo puede rehusar en caso de tener reservas. Éstas pueden ser obviadas mediante un voto de dos terceras partes de la mayoría en ambas cámaras del Congreso, luego de lo cual el ejecutivo debe permitir que la ley entre en vigencia. El marco legal no contempla un procedimiento específico para que el presidente vete el Decreto de Presupuesto de Egresos o las enmiendas determinadas aprobadas por el Congreso.

La primera y única vez que se ha invocado el veto presidencial fue durante el mandato del presidente Fox a fines de 2004 con respecto al presupuesto de 2005, que dio lugar a un conflicto constitucional que hubo de

ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia. El Congreso había modificado algunos programas, reduciendo el financiamiento de algunos rubros a fin de aumentar el financiamiento para otros programas vigentes y nuevos renglones. El ejecutivo argumentó que, además de las prioridades políticas específicas, el Congreso no tenía derecho a realizar estos cambios al proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos, pues dejaban sin financiamiento compromisos obligatorios de gasto del gobierno central. Así, el presidente invocó su poder de vetar leyes. El Congreso disputó el argumento en torno a que el poder general de veto del presidente incluía el derecho a vetar el presupuesto, ya que éste no es una ley sino un decreto. Durante los primeros cinco meses del ejercicio de 2005, algunos renglones del presupuesto permanecieron congelados, aunque esto no impidió la operación del gobierno.

La Suprema Corte de Justicia emitió su fallo en mayo de 2005 en el sentido de que el presidente podría vetar el Decreto de Presupuesto de Egresos y que podía rehusarse a permitir que el presupuesto entrara en vigencia a menos que el Congreso resolviera ciertas observaciones que el ejecutivo hizo al presupuesto. El Congreso podía impedir el veto con una mayoría de dos terceras partes, como lo podía hacer con cualquier ley. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia no trató con el alcance exacto de los poderes de enmienda del Congreso, tema que fue el motivo del conflicto en un principio. Desde entonces, la legislatura y el ejecutivo comparten el entendido de que el Congreso sólo puede cambiar las asignaciones entre los programas existentes pero no crear nuevos programas por iniciativa propia.

### **3. La función de la Auditoría Superior de la Federación**

Creada por el Congreso, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la máxima institución auditora de México. Cuenta con un total de 1 950 empleados, a los que se suman 400 empleados temporales para auditar a los estados y municipios. De acuerdo con la definición de la “Declaración de Lima” del INTOSAI (1977), es un órgano de auditoría externa independiente que cumple con las normas de esta declaración. Su mandato se establece en la Constitución y por medio de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. El Auditor Superior tiene una gestión de ocho años, renovable una vez. Los candidatos son elegidos por la comisión de auditoría de la cámara baja del Congreso y los elige el pleno por mayoría de dos terceras partes. La ASF es funcionalmente independiente de cualquier poder del gobierno; su presupuesto es aprobado por el Congreso sin posibilidad de enmienda y se considera suficiente para llevar a cabo su mandato.



La Auditoría Superior de la Federación tiene facultades legales para acceder a información, como los libros y documentos relacionados con gastos o ingresos públicos federales al igual que cualquier otra información que podría resultar útil, con la única restricción de explicar los fines y los usos para los que serviría esta información. Todas las oficinas de control interno (OCI) nombradas en las entidades federales deberán prestar ayuda a la ASF en cuestiones de revisión de las cuentas públicas. La coordinación es esencial para garantizar el intercambio de información.

La Auditoría Superior de la Federación realiza cerca de 800 auditorías al año y genera un solo informe al cierre del ejercicio fiscal que contiene 40 volúmenes y 25 000 páginas que se entrega a la Cámara de Diputados. El elemento central del informe es la auditoría de las cuentas definitivas del gobierno central. El informe más reciente abarcó 959 auditorías incluyendo 189 auditorías de desempeño y 714 auditorías financieras. Todo el gasto público, incluyendo los renglones delicados como el de defensa, se someten a auditoría de la ASF. El enfoque central de su trabajo es la regularidad del gasto público.

Desde 2008, la ASF ha tenido la facultad de realizar auditorías e incluirlas en el informe de las cuentas finales. La institución claramente tiene la capacidad técnica de hacerlo, y en el pasado ha realizado auditorías sobre la adecuación de diversos instrumentos de seguimiento del desempeño en uso en el gobierno central. Sin embargo, debido a que los informes de auditoría no pueden hacerse públicos antes de que el informe anual sea sometido a consideración de la legislatura, queda en duda la oportunidad de las recomendaciones hechas a los órganos auditados. Es necesario aumentar la cooperación entre el órgano de auditoría y el ejecutivo, de manera que se fortalezca la capacidad del primero para comentar sobre los indicadores utilizados por los organismos del ejecutivo.

La cámara baja del Congreso tiene una comisión de auditoría, donde se presenta y discute el informe de la ASF. Una vez que se presentan al Congreso, las conclusiones y recomendaciones se ponen a disposición del público. Las secretarías y otros órganos relevantes tienen la obligación constitucional de responder a las recomendaciones que resulten de las auditorías y la ASF debe presentar informes bianuales de seguimiento al Congreso. Las modificaciones constitucionales que entraron en vigor en 2008 cambiaron el procedimiento para tratar con las conclusiones de las auditorías. El nuevo procedimiento es el siguiente: 10 días después de que el análisis de las cuentas públicas se somete a la Cámara de Diputados, la ASF envía sus recomendaciones a las secretarías de Estado, que tienen 30 días para responderle. A continuación, la ASF tiene 120 días hábiles para responder a las explicaciones de las secretarías. La Auditoría Superior de la Federación presenta dos veces al año un informe ante la Cámara de

Diputados sobre la situación de cumplimiento de los organismos con las recomendaciones emitidas.

#### 4. Conclusión y recomendaciones

El proceso presupuestario legislativo ha pasado por una transformación fundamental a medida que México evolucionó de un Estado unipartidista a una democracia presidencial moderna. La última década se caracterizó por una secuencia de cambios, de enfrentamiento y cooperación orientados a constituir al Congreso mexicano como un poder independiente del gobierno en el proceso presupuestario. En la actualidad el Congreso cuenta con la capacidad técnica y el mandato legal para cumplir su función. Especialmente en los tres años contados a partir de 2006, el ciclo presupuestario en el Congreso funcionó de manera adecuada y entregó los presupuestos oportunamente, mientras que a la vez mantuvo la postura fiscal general del gobierno. A pesar de estos importantes logros, aún persisten algunos temas:

- La introducción de un proceso presupuestario y su gestión basados en el desempeño dará al Congreso más información sobre la evolución de los programas. **Resulta importante que el Congreso se comprometa con esta iniciativa de reforma y se le impulse a utilizar los resultados con base en el desempeño para dar seguimiento a la evolución de las secretarías y los organismos relevantes, utilizando esta información en la discusión de la propuesta de presupuesto.**
- Como parte del ejercicio actual de consulta pública para las reformas propuestas, resultaría útil establecer un comité asesor informal sobre la reforma presupuestaria. El comité fungiría como órgano de consulta para obtener puntos de vista del Congreso acerca de las iniciativas de reforma presupuestaria propuestas antes de que se sometieran las modificaciones a la consideración de la legislatura. Este comité estaría integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por representantes de todos los partidos políticos en el Congreso.
- El ejecutivo y el Congreso deberán sujetarse a sus limitaciones constitucionales respectivas al elaborar y enmendar la propuesta de presupuesto. Las diferencias pueden generar conflictos, como el que se llevó ante la Suprema Corte de Justicia en 2005.
- La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debe considerar la posibilidad de generar información de manera más eficiente y

**de fácil acceso.** La Auditoría Superior de la Federación realiza cerca de 800 auditorías al año y genera un solo informe al cierre del ejercicio fiscal. Este informe contiene 40 volúmenes y 25 000 páginas. En lugar de generar un solo informe, la institución debería considerar la publicación de resúmenes de informes individuales y presentarlos ante el comité del Congreso que corresponda.

- **El Congreso debe recibir los informes de auditoría y la información relacionada con el desempeño de manera oportuna.** Sería deseable que el Congreso, la Auditoría Superior de la Federación y el ejecutivo mejoraran la organización de sus cargas de trabajo de manera que los informes de desempeño y otros informes relevantes se entreguen de manera oportuna y se utilicen con eficacia en la toma de decisiones.

## Notas

1. Este porcentaje es el promedio del gasto neto total de los años 2006 a 2009. El gasto programable cambió 6.2 por ciento a lo largo del mismo periodo. Las cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público muestran que, para el presupuesto de 2008, el monto general de gasto programable en la propuesta del ejecutivo fue de 1.777 billones de pesos, mientras que el presupuesto aprobado ascendió a 1.899 billones, un incremento de cerca de 6 por ciento.
2. De acuerdo con la información recolectada por la OCDE para 2004 y 2005, los cambios ascendieron a cerca de 3 por ciento en Argentina y 4 por ciento en Brasil para ese periodo. Los cambios en México fueron ligeramente menores a los actuales, de menos de 1 por ciento (Currístine y Bas, 2007, p. 91).
3. La reforma constitucional de 2004 ajustó la fecha límite para que el ejecutivo presentara el presupuesto, así como la fecha para recibir la aprobación del Congreso. En el pasado, el proyecto de presupuesto se presenta al Congreso el 15 de noviembre, para su aprobación a más tardar el 31 de diciembre. En la actualidad, el proyecto debe presentarse a más tardar el 8 de septiembre y ser aprobado el 15 de noviembre a más tardar.



## *Capítulo 4*

### **Ejecución del Presupuesto y Gestión Financiera**

**E**ste capítulo analiza la implementación y la gestión del presupuesto mexicano. La gestión financiera está al centro de una ambiciosa agenda de reforma con la meta general de mejorar la calidad del servicio público. Los conceptos esenciales detrás de las reformas son delegar la responsabilidad de la gestión a los responsables de la administración del programa y poner una mayor atención en el mejoramiento de los resultados. Este capítulo consta de siete secciones: la ejecución del presupuesto, el manejo de los flujos de efectivo, la contabilidad pública, el control interno y la auditoría, la gestión de los recursos humanos y las adquisiciones gubernamentales, y la conclusión y recomendaciones.

## **1. Ejecución del presupuesto**

El gobierno ejecutivo central consta de 18 secretarías. Estas secretarías se dividen en suborganismos para varios fines programáticos o de funciones de la secretaría. El ejecutivo federal cuenta con dos tipos de organismos relacionados directamente. El primero se compone de unidades que pertenecen a las secretarías de Estado pero que gozan de independencia en el proceso de toma de decisiones. Desde la perspectiva presupuestaria, estas unidades se integran en el presupuesto de la secretaría correspondiente. El segundo tipo goza de independencia administrativa y presupuestaria. Aunque están clasificados en sectores por secretaría, no reportan al secretario y los organismos mismos gestionan y determinan su presupuesto dentro de los topes autorizados previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### ***1.1. Implantación del presupuesto***

Dentro de los 10 días siguientes a la aprobación del presupuesto por parte de la legislatura, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite lineamientos para el gasto de cada secretaría. Los organismos tienen 15 días después de ser notificados para concluir la revisión de los lineamientos. El presupuesto se alimenta entonces a un sistema llamado Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF). Cada secretaría de Estado nombra personal para que acceda al sistema y opere el presupuesto. El ingreso y los gastos se programan mensualmente. El presupuesto se hace disponible por medio del sistema y de acuerdo con el calendario autorizado. Las secretarías acceden a segmentos de su presupuesto cada mes, con la posibilidad de adelantar el gasto de meses futuros siempre y cuando

compensen el adelanto con recursos tomados de otros rubros. El SIAFF es lo suficientemente integral como para permitir reasignaciones internas del presupuesto a las secretarías, solicitar reasignaciones externas a la SHCP y ordenar la realización de pagos. El sistema es funcional a partir del primer día hábil de enero y es actualizado con la información presupuestaria de cada año.

Cada secretaría cuenta con una oficina de programación y presupuesto llamada Oficialía Mayor (OM). Las OM son responsables por coordinar la forma en la que las secretarías planean, programan, presupuestan, gastan y controlan el gasto público. Esta oficina reporta directamente al secretario correspondiente y se considera el centro de todas las tareas administrativas de una secretaría. La OM se divide en diferentes direcciones generales: tecnologías de la información, presupuesto y organización, recursos humanos, recursos materiales, adquisiciones y servicios generales. Cada OM está vinculada con el resto de la secretaría por medio de las coordinaciones administrativas (CA). Cuando, por ejemplo, la Dirección General de Desarrollo Social necesita realizar un gasto, presenta una solicitud a su CA para que presente una petición a la OM de la Secretaría de Desarrollo Social. Una vez aceptado por la OM, la Dirección General está obligada a seguir las instrucciones de la misma.

Aunque las reglas de pagos no establecen expresamente un mecanismo de control preventivo, la ley de presupuesto determina que no pueden realizarse pagos sin la documentación correspondiente. En otras palabras, para que se ordene un pago tiene que surgir una obligación de pago ya sea a partir de un contrato, una ley o una solicitud de suministro y el proveedor tiene que presentar la factura correspondiente. La central de pagos en cada secretaría elabora la documentación y ordena el pago. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no aplica controles preventivos en el procedimiento de pagos, pues es responsabilidad de cada secretaría. Las reglas se establecen en la ley de presupuesto. El incumplimiento con la ley podría resultar en la aplicación de sanciones administrativas y penales.

Las secretarías requieren la autorización de la SHCP para exceder sus topes presupuestarios. Los renglones del presupuesto se clasifican por secretaría. Existen reglas que permiten que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorice excederse en el gasto sólo si se cuenta con recursos disponibles de otros renglones o con ingresos no recurrentes. Las secretarías de Estado pueden excederse en sus límites de gasto si lo compensan con ingresos extraordinarios generados por ellas mismas. La Secretaría de Hacienda tiene que incluir en sus informes trimestrales toda autorización de exceso de gasto igual o mayor a 5 por ciento de un renglón específico.

Desde 1998, México estableció medidas para enfrentar los faltantes inesperados en las estimaciones de ingresos para el ejercicio fiscal. El Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros fue creado en 2000 y, desde entonces, ha estado disponible para compensar algunos de los faltantes hasta por el límite permitido por sus reglas de operación. Cuando se registra un faltante de ingreso, primero se compensa la disminución en un renglón establecido en la Ley de Ingresos de cualquier ejercicio fiscal contra el aumento en otro renglón de ingresos de esta ley. Por ejemplo, si disminuye el ritmo de recaudación del impuesto al valor agregado, la disminución se compensaría con el aumento de la tasa de impuesto sobre la renta o cualquier otro impuesto establecido en la Ley de Ingresos. Otro escenario puede ser el de una disminución en el precio del barril de la mezcla mexicana de petróleo, que podría compensarse con los recursos obtenidos por el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

Luego, cuando los renglones de gasto o los fondos de estabilización no bastan, se puede compensar mediante: *i*) el gasto en comunicación social; *ii*) gasto administrativo no relacionado directamente con las necesidades de la población; *iii*) gasto en servicios de personal, dando prioridad a las prestaciones extraordinarias; y *iv*) ahorro presupuestario y economías que se establecen de acuerdo con los calendarios autorizados de las secretarías y los organismos. De no ser suficiente, se pueden realizar otros ajustes tratando de no afectar los programas sociales.

## ***1.2. Estructura de asignaciones y flexibilidad presupuestaria***

La estructura presupuestaria está ordenada por organismo, por programa (función) y por clasificación económica. Los capítulos del presupuesto se clasifican por secretaría. Los rubros dentro del mismo son muy detallados: por ejemplo, en educación se cuentan 6 500 partidas y 9 000 para el transporte. El gasto en personal está sujeto a controles estrictos, como también el número de empleados y la organización del gobierno.

La ley presenta la posibilidad de reasignar recursos sin autorización adicional del Congreso a lo largo del ejercicio fiscal. De acuerdo con la ley, la reasignación de recursos sólo puede llevarse a cabo cuando contribuye a cumplir mejor las diferentes metas establecidas para los programas correspondientes. Existen dos tipos de reasignaciones, las internas y las externas. Las reasignaciones internas de recursos son las que pueden realizar los organismos y las secretarías sin autorización de la SHCP. Existe un amplio margen legal para la reasignación interna, actividad que es muy común. En contraste, las reasignaciones externas de recursos son las que requieren la autorización de la SHCP (como las reasignaciones de rubros de inversión a rubros de gasto corriente). Las reasignaciones externas son las



que, debido a la magnitud de su impacto sobre las finanzas públicas, deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Aunque el gobierno mexicano parece tener un nivel significativo de flexibilidad para modificar el presupuesto dentro de las secretarías, los documentos presupuestarios son extremadamente detallados de acuerdo con lo que demuestran las 6 500 partidas presupuestarias para la educación. Este nivel de detalle exige una cantidad sustancial de medidas administrativas para llevar el financiamiento de una partida de gasto a otro. El cambio hacia una estructura programática reducirá sustancialmente los renglones de decisión y debería cambiar el enfoque del detalle administrativo hacia las asignaciones programáticas. A medida que avance la transición hacia la estructura programática y un enfoque de resultados en el proceso presupuestario, será posible reducir el nivel de detalle en el presupuesto, al igual que el número de partidas presupuestarias, dando mayor flexibilidad a los administradores de los programas para el uso de los recursos presupuestarios.

## **2. Información financiera y manejo de los flujos de efectivo**

Las operaciones presupuestarias se ejecutan por medio de un sistema computarizado que hace posible que la SHCP dé seguimiento al gasto por secretaría de Estado. La SHCP requiere a menudo información de las secretarías de Estado para cumplir con los informes trimestrales que el ejecutivo envía al Congreso. El personal autorizado de todas las secretarías ingresa al SIAFF para solicitar pagos, la solicitud viaja por el sistema hasta la Tesorería de la Federación (que forma parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), que revisa la solicitud y ordena al banco central que se realice el pago. Existen otras situaciones donde no se presentan pagos directos del banco central. En lugar de ello, el banco central transfiere los recursos a las cuentas que las secretarías mantienen con la banca comercial. El personal autorizado de una secretaría dada ordena al banco comercial que realice los pagos.

En México el presupuesto y parte del ingreso federal se manejaban por medio de cerca de 5 000 cuentas bancarias pertenecientes a organismos del sector público. Como resultado de la proliferación de cuentas, la Tesorería de la Federación no contaba con información precisa o actualizada sobre los saldos de esas cuentas.

Tener una sola cuenta de tesorería es práctica común dentro de los países de la OCDE y contribuye a generar eficiencias y ahorros. Las modificaciones de 2007 a la ley de presupuesto dispusieron la creación de una cuenta única de tesorería (CUT) a partir de 2008. La CUT será

obligatoria para el gobierno central y sus organismos, y el trabajo en este sentido ya comenzó. En la actualidad existen alrededor de 80 cuentas operadas de manera centralizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que están alojadas en el Banco de México.

Sin embargo, el gobierno federal, por medio de las secretarías de Estado, es propietario de un gran número de cuentas en la banca comercial. Con la cuenta única de la tesorería, los organismos seguirán siendo responsables por las decisiones de pago, pero la Tesorería ejecutará estos pagos a partir de una sola cuenta. Se espera que esta reforma mejore el seguimiento del gasto público, evite los saldos ociosos, minimice los requerimientos de endeudamiento público y fomente el uso de los pagos electrónicos. También se espera que genere una mayor transparencia en la operación de las finanzas públicas.

Así, será obligatorio realizar el pago directo desde la CUT a 600 000 empleados del gobierno central. En la actualidad, muchos de los cerca de 2 millones de empleados del gobierno y beneficiarios de transferencias gubernamentales restantes no reciben pagos por medio de cualquier banco. La CUT apoyará los esfuerzos de la Tesorería para ampliar el uso de las transferencias electrónicas a los receptores no bancarios de pagos federales.

El ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, envía información al Congreso con periodicidad mensual y trimestral. Los informes mensuales se centran en la deuda, mientras que los informes trimestrales deben enviarse dentro de un periodo de 30 días después del cierre de cada trimestre y contener información sobre supuestos económicos, finanzas públicas y deuda pública. Los informes trimestrales están desagregados por mes e incluyen información sobre evaluaciones de desempeño, metas, objetivos y su impacto social.

### **3. Contabilidad: el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG)**

La contabilidad en México se ha realizado sobre bases de flujos de efectivo con una cuenta de capital. No obstante, desde 2006, se han puesto en marcha algunas modificaciones para cambiar la contabilidad por devengados. En diciembre de 2008, el Congreso promulgó la Ley de Contabilidad Gubernamental para armonizar los sistemas contables de la federación, los estados y los municipios. De acuerdo con la ley, se requieren informes contables para incluir la información sobre los resultados de los programas. La nueva ley creó un Comité Nacional para supervisar la implementación de la nueva ley contable con la participación de

representantes del gobierno federal, los estados y los municipios. Los tres niveles de gobierno deben utilizar estructuras y normas contables estándar. Cada entidad sirve para establecer registros de bienes y bienes raíces.

La meta consiste en crear un sistema de contabilidad por devengados que permita la emisión de informes financieros en tiempo real. El cambio hacia la contabilidad por devengados deberá concluir para 2012. Este sistema tendrá que diseñarse y gestionarse para facilitar el registro y control de activos, pasivos, costos y gastos. Algunos organismos públicos como PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) ya utilizan la contabilidad por devengados. La nueva ley de contabilidad pública tiene el objeto de que todos los niveles del gobierno, incluyendo todas las entidades públicas utilicen la base de contabilidad por devengados, lo que permitirá a los gobiernos utilizar las herramientas financieras de tiempo real para mejorar la gestión de los recursos públicos.

En años recientes, muchos países de la OCDE han adoptado la contabilidad por devengados. Esta técnica permite a los gobiernos obtener mejor información de costos y sobre bases en tiempo real. También hace posible planear mejor y estimar el costo de los pasivos de largo plazo, como las pensiones de los empleados gubernamentales. La contabilidad por devengados puede contribuir a apoyar reformas gubernamentales más extensas, como la presupuestación por desempeño y la delegación de responsabilidades financieras y administrativas.

Sin embargo, pasar de flujos de efectivo a devengados puede resultar un proceso difícil y costoso, que requiere la contratación de contadores preparados en la contabilidad por devengados y capacitar de nuevo a quienes sólo tienen experiencia en sistemas basados en flujos de efectivo. Asimismo, requiere de una inversión cuantiosa en equipo de TI.<sup>1</sup> En este sentido, es importante mejorar la comunicación para garantizar que todas las partes involucradas – directa o indirectamente – con el sistema de contabilidad comprendan la metodología por cuentas devengadas y que mejore la transparencia hacia los medios y el público en general.

Dada la complejidad de llevar una contabilidad de manera continua en los niveles federal, estatal y municipal, la posibilidad de alcanzar la meta de lograr un sistema contable integrado sobre bases devengadas en un plazo de tres años representará un reto muy significativo. Un tema que surge con claridad se relaciona con la capacidad para implementar esta reforma de algunos estados y, especialmente, de algunos municipios. La capacidad y la pericia de estados y municipios varían significativamente. Algunos estados están equipados como para implementar la presupuestación por resultados, controles internos y reformas contables, pero otros tienen problemas de capacidad. De manera similar, los municipios más grandes pueden contar

con los recursos humanos para apoyar las reformas, pero muchos de los municipios más pequeños tendrán problemas. También surgen complicaciones con la introducción de estas reformas al mismo tiempo. Esta dificultad puede poner presión a la capacidad incluso de los estados y municipios más ricos.

Asimismo, la adopción de un conjunto uniforme de partidas y normas contables, así como la elaboración de informes integrados para entrega oportuna, presentarán retos importantes. La implementación de la contabilidad por devengados requiere la valuación de los activos y la selección de las tablas de depreciación apropiadas. El tratamiento de activos específicos como los relacionados con la defensa nacional, los de valor histórico y la infraestructura y pasivos como los programas de seguridad social generalmente son temas polémicos a la hora de implementar la contabilidad por devengados. Estas son tareas muy complejas que, como mínimo, exigen que se cuente con un registro de activos antes de comenzar con la valuación de los mismos.

La primera meta debería consistir en contar con una contabilidad por flujo de efectivo precisa, congruente y oportuna. La segunda se centra en elaborar un registro de activos. En algunos países pequeños con gobiernos centralizados de la OCDE, esta tarea ha tomado algunos años. En el caso de México, dado que es un país federal grande, el proceso tardará más tiempo. Una vez logrado esto, se deberán introducir la contabilidad por devengados cuando el trabajo adicional de hacerlo derive en información financiera más precisa que resulte útil para los responsables de la toma de decisiones en el terreno financiero.

### ***3.1. Calendario contable actual***

El calendario contable se establece en la Constitución y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. El año presupuestario mexicano sigue al año de calendario. El calendario de las cuentas públicas se estableció de la siguiente manera:

- El informe sobre las cuentas públicas es enviado por el ejecutivo a la cámara baja del Congreso a más tardar el 30 de abril del año que sigue al año que se reporta, es decir, cuatro meses después del cierre del ejercicio fiscal.
- La Auditoría Superior de la Federación presenta a la cámara baja del Congreso su informe sobre la revisión de las cuentas públicas a más tardar el 20 de febrero del año siguiente a aquel en que se presentaron las cuentas públicas al Congreso; es decir, casi 10 meses

después de que se presentaron las cuentas y 14 meses después del cierre del ejercicio fiscal.

- La Cámara de Diputados concluye su revisión de las cuentas públicas a más tardar el 30 de septiembre del año que sigue a aquél en el que se presentaron las cuentas, 16 meses después de haber sometido el informe al Congreso y 20 meses después del cierre del ejercicio fiscal.
- Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial presentan el “Informe de Avance de Gestión Financiera” a la Auditoría Superior de la Federación a más tardar el 31 de agosto del ejercicio fiscal en curso.

Las cuentas públicas incluyen información financiera acerca de los organismos públicos federales y su objetivo consiste en demostrar el empleo adecuado de los ingresos y gastos federales de acuerdo con las reglas aplicables y para las metas específicas contenidas en los programas federales.

El calendario actual abarca tanto tiempo que los informes pueden perder su relevancia de política. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) debería mejorar la oportunidad en términos de la presentación ante el Congreso de su informe sobre la revisión de las cuentas públicas. La ASF presenta su revisión de las cuentas públicas al Congreso casi 14 meses después del cierre del ejercicio fiscal. Las mejores prácticas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria (OCDE, 2002) recomiendan que la institución que funja como auditoría superior presente su opinión sobre las cuentas públicas auditadas ante la legislatura a más tardar seis meses después del cierre del año fiscal.

#### 4. Control interno y auditoría

Cada secretaría u organismo del gobierno federal cuenta con una oficina de control interno (OCI), extensión operativa de la Secretaría de la Función Pública (SFP). La secretaría nombra a los encargados de las OCI dentro de otros organismos para mantener la independencia de estas oficinas.

Cada OCI cuenta con tres divisiones: un área de responsabilidades, un área de auditorías y un área de quejas. Las OCI están facultadas para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, vigilar los gastos públicos federales y su congruencia con el presupuesto federal y establecer las bases generales para realizar auditorías en los organismos y las entidades de la administración pública federal. El encargado de cada OCI recibe quejas contra los servidores públicos y evalúa informes preliminares de responsabilidades presentados por secretarías, la

Oficina del Procurador General y la Tesorería de la Federación. Este funcionario ordena y realiza todo tipo de auditorías e investigaciones e informa a la Secretaría de la Función Pública acerca del avance de las medidas que se han tomado.

Uno de los problemas con la burocracia mexicana es que tiene capas de reglas y disposiciones que han ido creciendo a lo largo de los últimos años. En la actualidad se cuentan alrededor de 4 200 procedimientos controlados por regulaciones y cerca de 18 175 normas y reglas que deben cumplirse. Existe un total de 1 002 contralores de la SFP que dedican una cantidad considerable de su tiempo y sus recursos a revisar el cumplimiento de los empleados gubernamentales con estos procedimientos y estas normas.

Las funciones de control interno de la SFP tradicionalmente se han percibido como los elementos del servicio público que obligan al cumplimiento de las reglas y disposiciones, cuya principal función consiste en identificar y sancionar a los empleados públicos por conductas inaceptables. La SFP tiene un mandato expreso en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de 2003 (LSPC) para llevar a cabo un programa de mejoramiento de la gestión pública. Las metas de esta iniciativa consisten en fomentar la contratación, evaluación y gestión basadas en el desempeño. La SFP tiene como propósito convertir a las OCI en catalizadores para mejorar la gestión del desempeño. Pero existe un importante tema con la readaptación de la fuerza laboral y las expectativas que genera esta función en términos de pasar de la obligación al cumplimiento al mejoramiento de la gestión.

Además de la función de control interno, las auditorías externas también tienen su rol (véase el Capítulo 3). La Auditoría Superior de la Federación (ASF) se centra en la aplicación de sanciones a servidores públicos por violaciones a las reglas. Si la ASF encuentra que la violación de una ley resultó en pérdidas monetarias, puede iniciar un procedimiento contra los servidores públicos considerados responsables. Posteriormente, se realizarán audiencias en las que los funcionarios tendrán oportunidad de presentar su caso. La ASF evalúa la evidencia presentada y tiene el poder de decidir solicitar el reembolso de los montos faltantes. Este procedimiento se suma al que se realiza por medio del control interno y pueden aplicarse otras sanciones, como las penales, en caso de que el funcionario haya violado la ley.

El sistema actual de responsabilidades administrativas y sanciones de servidores públicos carece de la claridad necesaria para dar a los servidores públicos la certidumbre que requieren para cumplir con sus obligaciones. El ejecutivo recientemente elaboró un proyecto para modificar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para

introducir cierto nivel de flexibilidad con respecto a irregularidades menores como la comisión de errores o las decisiones equivocadas. Este cambio haría posible la corrección sin sanciones, evitando la rigidez excesiva. Por otro lado, el proyecto contempla imponer las sanciones más severas a los servidores públicos que cometan faltas más graves.

## 5. Gestión de los recursos humanos

El gobierno mexicano reportó contar con 2 586 213 empleados públicos en 2008, de una población total de 107 millones. Los empleados del gobierno federal se dividen en dos categorías distintas: los sindicalizados (base) y los de nombramiento abierto (confianza). Mientras que la primera categoría – generalmente reservada para el personal administrativo – implica un nivel de estabilidad importante, la segunda se refiere en su mayor parte a puestos más altos que tienen contratos de plazos más cortos. La Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) de 2003 estableció el inicio de un servicio público de carrera. En la ley se establecen procedimientos para que la SFP implemente la contratación, la capacitación y la evaluación del personal basadas en el desempeño.

**Contratación:** De acuerdo con la LSPC, los empleados de nombramiento abierto (confianza) pueden entrar a formar parte del servicio por nombramiento competitivo o al mejorar sus aptitudes y demostrar su capacidad por medio de evaluaciones de su desempeño en el empleo. Se requiere que todos los nuevos candidatos externos paren un concurso y que demuestren conocimientos, aptitudes y experiencia. Todos los candidatos a un nombramiento en el servicio público (empleados y nuevos candidatos externos) son sometidos a la consideración de comités formados por el funcionario que realiza la selección, el Director General de Recursos Humanos y un representante de la oficina de control interno de la SFP.

Luego de cinco años de implementación de la nueva estructura, se han reclasificado 36 000 puestos utilizando los principios de la LSPC, pero sólo 9 000 personas han sido seleccionadas de acuerdo con la ley. Existe una diferencia importante en cuanto al nivel de profesionalización, desempeño y cultura burocrática entre ambas categorías de empleados públicos (base y confianza). Generalmente, los trabajadores sindicalizados realizan tareas más administrativas y tienen un nivel de profesionalización más bajo. Asimismo, el servicio público de carrera está poco desarrollado en las instituciones descentralizadas y a nivel subnacional. Son pocos los gobiernos estatales que ya han implementado la estructura definida por la LSPC. A nivel municipal, el número es incluso menor.

**Capacitación:** La capacitación, por su parte, está dividida en cursos opcionales y cursos obligatorios. Los servidores públicos pueden tomar cursos (opcionales) para prepararse para puestos más altos, o cursos obligatorios para mantener su preparación actualizada para los puestos en los que se desempeñan. Los empleados que no aprueban dos veces la capacitación obligatoria pueden ser removidos del servicio público.

**Paga:** La compensación basada en el desempeño apenas está comenzando a ser implementada en México. El salario del personal sindicalizado se fija de acuerdo con la actividad por realizar. Además de las prestaciones estipuladas por ley, cada sindicato negocia las prestaciones con las secretarías o los organismos de la administración pública federal por medio de un acuerdo llamado Condiciones Generales de Trabajo. Estas condiciones laborales se revisan cada tres años. Las prestaciones contemplan el pago adicional por incentivos, horas extra y otros criterios. Estos convenios no abarcan al personal de nombramiento abierto (confianza).

El salario del personal de nombramiento abierto se establece de acuerdo con los límites mínimo y máximo que propone el poder ejecutivo en el proyecto anual del presupuesto federal para el ejercicio fiscal correspondiente. La Cámara de Diputados se encarga de aprobar estos límites y, una vez autorizados, el poder ejecutivo federal publica las reglas aplicables.

Aunque la implementación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera fue una mejora importante al funcionamiento general del servicio público mexicano, aún queda mucho trabajo por hacer. Como se ha mencionado en varias publicaciones académicas,<sup>2</sup> los sistemas de solicitud y de selección han sido objeto de diversas críticas relacionadas con su objetividad, su legitimidad, su eficacia e incluso su congruencia con respecto al marco legal. Las principales críticas que hacen a la LSPC se resumen de la siguiente manera: *i*) el manejo del sistema podría ser menos centralizado y sus mecanismos de certificación de competencias más cortos, claros y más convincentes; *ii*) el sistema a menudo se cuestiona debido a los riesgos de politización; y *iii*) no se ha presentado una evaluación de los resultados de la implementación de la LSPC, lo que podría contribuir a destacar y tratar sus limitaciones.

## 6. Adquisiciones gubernamentales

Desde principios de la década de 1990, el gobierno mexicano adoptó el financiamiento y la construcción del sector privado en proyectos de energía, incluyendo en el sector petrolero y de generación de energía eléctrica. El marco legal a este respecto se estableció en 1995 y estos proyectos



recibieron el nombre de PIDIREGAS. En este esquema, la construcción y, en principio, el financiamiento de las plantas son responsabilidad de una entidad privada. Los ingresos que se espera obtener de todos los proyectos financiados mediante PIDIREGAS deben cubrir en su totalidad los costos de inversión y operación, sin requerir gasto público adicional. Existen dos tipos de PIDIREGAS:

- Los proyectos de inversión directa: *build-lease-transfer* (BLT), *build-operate-transfer* (BOT), y los esquemas de obras públicas con financiamiento privado.
- Los proyectos de inversión condicionada.

En ambos casos, se firma un contrato de largo plazo.

De acuerdo con los “esquemas de obras públicas con financiamiento privado”, el gobierno mexicano compra activos construidos por el inversionista privado una vez concluida su construcción que se realiza de acuerdo a los requisitos de la entidad pública. El inversionista privado asume el riesgo financiero durante el periodo de construcción, mientras que la entidad pública asume el riesgo relacionado con la operación de los activos. El riesgo de mercado y el riesgo financiero relacionado con la amortización de los activos son asumidos por la entidad pública.

El proyecto de inversión condicionada establece un pago fijo y uno variable a realizar al inversionista privado. El pago fijo corresponde a un concepto de disponibilidad, mientras que el variable depende de la generación de energía. Los activos son propiedad privada y se construyen de acuerdo con las especificaciones técnicas de la entidad pública. Sin embargo, el gobierno tiene la obligación de adquirir estos activos en caso de incumplimiento del gobierno o por razones extraordinarias. El inversionista privado asume el riesgo financiero durante el periodo de construcción y el de operación, así como el riesgo relacionado con la operación de los activos. La entidad pública, por su parte, asume el riesgo de mercado.

La Constitución contempla que todas las adquisiciones del gobierno deben ser producto de licitaciones públicas. Los requisitos obligatorios que deben seguir todas las secretarías de Estado al adquirir bienes y servicios se establecen en dos leyes: Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. La licitación pública se administra mediante el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, llamado COMPRANET. El objetivo de este sistema consiste en simplificar y mejorar la transparencia de los procedimientos para contratar bienes y servicios. COMPRANET lleva a cabo los procedimientos correspondientes a las licitaciones electrónicas. Todas las licitaciones del gobierno federal y los gobiernos locales se publican en el sitio Internet de COMPRANET en la

liga llamada “licitaciones vigentes”. Un proveedor o contratista puede consultar de forma gratuita las condiciones de la licitación en el sitio de COMPRANET. COMPRANET se diseñó para contar con sistemas modernos de seguridad para la presentación de ofertas electrónicamente. Entre estos sistemas se incluye la firma electrónica y las normas criptográficas e internacionales para el intercambio electrónico de documentos para garantizar la confidencialidad de los datos. Por último, en la liga llamada “seguimiento” los licitantes pueden consultar la información generada durante el proceso hasta la formalización de los contratos. En resumen, COMPRANET ofrece mayor transparencia y acelera los procesos de licitación del gobierno.

El ejecutivo planea modificar las leyes de adquisiciones (la Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras Públicas) para crear una política común de adquisiciones en todo el gobierno federal, así como armonizar las reglas internas de cada secretaría y organismo para acelerar los procedimientos, por ejemplo, mediante la eliminación de autorizaciones innecesarias.

## 7. Conclusión y recomendaciones

México está en proceso de implementar un amplio espectro de reformas dirigidas a fortalecer y modernizar su servicio público, incluyendo: la elaboración de presupuestos y la gestión con base en el desempeño, el fortalecimiento del control interno y el establecimiento de un sistema contable uniforme para los gobiernos federal, estatales y municipales. Todas estas reformas contribuirán a las mejoras en la gestión del sector público y la eficiencia de la ejecución de programas a nivel del público. Las metas de estas reformas son ambiciosas. Será importante ofrecer calendarios realistas de implementación y garantizar que se coordinen los esfuerzos de reforma en su máxima extensión posible.

El tema central de estas iniciativas es la mejora de la gestión pública. Dicha mejora es lograda dando a los administradores de programas más responsabilidades y manteniendo su obligación de rendir cuentas. Los sistemas se están revisando para hacer énfasis en la medición del desempeño y en los resultados.

- **Sería deseable analizar las funciones de ejecución del presupuesto para mejorar la discreción y la flexibilidad de los funcionarios a cargo de la gestión de los programas así como de los funcionarios encargados del presupuesto.** Dentro de la SSE, el análisis sobre el tema deberá centrarse más en el análisis de los programas, poniendo menos énfasis en los controles presupuestarios *ex ante*. Es recomendable fomentar la movilidad del personal dentro

de la unidad a fin de minimizar el favoritismo con ciertos programas y de fortalecer las habilidades de análisis. También es recomendable otorgar mayor control a los gerentes de programa en los organismos en cuanto a los detalles de la gestión presupuestaria y la reasignación de recursos dentro de sus programas.

- **Resulta importante generar expectativas realistas en torno a los horizontes temporales y los retos a futuro en la gestión del proceso de implementación de la reforma contable. En este sentido, es importante centrarse en lograr establecer los elementos fundamentales de manera adecuada.** La iniciativa relacionada con la armonización de los sistemas contables para el gobierno central, los estados y los municipios mexicanos y pasar a un sistema de reporte basado en cuentas devengadas plantea un horizonte temporal exigente. Esta es una tarea altamente complicada que exige paciencia y el tiempo suficiente para su implementación. El énfasis central debería consistir en el registro adecuado de las operaciones de caja y en establecer un registro de activos antes de adoptar medidas basadas en cuentas devengadas.
- **La Auditoría Superior de la Federación debería mejorar la oportunidad en términos de la presentación ante el Congreso de su informe sobre la revisión de las cuentas públicas.** Las mejores prácticas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria (OCDE, 2002) recomiendan que una institución que funja como auditoría superior presente su opinión sobre las cuentas públicas auditadas ante la legislatura a más tardar seis meses después del cierre del año fiscal. En México, el periodo actual es de 14 meses.
- La Secretaría de la Función Pública tiene oficinas de control interno en cada secretaría de Estado. En el pasado, dichas oficinas se han centrado en hacer cumplir las regulaciones gubernamentales y resolver las quejas contra servidores públicos. A pesar de que es necesario cumplir estas funciones, **las oficinas de control interno deberían tender a ocuparse del mejoramiento de los programas más que de realizar auditorías de cumplimiento con la legislación que pueden resultar en la sanción de servidores públicos pero no en la mejora del servicio público como tal.**
- La Ley del Servicio Profesional de Carrera de 2003 ha estado vigente por más de cinco años. **La implementación y los resultados de esta ley hasta la fecha deberían ser objeto de una evaluación y análisis externos a fin de generar recomendaciones para su mejoramiento.** La introducción de esta Ley representa un

avance importante con respecto al pasado. Sin embargo, se observa toda una serie de renglones en los que queda espacio para mejorarla.

- **Es necesario hacer énfasis en el fortalecimiento de la gestión por desempeño en las funciones de personal, adquisiciones y regulación del gobierno mediante:**
  - La ampliación del reclutamiento, la evaluación y la compensación del personal con base en el desempeño, utilizando incentivos sobre esta medida donde sea posible.
  - La simplificación de las reglas y regulaciones relacionadas con las adquisiciones gubernamentales e intensificar el uso de las compras electrónicas y la contratación externa de servicios comunes. Centrar el análisis de las compras de gobierno en proyectos de mayor escala y más largo plazo.
  - Reducir la regulación y el papeleo administrativo, ampliando el uso del gobierno electrónico para disminuir la burocracia del sistema.

## Notas

1. Para mayor información con respecto a la contabilidad por devengados, véase Robinson (2009) y Blöndal (2003 y 2004).
2. Desde el principio, el proceso parece ser algo rígido y demasiado dependiente de tecnologías básicas como la informática o Internet. La única manera de solicitar un puesto vacante es por medio del sitio [www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx) que no está disponible universalmente en México. Más aún, la subjetividad del fallo definitivo también ha recibido críticas, destacando las diversas contradicciones entre la LSPC y la Constitución mexicana (Sánchez Tamborel, 2007; Guerrero Orozco, 2007).

## *Capítulo 5*

### **Mejorar la Rendición de Cuentas para la Obtención de Resultados: Reformas de Presupuestación y Gestión con Base en el Desempeño**

Al igual que la mayoría de los países de la OCDE, México está bajo presión para mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público. Un paso importante en este proceso consiste en recabar información objetiva sobre el desempeño de programas y organismos. La información sobre desempeño permite a los gobiernos medir el avance hacia el logro de sus metas y conocer qué programas y políticas funcionan y cuáles no. La mayoría de los países de la OCDE están buscando mejorar la elaboración y el uso de información sobre desempeño por medio de las reformas de gestión y presupuestación con base en el desempeño. Estas reformas tienen el propósito de cambiar el énfasis de la presupuestación y la gestión de únicamente concentrarse en controlar los insumos y seguir las reglas y las disposiciones hacia centrarse en los resultados.

Este capítulo analiza las reformas más recientes del gobierno mexicano sobre la presupuestación y la gestión con base en el desempeño. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el componente central de este paquete de reformas. Los objetivos generales de la iniciativa consisten en mejorar la eficiencia y la eficacia del sector público en los niveles federal y estatal y mejorar la rendición de cuentas ante los ciudadanos y la legislatura.

La reforma más reciente tiene un mandato sólido y el impulso de una serie de factores. Entre estos factores destaca la necesidad de mejorar el desempeño de servicios clave como los de salud y educación, que se consideran vitales para aliviar la pobreza y aumentar el crecimiento económico. La experiencia reciente de la OCDE demuestra que simplemente aumentar los fondos a servicios clave no necesariamente genera mejores resultados. Mejorar el desempeño involucra dar seguimiento y evaluar los resultados generados con los fondos y utilizar esta información para implementar cambios en organizaciones, capacidad administrativa y programas que apoyarán el enfoque en los resultados y el logro de los mismos. Asimismo, proporcionar a los ciudadanos y la legislatura más información en México sobre el desempeño del sector público forma parte de los esfuerzos para aumentar la confianza en las instituciones públicas y satisfacer las demandas de una mayor rendición de cuentas generada por una legislatura más sólida y un nivel más alto de competencia política entre los partidos. Asimismo, a medida que el gobierno incrementa su base tributaria gana importancia en términos de demostrar a los ciudadanos lo que se está consiguiendo con sus impuestos.

En su primer año de implementación, las reformas generaron avances importantes. Es necesario mantener el impulso y progresar con la

implementación y enfrentar los retos si se pretende que las reformas logren sus objetivos. Más aún, la crisis actual intensifica el mandato del gobierno para esforzarse por obtener mayor valor por el dinero invertido y mejorar la eficiencia y eficacia en su trabajo.

Este capítulo se divide en seis secciones. La primera presenta un resumen de la historia de las reformas sobre el desempeño en México. La segunda presenta un panorama de las recientes iniciativas de reforma y describe el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). La tercera describe la implementación del SED a la fecha y el avance logrado. La cuarta toma las experiencias de los países de la OCDE y analiza los diferentes enfoques para enfrentar los retos a futuro. La quinta sección trata los posibles pasos posteriores por seguir. La sexta y última sección presenta conclusiones y recomendaciones.

## 1. Contexto histórico

En México, los esfuerzos por mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público han sido continuos a lo largo de poco más de 15 años. La reforma del sector público ha sido tema recurrente a lo largo de varias gestiones presidenciales. Sin embargo, nuevas iniciativas fueran presentadas a menudo sin considerar lo que había sucedido antes y sin dar seguimiento a la implementación. Esto dio lugar a la naturaleza de “arranque y freno” de muchos de los esfuerzos de reforma.

La primera interpretación del presupuesto con base en el desempeño en México data de la década de 1970. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976 presentó la presupuestación programática, requiriendo que se definieran objetivos y metas para cada programa. La clasificación que relacionaba presupuestos y programas se implementó, pero también se conservaron otras clasificaciones tradicionales económicas y presupuestarias. De esta iniciativa no surgieron hechos significativos o el uso de la información sobre desempeño.

Los esfuerzos por mejorar la eficiencia y la eficacia del sector público más recientes, se llevaron a cabo durante la gestión presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000). El “Programa para la Modernización de la Administración Pública” (PROMAP 1995-2001)<sup>1</sup> comenzó por establecer las fallas y las deficiencias de las reformas anteriores. Estas deficiencias incluyeron: la capacidad limitada de la administración pública para satisfacer las crecientes demandas de los ciudadanos; la ausencia de servicios públicos profesionales; la centralización excesiva dentro del gobierno; y los deficientes procedimientos y la falta de interés en la medición y evaluación del desempeño del gobierno. Otra deficiencia fue el

excesivo énfasis en el cumplimiento con reglas y disposiciones administrativas y judiciales.

El PROMAP buscó tratar estos problemas mediante el establecimiento de un extenso programa de reforma. Un aspecto de este programa se dirigía a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el diseño de un sistema moderno de control y evaluación del desempeño. Esta reforma exigía el establecimiento de objetivos claros y cuantificables e indicadores de desempeño en programas federales. Para 1997, los diversos organismos tenían la obligación de presentar un conjunto específico de indicadores de desempeño a la SECODAM (ahora, Secretaría de la Función Pública) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y negociar su aceptación. Los organismos tenían que demostrar el impacto de sus programas para sus clientes y la sociedad, así como demostrar el cumplimiento de las metas institucionales propuestas. Asimismo, en 1998 el marco presupuestario incorporó un capítulo sobre evaluación que establecía que debían evaluarse los programas sociales (como Progresá, hoy Oportunidades<sup>2</sup>).

Además, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE 1996-2000), buscó introducir una nueva estructura programática (NEP), fomentar el enfoque de planeación estratégica en torno a la elaboración del presupuesto, y mejorar la evaluación y el seguimiento de los programas. Este objetivo se logró mediante el establecimiento de objetivos e indicadores de desempeño para las instituciones y actividades gubernamentales. La NEP buscaba una mayor cooperación de las autoridades a cargo del presupuesto con el personal responsable por el gasto público y con las personas encargadas de la ejecución de las políticas públicas.

Aunque las reformas continuaron durante el sexenio del Presidente Vicente Fox (2001-06), no fueron la máxima prioridad. Durante la gestión del Presidente Fox se puso en marcha una reforma propia, estableciéndose el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP). Este sistema requería que cada miembro del gabinete se comprometiera (con el presidente) a lograr resultados palpables en su área de responsabilidad. También establecía un sistema de seguimiento y supervisión del logro de resultados.

Los esfuerzos de reforma de la década de 1990 y principios de la del 2000 demostraron cierto avance, aunque no tanto como se esperaba. Estas iniciativas se enfrentaron a problemas con la implementación, incluyendo el papeleo excesivo, la falta de interés político y la dificultad para atraer la colaboración de las secretarías de Estado en los esfuerzos de reforma. Para 2005, el gobierno federal no contaba con un mecanismo de evaluación sistemática del desempeño. Aunque se incluyeron indicadores en el presupuesto y en las reglas operativas de los programas federales, se trataba



sobre todo de indicadores de proceso. Estos indicadores no medían producción, resultados o impactos sobre la población. Sólo se realizaron evaluaciones de impacto para algunos programas sociales. Los indicadores de desempeño y las evaluaciones generadas apenas se utilizaron en la toma de decisiones.

## 2. Descripción de las iniciativas de reformas recientes

En 2006, el gobierno mexicano puso en marcha un nuevo sistema de presupuestación y gestión con base en el desempeño. Esta iniciativa buscó aprovechar los aspectos positivos de las reformas anteriores. Sin embargo, difiere de ellas en varios aspectos. Primero, los detalles de las reformas se promulgaron en la legislación. Dada la naturaleza legalista de la administración pública mexicana, este es un paso importante. Segundo, las iniciativas buscan reformar no sólo al gobierno federal, sino también a los gobiernos estatales. México es el único país de la OCDE que ha buscado implementar la presupuestación con base en el desempeño de forma simultánea en los niveles federal y estatal (véase el Apéndice E). Tercero, estas reformas contaron con el apoyo político del nivel más alto. La política fiscal del Presidente Felipe Calderón Hinojosa tiene el propósito de mantener finanzas públicas estables mientras que a la vez aumenta la inversión en desarrollo social y económico y de la infraestructura que son necesarios para el crecimiento económico. El presidente anunció que estas reformas son parte importante de su política y que la evaluación de los resultados de los programas contribuirá a mejorar la asignación del gasto dando prioridad a los sectores y programas que están funcionando y logrando resultados.

Como se comentó en el Capítulo 1, estas reformas se introdujeron principalmente en la LFPRH y en el paquete legislativo de la RFI de 2007. La LFPRH de 2006 establece que las instituciones que ejercen gasto son responsables por llevar a cabo una gestión por resultados y deben establecer metas y objetivos para sus programas y evaluar los resultados. La Ley cuenta con un capítulo especial<sup>3</sup> acerca de cómo deben manejarse y realizarse las evaluaciones, incluyendo requerir que las evaluaciones sean realizadas por expertos externos, así como un conjunto de reglas y principios para asegurar que los proyectos de inversión se evalúen correctamente (véase el Apéndice C).

El paquete correspondiente a la RFI, aprobada en septiembre de 2007, requería la creación de un Programa Anual de Evaluación. Este paquete de reforma profundizó en el marco general de la presupuestación y la gestión con base en el desempeño. También requería la creación de un programa federal conocido como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

que tiene el objetivo de mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión en el sector público. Su objetivo consiste en dar seguimiento y evaluar los procesos de gestión y el suministro de servicios públicos.

A nivel federal, el sistema actual de presupuestación y gestión con base en el desempeño es complejo y cuenta con varios componentes. El marco que abarca a la iniciativa de presupuestación y gestión con base en el desempeño recibe el nombre de Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y describe a continuación.

### ***2.1. Sistema de evaluación del desempeño (SED)***

México implementó el presupuesto basado en resultados por medio de la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El desarrollo del SED comenzó en 2007 y consta de dos componentes:

- El primero es la evaluación de programas y políticas relacionados con el presupuesto. Este componente involucra el diseño de indicadores de desempeño, conocidos como indicadores estratégicos, para medir la producción y los resultados de los programas. Además, involucra la conducción de diferentes tipos de evaluaciones de programas y políticas. Las evaluaciones de los programas se realizan como parte del Programa Anual de Evaluación del gobierno.
- El segundo componente es el de la evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos. Este componente se centra en mejorar los procesos de gestión dentro del sector público y la calidad de la prestación de los servicios. Esta actividad involucra el diseño de indicadores de desempeño para medir y evaluar los procesos de gestión y los servicios públicos. Estos indicadores se conocen como indicadores de gestión. La actividad se lleva a cabo por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

Además de generar la información sobre desempeño que se describe arriba, el SED busca vincular la planeación, la presupuestación y la información al respecto. El objetivo es asegurar que la información sobre desempeño que genera el SED se utilice en la toma de decisiones de planeación y presupuestación.

A fin de apoyar esta alineación de presupuestación y planeación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió lineamientos en 2007 para una nueva clasificación presupuestaria por programa. Esta clasificación busca apoyar la iniciativa de presupuesto basado en resultados y la alineación de los programas de presupuesto con el Plan Nacional de

Desarrollo. Los programas presupuestarios se clasificaron en diferentes grupos y tipos. Se requirió que los programas que contaban con subsidios y reglas operativas vigentes elaboraran indicadores de desempeño utilizando la metodología de marco lógico (véase el cuadro 5.1).

Esta nueva clasificación de programas en combinación con la metodología de marco lógico tiene el propósito de permitir un mayor vínculo entre las metas en los planes nacionales y sectoriales, los objetivos de los programas presupuestarios y los indicadores de desempeño elaborados para estos programas. En teoría, el diseño del SED debería permitir dar seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo. La relación entre el SED, el presupuesto basado en resultados y el Plan Nacional de Desarrollo se representa en la gráfica 5.1.

Aunque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene responsabilidad general por el SED, en la actualidad tres instituciones cumplen una función en la gestión de esta iniciativa: el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

El primer componente del SED (la evaluación de programas presupuestarios) se realiza como parte de un Programa Anual de Evaluación del que son responsables la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL (CONEVAL por los programas sociales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por los demás programas). El segundo componente (la evaluación de procesos de gestión) se implementa por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública.

En resumen, los organismos y las secretarías de Estado establecen objetivos y elaboran indicadores de desempeño. En el presupuesto anual se incluyen dos tipos de indicadores de desempeño: los indicadores estratégicos y los indicadores de gestión. Además, las secretarías de Estado son responsables por coordinar las evaluaciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL publicaron lineamientos acerca de la evaluación de programas federales para las secretarías de Estado (“Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”). Estos lineamientos establecieron en gran detalle el tipo de evaluaciones que se realizarían y especificaron el enfoque metodológico a seguir. Los lineamientos requieren el uso de la metodología de marco lógico o como se le conoce en México, la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). La metodología no sólo fundamenta las evaluaciones, sino también la elaboración de indicadores de desempeño para el presupuesto.

### **Cuadro 5.1. La metodología de marco lógico (Matriz de Indicadores de Resultados, MIR)**

La metodología de marco lógico, que en el caso de México se llama Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), también se utiliza en países como Chile y Colombia como herramienta en la evaluación de resultados de indicadores y programas públicos. La MIR fundamenta la generación de evaluaciones de programas, así como el diseño de indicadores de desempeño que se incluyen en el presupuesto.

La matriz es una forma estructurada de presentar información acerca de los objetivos de un programa, cómo se evaluará el logro de estos objetivos y los riesgos que se enfrentan durante la ejecución del mismo. En México se adoptó la versión cuatro por cuatro de la matriz. Las cuatro filas (de arriba abajo) corresponden al fin, el propósito, los componentes y las actividades. Las cuatro columnas (de izquierda a derecha) se corresponden a los objetivos, los indicadores, los medios de verificación y los supuestos. La columna de indicadores se divide en tres partes para registrar el nombre del indicador, la fórmula para calcularlo y la frecuencia con la que se medirá. La matriz se presenta de acuerdo con una plantilla que identifica el programa presupuestario y la alineación del mismo con los objetivos institucionales, sectoriales y de desarrollo nacional.

La matriz se complementa con un formato para registrar información detallada sobre todos los indicadores incluidos en la misma. El formato incluye datos que identifican los programas a los que pertenece el indicador, la información sobre el indicador y sus características, las metas establecidas para el mismo, la información sobre las variables que participan en el cálculo del indicador y las referencias adicionales. El llenado de este formato es una tarea laboriosa, especialmente si se considera que una matriz puede contar con 50 indicadores o más. El vínculo uno a uno entre los programas presupuestarios y la matriz es difícil de alcanzar en algunos casos, debido a que el financiamiento de algunos programas proviene de varias secretarías y programas presupuestarios. Asimismo, uno solo “programa presupuestario” puede asignar recursos para el cumplimiento de diferentes metas, por lo que, entonces, se puede requerir más de una matriz. En la práctica, la introducción e implementación de las MIR demostró ser difícil, ya que no existía experiencia en México con esta metodología. A fin de implementar esta metodología, fue necesario organizar un extenso esfuerzo de capacitación que involucró la participación de expertos internacionales. Sin embargo, las MIR establecen un proceso sano para definir indicadores y metas, y representan una contribución importante a la utilidad del componente de evaluación del SED.

**Cuadro 5.1. La metodología de marco lógico  
(Matriz de Indicadores de Resultados, MIR)  
(continuación)**

Objetivo de la política de administración pública del Plan Nacional de Desarrollo (objetivo sectorial, institucional, especial o regional):						
Objetivo estratégico de la secretaría u organismo:						
Programa presupuestario:						
	Objetivos	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
		Nombre del indicador	Fórmula	Frecuencia de medición		
Fin						
Propósito						
Componentes						
Actividades						

Cada año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL elaboran y publican el Programa Anual de Evaluación.<sup>4</sup> El programa establece el tipo de evaluaciones que se realizarán y el tipo de programas y políticas que se evaluarán.

En teoría, los resultados de los indicadores estratégicos y de gestión y los resultados de las evaluaciones de los programas deberían servir para informar las decisiones presupuestarias para el ejercicio fiscal siguiente. El ciclo anual del presupuesto basado en resultados se describe en la gráfica 5.2.

### 3. Implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño

Desde el inicio del SED en 2007, el avance ha sido rápido, específicamente en la evaluación de los programas presupuestarios. El trabajo en el segundo componente (la evaluación de los procesos de gestión, mediante el PMG) aún se encuentra en su etapa inicial. Esta sección se concentra sobre todo en el primer componente del SED (la evaluación de los programas presupuestarios). En ella se comentarán los lineamientos de

evaluación en las secretarías de Estado, la capacitación de las secretarías y la presentación de resultados.

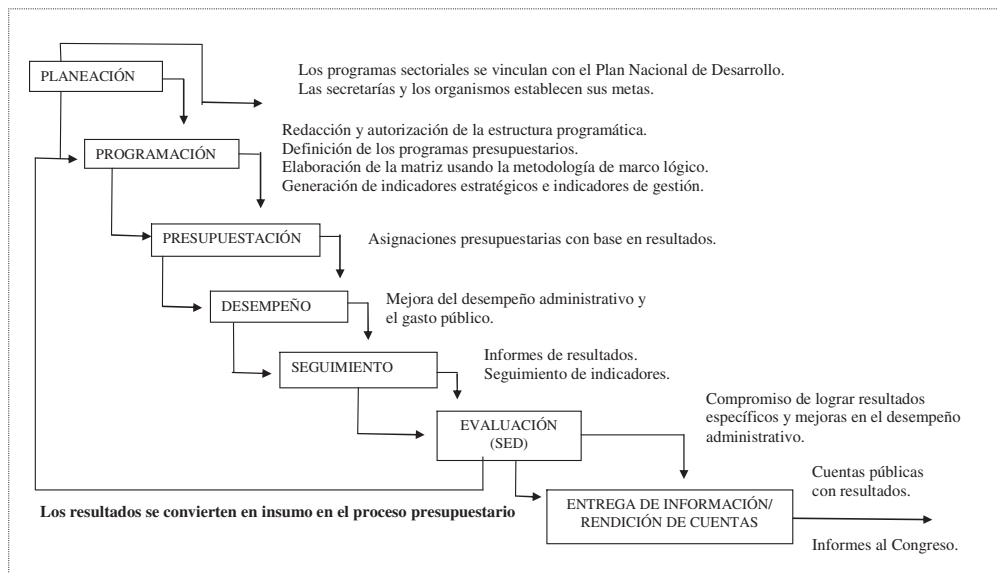
**Gráfica 5.1. Descripción del Presupuesto basado en Resultados (PbR)**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Pública.

### 3.1. Elaboración de los lineamientos para las secretarías de Estado

La Secretaría de Hacienda y Crédito Pública y el CONEVAL tienen el papel de líderes en la implementación del componente de evaluación del SED. Antes de 2007, la evaluación de los programas federales no tenía un enfoque común. Los distintos aspectos de un programa se analizaban en años diferentes. De aquí que no pudiera darse seguimiento a la implementación de las recomendaciones resultantes o fuera posible evaluar las mejoras en los resultados de los programas. Asimismo, la calidad de las evaluaciones tampoco era uniforme.

**Gráfica 5.2. El ciclo anual del Presupuesto basado en Resultados**

*Nota:* SED = Sistema de Evaluación del Desempeño.

*Fuente:* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, marzo 2008.

A fin de resolver este problema, en marzo de 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL publicaron lineamientos generales para la evaluación de programas federales, donde se establecía la metodología de marco lógico como el enfoque común que debía aplicarse. Los lineamientos contemplaban detalles sobre siete diferentes tipos de evaluación del desempeño que se podían dividir en dos grupos: evaluaciones de políticas, programas e instituciones y evaluaciones de impacto económico y social.

El primer grupo de evaluaciones abarca lo siguiente:

- Evaluación de congruencia y resultados (diseño y desempeño general de los programas).<sup>5</sup>
- Evaluación de indicadores (adecuación de los indicadores para alcanzar objetivos).
- Evaluación de procesos (resultados y eficiencia productiva).
- Evaluaciones específicas (orientadas a mejorar programas).
- Evaluaciones adicionales (cualquier otro aspecto).

El segundo grupo de evaluaciones consiste de:

- Evaluaciones de impacto.
- Evaluaciones estratégicas (alineación entre objetivos y resultados).

No todas estas evaluaciones se realizan de manera simultánea para el mismo programa. Más bien, la decisión sobre qué tipo de evaluación realizar y para qué programas, se toma cuando se determina el Programa Anual de Evaluación. Para seleccionar los programas que serán evaluados se utilizan diferentes criterios. Por ejemplo, se realizaron evaluaciones de congruencia y resultados para programas que se encontraban en su primer año de implementación o que habían sufrido cambios significativos en su diseño o su gestión. Las evaluaciones de 2008 se concentraron particularmente en 10 programas en los sectores agrícola y social.

Todas las evaluaciones son conducidas por expertos externos nombrados por la secretaría de Estado correspondiente. Las instituciones responsables por los programas envían las evaluaciones concluidas al CONEVAL y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### ***3.2. La capacitación de las secretarías de Estado***

Durante el primer año de implementación del SED, los responsables de las reformas se enfrentaron a dos principales retos. En primer lugar, la metodología de marco lógico (la llamada Matriz de Indicadores de Resultados) apenas se conocía en el sector público mexicano antes de esta reforma. Se requería entonces un extenso programa de capacitación que con la ayuda de consultores internacionales informara y capacitara a los funcionarios gubernamentales. En segundo lugar, la implementación tenía que ser muy rápida, pues la Matriz de Indicadores de Resultados tenía que estar lista para el presupuesto de 2008.

Dada la falta de conocimientos acerca de la metodología de marco lógico, se desarrolló un ambicioso programa de capacitación y asistencia técnica. Para fines de marzo de 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL, con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comenzaron una serie de seminarios ejecutivos para directores de secretarías y programas. El objetivo de estos seminarios residía en informar a los participantes acerca de los procedimientos y la metodología para evaluar programas durante el ejercicio fiscal de 2008. Cerca de 600 directores asistieron a estos seminarios y 280 participaron en una segunda ronda en junio de 2007. La SHCP también recibió asistencia técnica y una subvención del programa PRODEV del BID (el Programa de



Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo) para contribuir con el desarrollo y la capacitación para esta reforma (para más detalles, véase Marcel, 2007).

Empleados públicos de los 120 programas que requerían la elaboración de matrices (programas de subsidios y programas de subsidios con reglas operativas) recibieron capacitación sobre cómo construir una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). Las MIR estaban prácticamente listas a tiempo para la presentación del presupuesto de 2008; sin embargo, surgieron problemas en torno a que algunos de los consultores externos contratados para enseñar la metodología no contaban con las aptitudes necesarias, por lo que cada consultor enseñaba enfoques diferentes para construir las matrices. Además, se observaron incongruencias en los lineamientos emitidos por los organismos centrales.

Durante agosto y septiembre de 2007, alrededor de 200 evaluadores externos recibieron capacitación sobre cómo analizar las MIR. En octubre, los evaluadores realizaron un primer análisis del diseño de las MIR para los 120 programas federales. El CONEVAL resumió los resultados de estas evaluaciones, utilizándolos para dar a los programas una calificación como parte del “sistema de semáforos” que se comenta más adelante. A fines de 2007 se proporcionó asistencia técnica para mejorar las MIR de los programas. Entre abril y junio de 2008, se revisaron estas MIR y se enviaron las sugerencias de mejoras a los programas por medio de las unidades de evaluación de las secretarías de Estado. Este extenso programa de capacitación fue realizado con rapidez y concluido en un plazo de 15 meses.

Durante los últimos meses de 2008, la capacitación sobre las MIR se amplió al nivel subnacional, específicamente a los gobiernos de los estados. El BID y el Banco Mundial capacitaron a funcionarios estatales en torno a la elaboración de indicadores y matrices. Asimismo, se proporcionó capacitación específica sobre la construcción adecuada de indicadores para los directores de secretarías y programas federales.

### ***3.3. Presentación de los resultados de las evaluaciones: el “sistema de semáforos”***

Por primera vez en 2008, el CONEVAL elaboró un resumen de las evaluaciones de los programas gubernamentales en los sectores sociales utilizando un sistema de calificación relativamente sencillo: se asignaba una luz de semáforo – rojo, amarillo, verde – a cada programa. Este sistema de calificación se basaba en términos generales en los resultados de las evaluaciones de congruencia. En 2007, las evaluaciones de congruencia y

resultados fueron el tipo de evaluación más común. En total, se realizaron 116 evaluaciones para programas de subsidios.

En un ejercicio similar al de la *Program Assessment Rating Tool* (Herramienta de Evaluación de Programas, PART<sup>6</sup>) que se utiliza en Estados Unidos de América, el CONEVAL elaboró un conjunto de 100 preguntas para realizar las evaluaciones. Las preguntas están dirigidas a analizar el diseño del programa, la planeación estratégica, la cobertura y la población objetivo del mismo, la operación, las percepciones de la población objetivo y los resultados. Sin embargo, a diferencia del sistema PART en el que el organismo relevante y el de gestión y presupuesto (*Office of Management and Budget*) responden las preguntas, en este ejercicio las preguntas eran respondidas por evaluadores externos con base en el análisis de las MIR de los organismos. La mayor parte de las preguntas requerían respuestas binarias (sí o no) que el evaluador justificaba. El requisito de una respuesta binaria impone rigideces al análisis. Un programa que prácticamente cumple con las condiciones en un aspecto determinado podría tener una respuesta “no” con lo que se estaría subestimando la calidad del diseño o los resultados. Sería aconsejable considerar el diseño de una escala de uno a cinco para responder la mayoría de las preguntas.

Las respuestas binarias se registran en una hoja de trabajo y se calcula una calificación total para el programa, asignando ponderaciones a los diversos temas analizados y a cada pregunta. Con base en este puntaje y aplicando una regla de decisión que establece intervalos de puntajes totales y calificaciones mínimas para algunas secciones (temas), se asigna una luz al programa. Por ejemplo, a fin de contribuir a la meta general de mejorar el nivel nutricional de los niños y las mujeres embarazadas en situación de pobreza, existe un programa que da acceso a sus beneficiarios a leche fortalecida. Este programa recibió una calificación general de luz verde, indicando que su diseño y operación hacían posible el logro de los resultados deseados. Los niños que consumen leche fortalecida presentaron menos riesgo de anemia en comparación con el grupo de control (10.7 por ciento contra 15.6 por ciento) y la estatura de los niños resultó de medio centímetro más en comparación con el grupo de control.

Tanto el titular de la secretaría de Estado responsable del programa como el CONEVAL publican en sus respectivos sitios de Internet los resultados de todas las evaluaciones de los programas federales. El CONEVAL también elabora informes utilizando el sistema de semáforos que resume la conclusión final de la evaluación con respecto al diseño del programa. Estos resúmenes son enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Presidencia de la República y el Congreso.

### 3.4. Los avances a la fecha

La implementación de estas reformas ha mostrado un progreso acelerado, especialmente en lo relativo al desarrollo de información sobre desempeño. Aunque varía de forma extensa entre los grupos interesados, también se han observado señales de avance en la utilización de información sobre desempeño en el proceso de toma de decisiones.

#### 3.4.1. Generación de información sobre desempeño

Se han realizado intensos esfuerzos para elaborar evaluaciones de desempeño adicionales y racionalizar y mejorar la calidad de los indicadores de desempeño. El presupuesto de 2009 contenía un total de 246 indicadores (184 indicadores estratégicos y 62 indicadores de gestión). Esto representa una reducción significativa si se le compara con el presupuesto de 2007, que incluía 649 indicadores. Asimismo, por medio del uso de las MIR, se han realizado esfuerzos para alejarse de los indicadores de proceso y acercarse más a los resultados y los productos. En la tabla 5.1 se resumen las evaluaciones realizadas en 2007 y 2008 y las programadas para 2009.

**Tabla 5.1. Evaluaciones realizadas en 2007 y 2008 y planeadas para 2009**

Tipo de evaluación	Aplicada a	2007	2008	Programada para 2009
Congruencia y resultados	Programas de subsidios	116	34	22
Procesos	Programas de subsidios con reglas operativas	0	0	5
Impacto	Programas de subsidios	2	6	4
Estratégica	Diferentes políticas (como sobre nutrición, salud, microcrédito, género) y Ramo 33 (transferencias con fin específico a gobiernos subnacionales)	2	1	7
Específicas	Diversos programas	6	151	155
Total		126	192	193

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

El Programa Anual de Evaluación para 2009 incluye 193 evaluaciones de 136 programas presupuestarios. De aquí que 32.2 por ciento de los programas presupuestarios estén siendo evaluados en 2009.

Para el ejercicio presupuestario de 2009, 70 por ciento de los programas federales tendrán su propia MIR, incluyendo todos los programas que

suministran bienes, prestan servicios o proporcionan subsidios (representando 70 por ciento del gasto total de los organismos y secretarías federales que operan estos programas). La mitad de ellos será evaluada por consultores externos que darán seguimiento a las recomendaciones presentadas en las evaluaciones internas.

A pesar de algunos problemas iniciales, se ha logrado un avance enorme en la difusión del uso de la metodología de marco lógico y los conceptos generales de evaluación y de presupuestación con base en resultados. En casi todas las instituciones mexicanas a nivel federal y cada vez más a nivel estatal, los empleados públicos en las unidades de planeación y presupuesto de las OM están conscientes de la importancia de evaluar los resultados de un programa (no sólo los indicadores de proceso, como se acostumbraba hasta 2007) y de la metodología por aplicar.

#### *3.4.2. Utilización de la información sobre desempeño en la toma de decisiones*

El propósito central de generar información sobre desempeño consiste en utilizarla para mejorar la toma de decisiones. En los países de la OCDE, un tema clave es el de asegurar el uso de la información sobre desempeño entre participantes clave, pues se genera una gran cantidad de información sobre desempeño pero nunca se utiliza (Currstine, 2005b). Como se destacó en la sección uno, el gobierno mexicano ha generado información sobre desempeño durante una serie de años, aunque se observaban considerables variaciones en el volumen y la calidad de la información generada. Un problema con las reformas anteriores fue que los participantes clave no utilizaban la información por una serie de razones, entre las que se puede mencionar la deficiente calidad, la falta de información relevante y la ausencia de interés motivador en las reformas.

Al comparar con iniciativas previas, estas reformas han recibido una gran atención política de muchas partes, incluyendo al presidente. Dado que estas reformas – el momento de escribir – sólo han cumplido los primeros 18 meses desde su implementación, su impacto aún no es evidente. Sin embargo, sí es posible presentar evaluaciones preliminares sobre el uso de información sobre desempeño a la fecha por parte de los principales responsables de la toma de decisiones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las secretarías de Estado, la Presidencia de la República y el Congreso.

### *3.4.3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público: información sobre desempeño en el proceso presupuestario*

En las reformas anteriores, la utilización de indicadores y evaluaciones de desempeño en el proceso presupuestario fue limitada. En 2007 y 2008, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL realizaron un esfuerzo concertado para mejorar sistemáticamente la generación de información sobre desempeño por medio del establecimiento de lineamientos y capacitación. Para el presupuesto de 2009, el gobierno actual comenzó a utilizar la información sobre desempeño para alinear las decisiones presupuestarias y las prioridades de política en la formulación del presupuesto.

Con el impulso del firme liderazgo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha realizado un esfuerzo intenso por mejorar el debate sobre la información en torno al desempeño en el proceso presupuestario. Con base en el desarrollo de marcos lógicos, los analistas presupuestarios de la DGPYP correspondiente analizaron con sus contrapartes en las secretarías de Estado el avance logrado en los indicadores estratégicos del año anterior y los indicadores y metas propuestos para el año entrante. Esta información se combinó con la autoevaluación de las secretarías y el sistema de “semáforos” creado por el CONEVAL para generar un panorama resumido del desempeño de programas y secretarías.

El objetivo de este resumen se centra en ofrecer información sobre desempeño accesible a los encargados de alto nivel de la toma de decisiones. Cuando los principales funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reunieron con la Presidencia de la República para discutir los topes presupuestarios para cada secretaría, no sólo analizaron la información sobre las asignaciones y los topes propuestos, sino también un resumen de la información acerca del desempeño. Los funcionarios indicaron que la información sobre desempeño constituía un insumo formal de estas negociaciones.

Aunque resulta imposible determinar el impacto preciso de las decisiones de asignación, la evidencia anecdótica indica que algunos programas recibieron recursos adicionales por su buen desempeño, bajo el supuesto de que estos recursos adicionales serían bien gastados y se contribuiría al logro de metas de alto nivel. Con anterioridad, los datos sobre desempeño y las evaluaciones de impacto demostraron que la sustitución de pisos de tierra en la vivienda de bajos ingresos tenía un alto impacto en términos de las mejoras en la salud infantil y la calidad de vida. Dado lo anterior, el gobierno decidió aumentar drásticamente un programa vigente para el suministro de pisos de cemento en zonas rurales y estableció la meta de erradicar los pisos de tierra para fines de 2012 (véase el Apéndice D).

Además, las evaluaciones también destacaron duplicaciones en los objetivos y funciones de algunos programas. Como resultado de las recomendaciones surgidas a partir de las evaluaciones, se fusionaron cuatro programas de menor tamaño. Por ejemplo, el programa para el uso eficiente del agua y la electricidad y el pleno empleo de la infraestructura hidroagrícola se fusionaron en un solo programa, pues atendían al mismo grupo objetivo y tenían componentes similares.

En esta ronda presupuestaria, parece que la información sobre desempeño tuvo un papel importante en proporcionar información para la toma de algunas decisiones presupuestarias, lo que representa un avance positivo para esta etapa inicial del proceso de reforma. Sin embargo, como es la norma en otros países de la OCDE, la información sobre desempeño se utiliza con otros datos sobre prioridades fiscales. Durante la última ronda presupuestaria, el gobierno tenía prioridades apremiantes, entre las que destacaba el aumento sustancial del gasto en seguridad interna. Mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República se ocuparon de hacer énfasis en las consideraciones de desempeño ante el aumento del presupuesto de seguridad para garantizar que los recursos adicionales se gastarían de manera adecuada y generarían resultados, esta importante decisión de asignación entre sectores es política y no se basa en indicadores de desempeño.

Si se mantiene y crece el interés en la información sobre desempeño y su utilización, sería importante que continuaran los esfuerzos actuales y que la información sobre desempeño se integre de manera más formal a las diversas etapas del proceso presupuestario.

#### *3.4.4. Secretarías de Estado*

A lo largo de los últimos 18 meses, se ha logrado un progreso adecuado en México en torno a que los servidores civiles de carrera en las secretarías de Estado estén conscientes de estas reformas y de la importancia de medir y lograr resultados. Como se comentó en la sección anterior, se ha realizado un extenso esfuerzo de capacitación para los servidores públicos, organizando varios talleres a nivel nacional y conferencias a nivel internacional para discutir el presupuesto con base en el desempeño. La conferencia de mayor alcance, contó con la asistencia de más de 1 000 participantes, incluyendo varios secretarios de Estado, servidores públicos de las secretarías y los estados y expertos de países de la OCDE y de organizaciones internacionales (como el Banco Mundial, el BID y la OCDE).

Atraer la participación de las secretarías de Estado en este proceso y lograr que utilicen la información sobre desempeño en la toma de decisiones

involucra cambios culturales y de conducta que lleva tiempo lograr. Aunque varias secretarías están cumpliendo los requisitos de la ley y generando información sobre desempeño, a la fecha el uso de la información sobre desempeño entre las secretarías de Estado varía de manera extensa. Los organismos que han generado información sobre desempeño durante más tiempo son los que han logrado mayores avances (como, por ejemplo, SEDESOL). Otras secretarías aún no reconocen las oportunidades que les ofrece el uso de información sobre desempeño para mejorar la gestión de sus programas. Es normal que cualquier proceso de reforma tenga líderes y rezagados. En este caso, sería importante crear los incentivos correspondientes para que las secretarías rezagadas participen en este proceso de reforma, así como comunicar las metas de estas reformas y los beneficios para las secretarías de Estado y tratar los miedos sobre el aumento de requisitos de información y papeleo.

#### 3.4.5. *Presidencia de la República*

El presidente en funciones ha demostrado un alto nivel de interés por mejorar el desempeño del sector público y la medición de resultados. Desde la aprobación de la RFI se ha notado un mayor énfasis en el logro de resultados. Durante el proceso de formulación del presupuesto se presentó la información sobre desempeño a la Presidencia de la República. Sin embargo, el enfoque presidencial reside en lograr las metas políticas de alto nivel contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en la *Visión México 2030* ([www.vision2030.gob.mx](http://www.vision2030.gob.mx)).

En las reuniones de gabinete el presidente ha hecho hincapié en la importancia de mejorar el desempeño y lograr metas clave. En la Presidencia de la República existe una unidad que da seguimiento al desempeño de las secretarías en renglones clave. El enfoque se centra en el logro de 30 indicadores de resultados de alto nivel. Los secretarios de Estado tienen un compromiso con el presidente en torno a lograr avances en algunos de los indicadores que contribuyen a las metas de la *Visión México 2030*. Es importante subrayar que estos compromisos no se relacionan con el presupuesto.

Además, la unidad da seguimiento a 260 indicadores prioritarios establecidos en el PND y sus programas, que en teoría se relacionan con los indicadores estratégicos en el presupuesto por medio de marcos lógicos. Cada tres meses se informa a la Presidencia de la República sobre el avance en estos indicadores. La información se resume y se presenta al presidente. El presidente actual hace preguntas sobre el desempeño y el avance de algunos de los programas. De hecho, parece interesado especialmente en el avance y la clasificación de México en términos de indicadores

comparativos internacionales como el estudio PISA de la OCDE (“*Programme for International Student Assessment*”) y el de “*Ease of Doing Business*” del Banco Mundial. Asimismo, ha presionado a los secretarios de Estado para mejorar el desempeño en estos renglones.

Dentro de América Latina, el presidente mexicano actual no está solo en su interés por el desempeño. Así, el presidente colombiano ha diseñado un extenso sistema para dar seguimiento al desempeño. Un sistema similar está funcionando también en Chile. Asimismo, los casos de México y Corea demuestran que un sistema presidencialista sin reelección genera incentivos considerables para el logro de resultados visibles hacia el fin de la gestión. Sin embargo, la posibilidad de que se diseñen elementos para obtener información sobre desempeño y su utilización como herramienta depende del interés y la aptitud de cada presidente.

Un problema común de los sistemas de gobierno presidenciales es el diseño de un conjunto separado de indicadores a nivel presidencial que no se relacionan con los publicados en el presupuesto. De no vincularse ambos conjuntos de indicadores se puede llegar a una situación en la que se creen grandes requerimientos de información para las secretarías de Estado. Aunque en México se han realizado esfuerzos para evitar estos problemas y vincular estos planes nacionales con planes sectoriales y programas presupuestarios, se necesita un trabajo más intenso en este sentido, especialmente ofreciendo la información y los planes de manera oportuna para lograr esta alineación.

#### 3.4.6. *El Congreso de la Unión*

El Congreso mexicano ha demostrado su interés en los temas de desempeño a lo largo de casi 10 años. Por ejemplo, el requisito del Congreso en torno a que todo gasto social deba evaluarse cada año se incluyó en la Ley de Desarrollo Social en 1998. Entre 2001 y 2006, SEDESOL envió al Congreso 82 evaluaciones externas de 30 programas sociales. Por una serie de razones, el Congreso a menudo no utiliza estas evaluaciones. Algunas de ellas han resultado ser de mala calidad o contenían demasiada información, con frecuencia demasiado técnica para que los encargados del diseño de políticas la pudieran comprender. La obtención de evaluaciones de buena calidad resultaba difícil dado que se contaba con muy pocas instituciones académicas con el nivel adecuado de aptitudes técnicas para realizar estas evaluaciones.

A pesar de este problema y en comparación con otros países de la OCDE, existe una conciencia bastante considerable sobre los diversos sistemas de seguimiento. Los miembros del Congreso en las comisiones de presupuesto y auditoría de la cámara baja han tomado nota de algunos de los



datos sobre desempeño que proporciona el ejecutivo. Esta relación general no se ha traducido en un sistema en el que se utilice la información sobre desempeño con regularidad en la toma de decisiones presupuestarias. Dentro del contexto de la OCDE esto no es raro, ya que sólo 8 por ciento de los políticos en los comités de presupuesto de las legislaturas utilizan a menudo información sobre desempeño para tomar sus decisiones (OCDE, 2005b). En su lugar, se utilizan algunos elementos de la información en las discusiones políticas. Este uso político de la información sobre desempeño parece prevalecer en los sistemas presidencialistas con gobiernos divididos más que en los sistemas parlamentarios (Robinson, 2007). En el caso de los miembros del Congreso, la necesidad de atender los asuntos políticos cotidianos a menudo toma precedencia sobre la tarea más mundana de analizar la información sobre desempeño.

En México, aunque algunos miembros del Congreso concuerdan en la importancia de generar información sobre desempeño, la función que tendrá el Congreso en esta iniciativa aún tiene que materializarse plenamente. El Congreso podría tener un papel activo en la rendición de cuentas de las secretarías de Estado por su desempeño y en la utilización de esta información para la toma de decisiones en materia presupuestaria. Este tipo de información debería considerarse como un medio para presionar hacia el logro de mejoras en el desempeño a fin de beneficiar a los ciudadanos más que en un instrumento para controlar al ejecutivo.

Esta reforma ha generado un gran nivel de interés entre participantes institucionales clave, cosa poco usual para una iniciativa de presupuesto con base en el desempeño. Aunque los participantes clave concuerdan con los objetivos generales de las reformas, sus motivaciones para apoyar la iniciativa difieren como también sucede, en algunos casos, con su expectativa en torno al uso de la información. Aunque se observan avances en comparación con iniciativas anteriores, es claro que se requiere de un esfuerzo continuo para avanzar y asegurar el uso de este tipo de información, especialmente en el caso de las secretarías de Estado y el Congreso. El avance actual se ha beneficiado de un liderazgo político sólido y del apoyo de participantes clave. A fin de conservar estas mejoras, es necesario que continúe el apoyo. En el largo plazo, será necesario institucionalizar algunas de las prácticas actuales e integrar la información sobre desempeño más a fondo en los procesos de toma de decisiones.

#### **4. Los retos a futuro**

La mayoría de los países de la OCDE se han enfrentado a retos en lo relacionado con la implementación de diferentes aspectos de las reformas de presupuestación y gestión con base en el desempeño. Entre estos retos

destaca la mejora a la calidad de la información sobre desempeño, el desarrollo de capacidad institucional de las secretarías de Estado y sobre cómo cambiar la cultura y la conducta de los servidores públicos y los políticos de manera que se centren en el desempeño.

Como en la mayoría de los países, el gobierno mexicano enfrenta retos en lo relacionado con la implementación de estas iniciativas. Algunos se asemejan a los que enfrentan otros países de la OCDE, mientras otros son exclusivos del contexto mexicano. En esta sección se analizan los retos más importantes y se sugieren maneras de enfrentarlos. Entre los retos destaca: la mejora de la coordinación y la cooperación institucionales; la mejora de la calidad de la información sobre desempeño; la integración de la información sobre desempeño al proceso presupuestario; la atracción de la participación de las secretarías de Estado en el proceso de reforma; y el cambio de una cultura de cumplimiento con reglas a una de desempeño mediante la modificación de las estructuras de rendición de cuentas e incentivos en todo el gobierno.

#### ***4.1. Mejorar la coordinación y la cooperación institucional***

México es un país poco común entre los miembros de la OCDE al contar con tres instituciones (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL) que tienen funciones y responsabilidades que se traslapan en términos de estas reformas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el CONEVAL son responsables por el primer componente del SED (la evaluación de programas presupuestarios). La Secretaría de la Función Pública es responsable por el segundo componente (la evaluación de los procesos de gestión). Tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la de la Función Pública están estableciendo unidades de evaluación para apoyar la implementación de estas reformas.

En la mayoría de los países de la OCDE, sólo una institución tiene la responsabilidad principal, aunque la institución específica varía por país. En los sistemas de administración pública centralizada la responsabilidad por las iniciativas de presupuestación por desempeño generalmente se concentra en el Ministerio de Finanzas, como sucede, por ejemplo, en Chile y Francia. Aun así, se observan algunas excepciones como el Reino Unido y Polonia donde la responsabilidad por estas iniciativas ha oscilado entre la Oficina del Primer Ministro y el Ministerio de Finanzas.

Un reto de gran envergadura que enfrenta el gobierno mexicano es el de mejorar la coordinación y la cooperación institucionales. En la práctica, la fragmentada responsabilidad institucional por los diversos componentes de la reforma es una fuente potencial de problemas de coordinación. En el

pasado se han realizado esfuerzos para tratar este tema; así, en marzo de 2007 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó una propuesta ante el Congreso<sup>7</sup> para asignar al CONEVAL la evaluación de los resultados de todos los programas federales y la evaluación de los procesos de gestión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, la propuesta se rechazó en el Congreso, dejando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la institución responsable por la implementación del SED. Es necesario mejorar la coordinación entre instituciones, especialmente entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública.

En la actualidad se están realizando esfuerzos en este sentido, a fin de tratar el problema por medio de propuestas para crear un consejo coordinador o grupo de trabajo para definir con más claridad la función y las responsabilidades de cada institución. La propuesta consiste en que el consejo coordinador esté encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e incluya a la Presidencia de la República, a la Secretaría de la Función Pública y al CONEVAL. Las principales funciones de este consejo coordinador permanente se centrarían en fungir como vínculo entre cuatro participantes institucionales clave que son parte de las reformas en torno al desempeño y actuar como centro en el que las secretarías de Estado puedan plantear inquietudes y recibir asistencia en la implementación y la mejora de sus iniciativas de gestión y de presupuesto con base en el desempeño.

La función de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se centraría en el proceso presupuestario basado en resultados, en diseñar indicadores estratégicos y en aplicar el llamado *performance-informed budgeting*.<sup>8</sup> Dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Evaluación Presupuestaria, establecida para implementar las reformas, contará con 25 funcionarios. Esta unidad encabezará al consejo coordinador así como la coordinación de todo el proceso de evaluación del desempeño en el ámbito de la gestión y del presupuesto. También formulará las disposiciones relacionadas con el SED y sus sistemas y generará informes trimestrales con la información. Esta unidad, con la de política y control presupuestario y las DGPYP coordinará el seguimiento sobre las evaluaciones y los indicadores estratégicos. Además, colaborará con el CONEVAL en el manejo del registro nacional de evaluadores externos.

La función de la Secretaría de la Función Pública consistiría en operar la iniciativa de presupuestación y gestión por resultados en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La unidad de evaluación de la Secretaría de la Función Pública, conocida como la Unidad de Evaluación del Desempeño Gubernamental contará con un personal de 25 funcionarios. Esta unidad trabajaría en el Programa de Mejoramiento de la Gestión

(PMG), validaría los indicadores de gestión y ayudaría a las secretarías de Estado en los temas de gestión relacionados con el SED. Asimismo, operaría el consejo para el sistema de evaluación gubernamental.

La función del CONEVAL consistiría en trabajar en las evaluaciones sobre resultados de los programas de desarrollo social y participar en el consejo coordinador en torno al diseño de metodologías para crear y construir indicadores y medidas de desempeño, especialmente en el caso de los programas sociales. También trabajaría con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública a fin de validar esos indicadores para que puedan ser incluidos en el SED.

La función de la Presidencia de la República consistiría en supervisar y dar seguimiento a la correcta alineación entre el Plan Nacional de Desarrollo y los programas presupuestarios, vigilando los indicadores clave que sean del interés del presidente.

Este consejo coordinador es un elemento institucional necesario para facilitar la cooperación y la coordinación entre los participantes clave en esta iniciativa de reforma. Resulta importante crear este consejo y que se defina con claridad su estatus y los procedimientos formales que le conciernen. Los intentos anteriores (en 2007) de la Presidencia de la República por contar con un comité de coordinación informal que incluyera a la SFP y a la SHCP para discutir las reformas fracasaron, ya que no todas las partes siguieron asistiendo a las reuniones. Para que esta iniciativa tenga éxito es importante que los participantes institucionales clave cooperen. Igualmente, es importante que el consejo coordinador se institucionalice de manera formal.

#### ***4.2. Mejorar la calidad y la significación de la información sobre desempeño***

Un reto clave al que se enfrentan los gobiernos es el de mejorar la calidad de la información sobre desempeño. Aunque prácticamente todos los países de la OCDE generan información sobre desempeño, sigue siendo difícil medir en muchas instancias las actividades gubernamentales y mejorar la calidad de la información. Generar información sobre desempeño de calidad y significativa lleva una serie de años. Por esta razón, es importante que los países, incluyendo a México, sean realistas en cuanto al tiempo que esto lleva.

Más de dos terceras partes de los países de la OCDE generan evaluaciones o medidas de desempeño. En 2007, 24 de 30 países de la OCDE reportaron haber diseñado una combinación de medidas de producción y de desempeño de la producción (Lonti y Woods, 2008).

Además de la creación de estas medidas de desempeño, los gobiernos incluyen metas de desempeño en la documentación del presupuesto. El número de metas de desempeño que se incluyen en los presupuestos varía ampliamente entre los países de la Organización, desde Estados Unidos de América que registra más de 3 000 metas de desempeño en un extremo, hasta Corea con alrededor de 1 000 y Suecia con sólo 48 metas.

Aunque no existe un número óptimo, los países siguen enfrentando dificultades con el número y nivel al cual deben establecerse las metas. Demasiadas metas pueden generar un exceso de información y hacer más complejo el establecimiento de prioridades; por otra parte, un número demasiado reducido puede no ofrecer suficiente información y crear efectos distorsionantes como consecuencia (Currístine, 2005a). Por ejemplo, el personal y los mandos ejecutivos pueden concentrarse sólo en algunas metas que son las más fáciles de alcanzar o de vender a costa de los objetivos generales del programa. En casos extremos, los organismos bajo presión para cumplir objetivos pueden presentar información deliberadamente equívoca.

También se observan problemas con el establecimiento de metas demasiado altas o demasiado bajas. Cuando las metas son demasiado bajas, los organismos no se ven incentivados mediante retos para mejorar su desempeño (para información más detallada al respecto, consúltese OCDE, 2007i, p. 68). Por el contrario, cuando son demasiado altas, pueden motivar a los organismos a cumplir metas, pero también crear expectativas irreales y situaciones de fracaso en las entidades. Lleva tiempo lograr el nivel correcto y obtener suficientes datos comparativos para determinar si las metas están en niveles demasiado altos o bajos (OCDE, 2007i, p. 68).

Al comenzar la tarea de implementar reformas centradas en el presupuesto basado en el desempeño existe la tendencia de los países a utilizar un número alto de medidas o metas de desempeño. Por ejemplo, el Reino Unido comenzó con 600 metas de desempeño en 1998 y redujo dicha cifra a 30 objetivos en 2009.

Comenzar con un gran número de metas puede reflejarse en la percepción de que un programa debe tener una meta para considerarse relevante. Asimismo, existe una tendencia a medirlo todo y proporcionar toda la información de desempeño a los interesados en lugar de adaptar la información a las necesidades de los usuarios. La información que requieren los encargados de la gestión de los programas para hacer su tarea no es la misma que la que requieren los organismos centrales o los políticos. El Congreso y el presidente se interesan en resultados y en si las metas de política se están logrando.

Las experiencias entre los países de la OCDE destacan un conjunto de lecciones generales para contribuir a mejorar la calidad y la significación de la información sobre desempeño. Al generar este tipo de información, resulta útil errar del lado de la simplificación y aplicar un enfoque de sentido común, en lugar de perder tiempo intentando diseñar el sistema perfecto. También es importante evitar partir de una cantidad de indicadores imposible de manejar. Debe tenerse siempre en mente al usuario final y cómo se utilizará la información y se adaptará para satisfacer sus necesidades.

Si se establecen metas, deben ser producto de un proceso de planeación estratégica y debe existir un nivel de referencia y fuentes de información confiables para darles seguimiento. Las metas adecuadas deben cumplir con las siguientes características: ser específicas, medibles, cumplibles, relevantes y oportunas (cuyas iniciales corresponden a la palabra SMART en inglés, que significa astuto o listo) y diseñarse y acordarse en colaboración con quienes prestan el servicio (OCDE, 2008b). Los países deben buscar también construir un proceso formal de control de calidad.

En muchos países, los esfuerzos de reforma se concentran inicialmente en la cantidad en lugar de centrarse en la calidad y en los productos en lugar de hacerlo en los resultados.<sup>9</sup> Las reformas anteriores en México se han concentrado en la cantidad, sacrificando la calidad. La deficiente calidad de las evaluaciones y los indicadores de desempeño ha sido uno de los factores que explica el hecho de que los usuarios clave no empleen la información.

De acuerdo con la reciente iniciativa de reforma se ha reducido el número de indicadores de desempeño en el presupuesto. El presupuesto de 2009 incluyó 246 indicadores, una importante reducción en relación a los más de 1 000 que figuraban hace cerca de 10 años. También se observan esfuerzos claros para mejorar la calidad de los indicadores de desempeño, esfuerzos que continúan en el presente. Debería contarse con lineamientos claros para la generación de indicadores, que deben tomar en cuenta las lecciones aprendidas de las experiencias de otros países. Sería útil contar con un conjunto común de lineamientos acordados por las entidades centrales. La preparación del mismo podría ser asumida por el consejo coordinador.

También la posibilidad de contar con más capacitación y lineamientos ayudaría a las secretarías de Estado a crear medidas de mayor calidad, incluyendo las de resultados, así como para entender la relación del producto con los resultados. Entre las medidas de resultados de mediano plazo sería útil alinear más cercanamente la información sobre desempeño en el presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo, las prioridades presidenciales y, si se crea, con un marco de gasto de mediano plazo.

Estas reformas también han buscado mejorar la calidad de las evaluaciones por medio del establecimiento de lineamientos y metodologías comunes para todas las secretarías, requiriendo el empleo de evaluadores externos y ofreciendo capacitación a las secretarías de Estado. El nivel de experiencia del CONEVAL ha sido de gran utilidad para las reformas en el ámbito de la creación de estos lineamientos. Sin embargo, en general en todo México es necesario ampliar la experiencia en el renglón de las evaluaciones, así como el número de evaluadores externos. De igual manera es necesario implementar medidas para minimizar la posibilidad de que surjan conflictos de interés entre consultores externos pagados por la institución cuyas acciones se están evaluando.

La presencia del CONEVAL y la creación de dos nuevas unidades de evaluación contribuirán a la acumulación de experiencia en las evaluaciones en los organismos centrales. La propuesta actual consiste en crear un registro nacional de evaluadores externos y generar lineamientos para contratarlos en las secretarías de Estado. Sería útil contar con un sistema de retroalimentación para las secretarías de Estado en el que se les permita recibir opiniones sobre la calidad de sus evaluaciones y facilitar el seguimiento de las recomendaciones. Sin embargo, es necesario aumentar los esfuerzos para crear un mercado local de evaluadores externos, ya sea impulsando al CONEVAL o a las universidades con experiencia en la conducción de experiencias de creación de capacidad o de capacitación para la evaluación.

La ASF tiene una función importante por realizar en el análisis de la información sobre desempeño para contribuir a mejorar los indicadores y la calidad de las evaluaciones. La ASF reportará a la legislatura sobre la implementación de sus recomendaciones. Sin embargo, es importante que no se apliquen sanciones a personas u organizaciones, como es el caso de las auditorías financieras. La información sobre desempeño no es igual que la información financiera. La aplicación de sanciones de manera similar genera el riesgo de que las reformas simplemente involucren el segmento del cumplimiento en lugar del de desempeño. También es importante considerar el hecho de que la generación de datos y medidas de desempeño de buena calidad lleva tiempo.

### ***4.3. Integrar la información sobre desempeño en el proceso presupuestario***

Un tema importante que enfrentan los países de la OCDE es el de integrar de forma sistemática la información sobre desempeño en el proceso presupuestario. Los países integran la información sobre desempeño en sus presupuestos cambiando sus estructuras presupuestarias y utilizando la

información sobre desempeño como parte de las discusiones sobre la formulación del presupuesto, haciéndolo a diferentes niveles e incluyendo las negociaciones entre la autoridad presupuestaria central y las secretarías de Estado o ministerios de gabinete y entre éstos y sus organismos.

En 2007, cerca de dos terceras parte de los países de la OCDE reportaron utilizar desempeño contra metas e informes de evaluación como parte de las negociaciones y discusiones relacionadas con el presupuesto entre la autoridad presupuestaria central y los ministerios. Sin embargo, en algunos países se da discreción a los ministerios en lo que concierne a la inclusión de información sobre desempeño en sus presentaciones presupuestarias. En Dinamarca y Suecia los ministerios tienen discreción sobre la posibilidad de presentar esta información, no así en el Reino Unido y Corea donde se requiere información sobre desempeño.

Aunque se utiliza información sobre desempeño, su aplicación no necesariamente es sistemática y su impacto sobre las asignaciones tiene una gran variabilidad de acuerdo con el país y la organización de que se trate. Por ejemplo, en Suecia, la autoridad presupuestaria central utilizó información sobre desempeño en menos de 20 por ciento de las organizaciones para tomar sus decisiones presupuestarias. Esto contrasta con Corea, donde la autoridad presupuestaria central utilizó la información sobre desempeño para determinar las asignaciones presupuestarias de más de 80 por ciento de organizaciones gubernamentales. Cabe comentar que Corea es un país poco representativo en su utilización de información sobre desempeño para determinar las asignaciones presupuestarias.

La mayoría de los países de la OCDE que utilizan información sobre desempeño elaboran su presupuesto mediante lo que se conoce como *performance-informed budgeting*. En este caso, la información sobre desempeño se utiliza para tomar las decisiones presupuestarias junto con otra información correspondiente a las restricciones macro sobre la política fiscal así como las prioridades políticas y de política. Sin embargo, no se cuenta con un vínculo automático o mecánico entre el desempeño pasado o las propuestas de desempeño futuro y el financiamiento. La información sobre desempeño es importante, pero no tiene una ponderación definida con anterioridad en las decisiones. Las ponderaciones finales dependerán del contexto específico de política.

Los países han aplicado enfoques distintos para institucionalizar el uso de la información sobre desempeño en las negociaciones presupuestarias. Algunos países han creado unidades especiales de evaluación que proporcionan información sobre desempeño a analistas del presupuesto que negocian con los ministerios de gabinete. En algunos casos, estas unidades



participan en las discusiones presupuestarias con las secretarías de Estado. Chile es un ejemplo de este enfoque.

En otros países, la responsabilidad por este tema ha oscilado entre los analistas presupuestarios y las unidades especiales. En Francia la situación es más compleja. A fin de implementar la ley orgánica de presupuesto (*Loi organique relative aux Lois de Finances*, LOLF) se estableció una dirección especial de reforma presupuestaria en 2003. Con el cambio de gobierno en 2005, se decidió combinar la responsabilidad por la reforma de la administración pública con la dirección existente de reforma presupuestaria. Esta fusión creó una dirección general de modernización del sector público para implementar la LOLF y otras reformas del sector público. Con la conclusión de la implementación de la LOLF y su integración al presupuesto, la responsabilidad por la información sobre desempeño se transfirió a la dirección de presupuesto, a cargo de la formulación del mismo.

En la oficina estadounidense de gestión y presupuesto (*Office of Management and Budget*, OMB), los temas de gestión y desempeño eran responsabilidad de una división aparte dentro de la OMB. Sin embargo, se consideró que debido a las presiones de tiempo los temas de desempeño estaban siendo descuidados en las negociaciones presupuestarias. Esta es una de las razones por las que la responsabilidad de la Herramienta de Evaluación de Programas (PART, por sus siglas en inglés) fue delegada a los analistas presupuestarios. Esto llevó a una mayor conciencia y uso de la información sobre desempeño en el proceso presupuestario.

Los países han seguido enfoques diferentes, adaptándolos a sus circunstancias particulares. Sin embargo, la experiencia destaca que, aunque es importante contar con la opinión experta de una unidad específica, también es crucial que participen los analistas presupuestarios si se pretende que esta información constituya una parte real de las negociaciones y discusiones presupuestarias.

En el caso de México, las DGPyP se han involucrado a fondo en el primer año de implementación y han negociado las medidas y las metas de desempeño con las secretarías de Estado, cosa que ha funcionado muy bien. Como se comentó ya, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se está creando una unidad especial con experiencia en la información sobre desempeño. Es importante que esta unidad y las DGPyP trabajen en contacto estrecho. Su colaboración podría abarcar el intercambio de información y la participación en negociaciones con las secretarías como parte del proceso presupuestario. También podría contemplar la cesión de personal de manera que los funcionarios de la unidad de evaluación obtengan experiencia presupuestaria y viceversa.

La integración de información sobre desempeño en el proceso de formulación del presupuesto puede llevarse a cabo en tres etapas. Primero, a nivel interno, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público donde podrían llevarse a cabo reuniones entre la unidad de evaluación, las DGPyP y la Unidad de Política y Control Presupuestario para discutir el desempeño de cada programa. Esta discusión podría basarse en información proporcionada por las secretarías y la recabada a lo largo del año por el consejo coordinador y el SED. La información y las discusiones podrían resultar en un resumen informativo sobre el desempeño de cada programa para ser discutido con las secretarías.

Segundo, en las negociaciones presupuestarias con las secretarías de Estado, el personal de la unidad de evaluación podría estar presente con las DGPyP para prestar ayuda en las discusiones acerca del desempeño pasado y futuro de los programas. Estas discusiones deberían incluir sesiones de seguimiento sobre las recomendaciones surgidas de la evaluación y acordar las metas del año siguiente, las propuestas de las secretarías y los recursos necesarios para lograr estas metas. Es importante que estas discusiones sean un intercambio entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las secretarías de Estado. Las metas deberán acordarse en lugar de imponerse y las secretarías de Estado deberán tener la oportunidad de discutir temas y retos que enfrentan para lograr los objetivos.

Tercero, en las negociaciones de alto nivel entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los secretarios de Estado en cuanto a los topes de gasto de su secretaría, deberían incorporarse el resumen de resultados de desempeño y las propuestas de desempeño para el año siguiente. Como se mencionó anteriormente, en las discusiones del proceso presupuestario para 2009, las discusiones con la Presidencia de la República incluyeron la información sobre desempeño en cada secretaría. Es recomendable continuar con la práctica de presentar a la Presidencia de la República información concisa y resumida sobre desempeño con las propuestas de financiamiento.

Cuando se envíe a los secretarios los topes de gasto acordados, se podrían incluir metas principales y las mejoras propuestas clave para la implementación de las recomendaciones surgidas de las evaluaciones para el año siguiente. Estas metas de alto nivel podrían reflejar las prioridades de la Presidencia de la República para el año siguiente y vincularse con su acuerdo con los secretarios.

El objetivo central implícito en la integración de la información sobre desempeño en el proceso presupuestario consiste en cambiar el énfasis de los participantes en el proceso presupuestario de la concentración en cuánto dinero obtienen para abordar la cuestión de cuánto se logra con este dinero.

A medida que las finanzas se vuelven más limitadas, esta cuestión será cada vez más apremiante. A pesar de que este cambio requiere un sólido apoyo del liderazgo de más alto nivel (apoyo que en efecto ha recibido), también demanda cambios en el proceso para contribuir a la institucionalización de las reformas, como ya se comentó en párrafos anteriores. En última instancia, sin embargo, para que el cambio permanezca se requieren modificaciones en la cultura y la conducta, proceso de más largo plazo.

#### ***4.4. Atraer la participación de las secretarías de Estado***

Esta sección se concentra en cómo atraer la participación de las secretarías de Estado y los servidores públicos en el proceso de reforma y cómo cambiar su perspectiva hacia una que se centre en la obtención de resultados. Para que las secretarías de Estado participen en la reforma deben tener la capacidad de hacerlo y de constatar los beneficios que ello genera. En México, las reformas anteriores no han logrado consolidarse debido a la falta de compromiso de los funcionarios de alto nivel y las secretarías de Estado.

##### ***4.4.1. Creación de capacidad***

Es importante lograr la creación de capacidad en las secretarías de Estado para implementar las reformas y conseguir resultados. A lo largo de los últimos 18 meses se han observado intensos esfuerzos para mejorar la capacidad de ofrecer capacitación sobre la metodología de marco lógico, los indicadores de desempeño y las evaluaciones. Como ya se comentó en la sección anterior, seguirá adelante la capacitación sobre el diseño y la mejora de la información sobre desempeño. La creación de capacidad también es cuestión de diseñar sistemas y herramientas que las secretarías de Estado puedan utilizar para integrar la información sobre desempeño a la gestión, la planeación y el proceso presupuestario. En este sentido, también se podrían proporcionar lineamientos y capacitación a las secretarías de Estado.

A fin de fomentar el uso de esta información en la toma de decisiones, es necesario cambiar los procesos actuales de presupuestación y planeación dentro de las secretarías de Estado. En algunas secretarías como, por ejemplo, SEDESOL y la Secretaría de Salud este cambio parece estarse dando ya. Además de la capacitación, la cesión de personal de las unidades de planeación y presupuesto de las OM de las secretarías de Estado a las nuevas unidades de evaluación de los organismos centrales y el CONEVAL también sería útil para contribuir a acumular experiencia.

La creación de capacidad es un ejercicio cambiante y continuo. Incluso en países que han trabajado en cuestiones de desempeño durante muchos

años, la capacidad puede variar de un ministerio a otro y una reforma de aplicación universal podría no captar o abordar los problemas subyacentes en un ministerio específico. En el Reino Unido, el gobierno llevó recientemente a cabo “estudios de capacidad” de ministerios específicos para constatar si contaban con los sistemas financiero, de personal y de gestión adecuados para lograr sus metas. Estos estudios también analizan si los sistemas están alineados para apoyar una concentración en los resultados.

#### 4.4.2. *Fomentar la apropiación de la reforma*

Además de los procesos de capacitación y cambio, también es importante identificar a las personas dentro de las secretarías que son responsables por coordinar la implementación de la reforma y fomentar las reformas mismas. En Polonia existen coordinadores individuales de las reformas en altos niveles de cada secretaría que son responsables por implementar la reforma en su adscripción. En Portugal existe una propuesta similar para contar con un coordinador de la reforma de alto nivel que reporte al ministro o su representante (Currístine *et al.*, 2008). En Francia, existe un administrador de programa responsable por el desempeño del mismo y debe responder preguntas ante la legislatura de solicitársele.<sup>10</sup>

Dentro del gobierno mexicano, una manera de atraer la participación de las secretarías de Estado sería crear un puesto de coordinador del desempeño en la Oficialía Mayor de cada secretaría de Estado. Esta persona reportaría al secretario y sería el defensor de la reforma en la secretaría. También podría crearse un grupo de trabajo de coordinadores de gobierno que incluya a todos los coordinadores de desempeño que se podría reunir para intercambiar ideas y experiencias.

El establecimiento de redes formales o informales con representantes de las secretarías de Estado contribuiría con la meta de intercambio de ideas y las mejores prácticas. Estas redes no sólo tendrían que crearse para los coordinadores de desempeño, sino también para personal de niveles más técnicos o más altos.

#### 4.4.3. *Aprender con la práctica*

La mejor manera de fomentar la apropiación de la información sobre desempeño es que los gerentes constaten cómo el uso de la información les ayuda a administrar mejor sus programas y lograr resultados. En los países de la OCDE este enfoque parece ser una medida eficaz, pues se reporta que los ministerios de gabinete y los administradores de programas son los usuarios más frecuentes de la información sobre desempeño (OCDE,

2007k). Aunque, dentro de los países, la medida en que se utilice la información variará de un ministerio u organismo a otro. De entre aquellos que en efecto utilizan la información sobre desempeño, su empleo sirve para una gran variedad de actividades. Entre estas se incluye la gestión de programas y organismos, el establecimiento de metas para el año siguiente, la justificación de gastos y su reasignación así como el impulso y la presión para lograr cambios en programas. No obstante, a fin de mejorar el desempeño, los organismos necesitan contar con la libertad necesaria para poner los cambios en marcha.

#### *4.4.4. Gestión de los requisitos de reporte*

Incluso las organizaciones con capacidad de alto nivel pueden enfrentar dificultades ante los requerimientos extensos de información y reporte. Crear lo que podría percibirse como demandas excesivas de información desalienta a las secretarías de Estado de participar en las reformas. En la mayoría de los países de la OCDE, las secretarías de Estado trabajan en un contexto que involucra tratar con las demandas de varios organismos centrales y requisitos legislativos específicos que rigen su entorno. Por ende, siempre enfrentarán demandas múltiples de información. En México, mientras que se ha reducido el número de indicadores que se incluyen en el presupuesto, otras iniciativas y reformas legislativas han introducido más requerimientos para diversos indicadores de programa relacionados con la planeación, presupuestación, evaluaciones y funciones de auditoría. Es necesario contar con señales claras acerca del propósito y la utilización de cada medida o cada categoría de indicador.

En algunos países de la OCDE (principalmente en el Reino Unido), los críticos han argumentado que las reformas relacionadas con el desempeño han aumentado los requisitos de información y las reglas, generando un ejercicio de cumplimiento en lugar de mejorar el desempeño.

El volumen de información sobre desempeño requerido de los ministerios debería ser de un nivel manejable. Un principio rector podría ser que por cada indicador que se añade se elimine otro. Otros elementos que pueden contribuir serían, entre otros, la automatización de los sistemas de reporte y de tecnología e información relacionados: ésto facilitaría recabar y clasificar la información una vez, pero podría utilizarse a menudo a partir de ahí. Las mejoras tecnológicas también facilitan la transmisión de información entre organismos centrales y evita la duplicación de requerimientos de datos. El SED también puede contribuir con estas tareas. Los requisitos de reporte deberían concentrarse en los indicadores relevantes e importantes y la frecuencia de reporte debería ser menor que la de la información financiera. Además, los ministerios deberían intentar evitar la

imposición de sus reglas internas de desempeño además de las que provienen de los organismos centrales.

#### ***4.5. Pasar de un enfoque en el cumplimiento a un enfoque en el desempeño: transformar la cultura y el comportamiento***

Uno de los retos más difíciles que enfrentan los países de la OCDE reside en la creación de una cultura de desempeño dentro de las organizaciones y en todo el gobierno. Entre los elementos que influyen sobre la facilidad con la que se puede lograr este cambio destacan las estructuras institucionales existentes y la capacidad administrativa, la cultura de la administración pública y de cada organización, y la rendición de cuentas y las estructuras de incentivos en todo el gobierno.

En teoría, la introducción de información sobre desempeño en los procesos presupuestario y de gestión debería complementarse con un relajamiento de los controles sobre los insumos, dando a los organismos mayor flexibilidad financiera o administrativa en los renglones de gasto y de personal. En suma, los administradores y los responsables de los organismos reciben flexibilidad para mejorar la eficiencia y la eficacia de sus programas y deben rendir cuentas por los resultados logrados. Estas reformas no sólo se refieren al cambio en el proceso presupuestario, sino al cambio en la manera en la que el gobierno hace negocios. El cambio requiere modificaciones en las estructuras de incentivos a nivel de todo el gobierno, al igual que en los sistemas de rendición de cuentas de acuerdo con los que operan todos los participantes del gobierno con el objeto de cambiar su cultura y conducta y el enfoque en términos del desempeño.

La posibilidad de que todos los países avancen hacia un sistema basado en el desempeño es un proceso complejo. Este es particularmente el caso de los sistemas de administración pública con una profunda tradición legalista y cultura administrativa jerárquica que se concentran generalmente en el control detallado de insumos y en la legalidad y la regularidad del gasto público. Esto es lo que tradicionalmente ha sucedido en muchos países, como España, Grecia, México y Portugal.

El servicio público mexicano tiene una profunda tradición legalista que subraya la adhesión a reglas y disposiciones y castiga a las personas que no lo hacen. Pasar de este sistema a uno que haga hincapié en el desempeño es un cambio cultural muy importante, además de ser un proceso de largo plazo. Para facilitar este cambio es necesario racionalizar las reglas y regulaciones internas vigentes, aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y en temas de gestión y de personal y cambiar las estructuras de incentivos.

#### 4.5.1. Racionalización de las reglas y disposiciones

Las reformas buscan cambiar hacia un sistema de rendición de cuentas basado en el desempeño. La rendición de cuentas por desempeño convivirá con otros mecanismos tradicionales. La cuestión no es reemplazar por completo los controles de insumos con los productos y resultados; sino más bien encontrar la combinación deseada de mecanismos dentro de un sistema.

Como se comentó en el Capítulo 4, el sistema actual mexicano establece un gran número de reglas y disposiciones internas para las adquisiciones, el personal y la gestión financiera. Estas reglas están en funcionamiento a fin de garantizar la probidad en el uso de los fondos públicos y evitar la corrupción. La corrupción erosiona la confianza en las instituciones públicas y debe abordarse seriamente; los funcionarios que sean culpables deben ser sancionados.

Sin embargo, los números considerables de reglas internas no necesariamente logran esta meta. Lo que es más importante que el número de reglas es la implementación y la eficacia de las mismas. El sistema actual ha evolucionado con el tiempo imponiendo nuevas reglas sobre las antiguas, de manera que cada caso nuevo o problema de gestión creaba una nueva regla. Esta acumulación de reglas ha tenido lugar sin analizar la necesidad o la eficacia de estas reglas o el impacto de este enfoque en la cultura general y el sistema de administración pública.

El sistema actual tiene muchas reglas y normas que se centran en aplicar sanciones por errores o equivocaciones menores. Como resultado se ha creado una cultura del miedo entre los servidores públicos. Existen fuertes incentivos a que los servidores públicos se concentren en cumplir y evitar cometer errores en vez de mejorar los programas o la calidad del servicio. Esta cultura contribuye a un extenso papeleo y llenado de formatos, a la falta de iniciativa o de innovación entre los servidores públicos y a la falta de incentivos para mejorar el desempeño.

Las reglas se convierten en fines en sí mismos y los mecanismos de rendición de cuentas hacen hincapié en el cumplimiento más que en el desempeño. Hasta el momento el péndulo se inclina a favor del control y el cumplimiento, lo que contribuye a las rigideces que impiden la eficiencia y eficacia. Otros países de la OCDE también experimentaron conflictos similares. En Estados Unidos de América este ha sido un problema continuo que los reformadores han intentado resolver. Por ejemplo, el movimiento “*Reinventing Government*” (reinventar el gobierno) del ex vicepresidente Al Gore buscó eliminar reglas y disposiciones innecesarias en los renglones de adquisiciones y personal y centrarse en el desempeño.

A pesar que sea esencial contar con sistemas eficaces para evitar y denunciar la corrupción, también es importante equilibrarlos con la necesidad de rendir cuentas del desempeño a los ciudadanos. Es necesario revisar la eficacia de las reglas y reducir su número de manera que el sistema pueda concentrarse en la implementación de reglas importantes que funcionen y eliminar las innecesarias que inhiben la eficiencia y contribuyan a la cultura del miedo.

El gobierno mexicano recientemente puso en marcha una iniciativa que propone abordar el tema y reducir el número de reglas y eliminar sanciones por errores menores, pero castigar más seriamente las faltas graves. Esta iniciativa es un primer paso, pero lleva tiempo encontrar el equilibrio adecuado y cambiar la cultura.

#### *4.5.2. Aumentar la flexibilidad administrativa y financiera*

Un enfoque basado en el desempeño, además de la reducción en el número de reglas y control de insumos, exige aumentar la flexibilidad administrativa y financiera. Entre los países de la OCDE no se encuentra un patrón uniforme de países que reduzcan su control de insumos y aumenten la flexibilidad. El enfoque está fuertemente influenciado por factores históricos y los sistemas de presupuestación y gestión pública vigentes en un país. Los países tienen diferentes puntos de partida. Por ejemplo, desde hace tiempo, los países nórdicos han tenido sistemas descentralizados de administración pública en los que los organismos prestadores de servicios gozan de libertades extensas. Esto contrasta con los sistemas de administración pública de Europa continental, tradicionalmente más centralizados y legalistas.

Los países de la OCDE han aplicado enfoques diferentes ante el creciente nivel de flexibilidad financiera y administrativa para los ministerios y organismos de gabinete. El primer enfoque es universal. Generalmente, como parte de las reformas extensas del sector público, se cambian las reglas financieras o de personal a nivel central a fin de delegar más responsabilidades a los ministerios o los organismos. Esto también puede formar parte de las reformas que cambian las estructuras organizacionales de un gobierno, como en el caso de la creación de las “*Next Steps agencies*” en el Reino Unido.

Un segundo enfoque vincula un creciente nivel de flexibilidad con el desempeño. La flexibilidad no se otorga ni se gana. Los organismos que alcanzan sus metas de desempeño o reciben evaluaciones favorables recibirán exenciones de las reglas centrales o de los requisitos de reporte o una mayor flexibilidad en el gasto. Cabe comentar que la utilización de mayores niveles de flexibilidad o de exenciones en las obligaciones de



reporte como incentivo para mejorar el desempeño no es un enfoque muy utilizado en los países de la OCDE.

Este enfoque se ha aplicado en Estados Unidos de América como parte de la *Government Performance and Results Act* (Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno, 1993). Una etapa piloto de esta ley permitió que los organismos reclamaran exenciones de reglas y requisitos de reporte si lograban resultados. Este aspecto de la reforma no se incluyó en la implementación general de la ley debido a que, en la práctica, demostró ser difícil para la OMB otorgar estas exenciones. Muchas de las regulaciones para las que los organismos buscaban exenciones eran requisitos legislativos o impuestos por otros organismos centrales o regulaciones internas de su propio ministerio. Estas limitaciones en el contexto de los Estados Unidos de América no implican que un enfoque como éste no pueda funcionar en otros países. Lo que es más común entre los países de la OCDE es que los organismos con un desempeño deficiente han visto aumentar los requisitos de seguimiento y reporte que se les imponen. Los estudios de la OCDE destacan que las consecuencias más comunes del desempeño deficiente se centran en un mayor seguimiento del programa y la difusión pública de sus resultados (OCDE, 2007k).

El tercer enfoque consiste en que las decisiones sobre la delegación de responsabilidades a los ministerios de gabinete se toman caso por caso, a diferencia de hacer cambios generalizados. En este enfoque los organismos pueden solicitar una mayor flexibilidad financiera y de gestión. Sin embargo, la decisión de otorgar esta flexibilidad se toma con base en una serie de criterios que no sólo abarcan el desempeño. Estas decisiones se pueden basar en una combinación de factores, entre los que se puede incluir la solidez de los controles internos financieros y de gestión de un organismo, la evaluación de riesgo del mismo, su historia en términos de desempeño, su cumplimiento con la regulación y el nivel al que evita casos de corrupción, desperdicio y mala gestión.

Unos pocos países de la OCDE se han puesto en marcha sistemas de puntos o de créditos en los que se requiere que los organismos cumplan con criterios establecidos para gozar de ciertas exenciones o libertades. Los organismos se evalúan y califican, recibiendo créditos o puntos con base en el grado al cual cumplen estos criterios predeterminados. Es mediante esta evaluación que se determina si pueden gozar o no de ciertas libertades.

En el caso de México sería apropiado aplicar un enfoque de caso por caso, ya que permitiría la delegación gradual de las responsabilidades financieras y de gestión hacia las secretarías que cumplieran con criterios establecidos, mientras que a la vez se garantiza que estén vigentes las salvaguardas necesarias. Este enfoque, combinado con la eliminación de

regulaciones centrales innecesarias, fomentaría una mayor flexibilidad de gestión para la mejora del desempeño.

Sin importar el enfoque adoptado, una condición previa importante para delegar el control sobre los recursos al nivel operativo consiste en que las secretarías de Estado y los organismos correspondientes cuenten con los sistemas de control necesarios y modernizados en los renglones financiero y de gestión. Antes de otorgar un nivel nuevo de libertad financiera, a menudo se requiere modernizar y fortalecer los sistemas de control interno. También es necesario contar con sistemas que permitan a los organismos dar seguimiento adecuado y controlar el costo de las operaciones, así como con la información sobre desempeño requerida para medir los resultados. Esto podría requerir nuevas plataformas de TI.

Entre otros elementos que podrían influir sobre el éxito de los esfuerzos por delegar las responsabilidades financieras y de gestión destacan los siguientes: *i)* la voluntad de las secretarías centrales para relajar los controles y delegar responsabilidades; *ii)* la voluntad de las secretarías de Estado para trasladar esta delegación de responsabilidades a sus organismos y servidores civiles y evitar imponer controles adicionales (Greer, 1994, pp. 49-50; Hogwood *et al.*, 1999); y *iii)* los incentivos para los servidores públicos para utilizar la nueva flexibilidad y su voluntad para hacerlo.

#### *4.5.3. Cambiar las estructuras de incentivos*

A fin de cambiar la conducta, resulta importante comprender de qué forma las estructuras de incentivos actuales pueden modificarse para motivar a los servidores civiles y las organizaciones para enfocarse en el desempeño. Para este fin, resulta vital encontrar la combinación adecuada de incentivos. La tabla 5.2 describe los mecanismos potenciales a utilizar para motivar a los organismos a mejorar su desempeño. Estos mecanismos pueden ser utilizados no sólo por el ministerio de finanzas u otros organismos centrales, sino también al interior de los ministerios de gabinete a fin de motivar a sus organismos y unidades. Estos mecanismos se dividen en: *i)* recompensas o sanciones financieras; *ii)* flexibilidad de gestión; y *iii)* reconocimiento público. La flexibilidad de gestión ya ha sido comentada en la sección anterior, por lo que esta sección se centrará en los dos otros mecanismos.

#### *4.5.4. Recompensas y sanciones financieras*

Los estudios de la OCDE destacan que los incrementos o decrementos automáticos o mecánicos del financiamiento con base en los resultados del desempeño no son práctica común entre los países miembros de la

Organización. Sólo Corea aplica una disminución de 10 por ciento en el financiamiento de los organismos que se clasifican como ineficaces. Existe una serie de razones políticas, técnicas y de incentivos por las que este tipo de enfoque mecánico no es aplicado con más frecuencia (para información más detallada al respecto, consúltese OCDE, 2007i). Incluyendo que las medidas de desempeño no explican las causas subyacentes al desempeño deficiente. Un enfoque que recorta el financiamiento automáticamente sin entender las causas del mal desempeño (que podría ser la falta de financiamiento) podría empeorar la situación y condenar a los organismos con desempeño deficiente a no poder mejorarlo.

**Tabla 5.2. Posibles mecanismos para motivar el desempeño**

	Recompensas	Sanciones
Financiamiento	Aumentar (o mantener) el financiamiento del organismo.	Reducir (o eliminar) el financiamiento del organismo.
	Aumentar el presupuesto de personal.	Reducir el presupuesto de personal.
Recompensas de gestión	Ofrecer bonos de remuneración.	Disminuir el salario de los mandos administrativos o el titular del organismo.
	Mejorar las oportunidades profesionales.	Restringir las oportunidades profesionales de los mandos administrativos o el titular del organismo.
Reconocimiento público	Reconocer públicamente los logros del organismo.	Criticar públicamente el desempeño del organismo.

Fuente: OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, Las Ediciones de la OCDE, Paris.

La mayoría de los países de la OCDE elaboran su presupuesto mediante *performance-informed budgeting* para lo que es importante que el desempeño cumpla una función en las decisiones presupuestarias y que el mensaje llegue a las secretarías y organismos. Aunque la influencia sobre las decisiones de financiamiento no es automática o mecánica, el desempeño puede influenciar las decisiones de financiamiento. Esto es lo que se observa en algunos países sobre bases caso por caso. Por ejemplo, en diferentes periodos en Estados Unidos de América y Canadá, la información sobre desempeño se ha utilizado junto con otros datos para reducir, aumentar o reasignar el gasto.

Sin embargo, la información sobre desempeño se utiliza más a menudo para impulsar cambios y mejoras en programas o para su reestructuración o reorganización. En general, el desempeño deficiente frente a metas y evaluaciones resulta mayor probablemente en un seguimiento sistemático y más cercano de los programas. Así, actúa como mecanismo de señalización que destaca cuando se detectan problemas en programas y organismos. La

información sobre desempeño también es una herramienta para los ministerios de gabinete en su proceso presupuestario. Es un mecanismo que se utiliza más a menudo en los ministerios de gabinete para asignar recursos entre programas y dentro de ellos.

Es importante que el gobierno mexicano comunique a las secretarías de Estado que la información sobre desempeño puede tener y tendrá una función en las decisiones de financiamiento no de manera automática, sino caso por caso. Además, el gobierno debería dar ejemplos claros y destacar los casos en los que se ha utilizado esta información para influir sobre las decisiones de financiamiento. También es importante comunicar a las secretarías de Estado que esta información es útil para ellas en cuanto a sus procesos internos de presupuesto, planeación y gestión.

#### *4.5.5. Recompensas y sanciones financieras para el personal y los mandos administrativos*

Dos terceras partes de los países de la OCDE han puesto en marcha un sistema de remuneración relacionada con el desempeño para empleados del gobierno para, por lo menos, parte de sus servidores públicos. La experiencia de la OCDE destaca que contar con un sistema que evalúe el desempeño de empleados es una contribución importante a la creación de una cultura del desempeño. En México actualmente se están realizando esfuerzos para reformar el sistema de personal y enfocarlo más en el desempeño.

Con respecto al avance de esta iniciativa, deberán considerarse experiencias más amplias en la OCDE. Estas experiencias destacan que la remuneración relacionada con el desempeño (RRD) puede contribuir a mejorarlo si se aplica en el contexto de gestión adecuado, en condiciones de transparencia, mecanismos de ascenso claros y confianza en los mandos altos y medios (OCDE, 2005c). Sin embargo, las mejoras tienen menos que ver con las recompensas financieras que se reciben, que tienden a ser limitadas en el sector público. Por ende, los cambios necesarios en la organización laboral y de la gestión necesitan implementar la RRD. La RRD ofrece a los funcionarios administrativos incentivos para apoyarla plenamente y establecer un enfoque de fijación de metas y un sistema de evaluación del desempeño. A menudo este enfoque va de la mano con la delegación de la gestión en el ámbito de los recursos humanos. La investigación de la OCDE indica que el personal estará menos motivado de lo que se esperaría ante la perspectiva de recibir una mejor paga por un mejor desempeño. La mayoría de los empleados del sector público consideran la remuneración básica y cómo se compara ésta con el mercado laboral en general como más importante que recibir aumentos adicionales

por un buen desempeño. Las recompensas por desempeño son a menudo muy limitadas en el sector público y se ha encontrado que las perspectivas de desarrollo profesional y en torno al contenido del trabajo son el incentivo más poderoso para los empleados públicos.

Los países también destacan la importancia de considerar de qué manera se pueden utilizar las recompensas no financieras para motivar al personal. En algunos países estas recompensas incluyen el ofrecimiento de días adicionales de vacaciones o licencias para el personal con buen desempeño o motivando el desarrollo profesional por medio de capacitación o periodos sabáticos para realizar estudios.

#### *4.5.6. Reconocimiento público*

En toda la OCDE, algunas de las motivaciones principales para adoptar estas reformas han sido el aumento de la rendición de cuentas al público, y demostrar lo que se está logrando con el dinero de los contribuyentes. Los países han aplicado diversos enfoques para aplicar el reconocimiento público en la mejora del desempeño. Entre estos destacar el enfoque de nombrar y avergonzar, como en el caso de la publicación de cuadros comparativos por clasificación. El Reino Unido ha adoptado este enfoque para comparar el desempeño de hospitales, escuelas y autoridades locales. En Australia, se compara y se publica el desempeño de estados en zonas clave. Estas comparaciones de desempeño pueden generar competencia entre organismos prestadores de servicios y motivarlos a mejorar su funcionamiento.

Aunque se puede poner a disposición del público, es importante que la información sobre desempeño efectivamente se utilice en la toma de decisiones. Los políticos pertenecientes a la legislatura pueden cumplir una función importante al analizar los informes sobre el desempeño de programas y utilizar esta información para obligar a los organismos a rendir cuentas. El hecho de contar con documentos claros, sencillos, fácilmente comprensibles y bien presentados contribuye a este proceso. El enfoque de “semáforos” utilizado por el CONEVAL podría aplicarse al presentar información sobre desempeño al Congreso mexicano. Los medios también pueden cumplir su función al presionar a los organismos para que mejoren su desempeño.

Resulta importante no sólo percibir este enfoque como oportunidad para sancionar, sino también para recompensar. En algunos países existen premios públicos que presenta el presidente o el primer ministro o el ministro relevante a los organismos o personas con desempeño destacado. Por ejemplo, en Estados Unidos de América, durante la gestión de Clinton, el vicepresidente Al Gore presentó los premios Hammer a las

organizaciones que demostraron niveles de excelencia o de innovación en la prestación de sus servicios. Este enfoque se puede aplicar también dentro de los ministerios de gabinete, donde las unidades o los empleados con mejor desempeño son reconocidos públicamente por el ministro.

Esta sección presentó diferentes enfoques utilizados en los países de la OCDE para cambiar las estructuras de rendición de cuentas e incentivos. En el caso de México, sería útil que considerara cómo se pueden introducir cambios en la rendición de cuentas general del gobierno y sus estructuras de incentivos, a fin de apoyar estas reformas de desempeño. Asimismo, se debería considerar la posibilidad de buscar la combinación adecuada de incentivos en el contexto mexicano, lo que contribuiría a cambiar la conducta y la cultura y llevar al sector público hacia un mayor enfoque en el desempeño.

## 5. Los siguientes pasos

A la fecha, estas reformas han presentado avances favorables, y es importante aprovechar este éxito y considerar los próximos pasos a seguir, su ritmo y su secuencia. Estas reformas necesitarán demostrar éxito en el corto plazo y planear para el largo plazo. Aquellos involucrados en el proceso de reforma necesitan ver cambios y demostraciones de que las reformas están teniendo impacto, y que la información se está utilizando. También es necesario observar “ganancias inmediatas” y mensajes claros de que las reformas continuarán. A falta de todo esto, la población puede volverse escéptica.

En las circunstancias actuales, ante la crisis financiera y otros temas apremiantes, se observa un claro peligro de que las reformas se olviden a medida que se imponen otras prioridades. De manera alternativa, las crisis pueden funcionar como estímulo para el cambio y como motores que impulsen las reformas. El tema fundamental en la mejora de la eficiencia y la eficacia del gasto público sigue presente. La implementación de estas reformas ofrece una oportunidad capaz de generar beneficios de largo plazo en este ámbito.

Aprovechar los resultados de corto plazo y destacar el éxito de la implementación puede ayudar a vender las reformas en etapas posteriores. Al planear a largo plazo resulta importante secuenciar las reformas y decidir acerca del orden más eficaz sobre el cual basar los cambios introducidos en términos de la relación y la interdependencia de los diversos componentes de la reforma. México ya ha logrado avanzar en el renglón de la elaboración de un presupuesto programático, de la información sobre desempeño y de los esfuerzos para integrarla al proceso presupuestario. Más adelante, sería útil aplicar un enfoque secuencial y por etapas. Para lograrlo se requiere

diseñar un plan de implementación con calendarios, etapas y tareas definidos, al igual que las medidas que deben tomarse y los puntos de referencia que deben lograrse. A continuación se describen algunas posibles etapas posteriores y secuencias de reformas:

- Mejorar la calidad de la información sobre desempeño y de los sistemas de apoyo de las tecnologías de la información y lograr una mayor integración de la información sobre desempeño dentro del proceso presupuestario y otros procesos de planeación y gestión.
- Fortalecer y modernizar la gestión financiera en las secretarías de Estado. En esta etapa se incluye la necesidad de contar con un calendario para la implementación de las reformas relacionadas con la contabilidad por devengados en las secretarías de Estado y la elaboración de información sobre costos.
- Cambiar los sistemas de rendición de cuentas y las estructuras de incentivos en todo el gobierno. Un aspecto de esta medida podría centrarse en la utilización de un esquema piloto para poner a prueba la delegación caso por caso de responsabilidades financieras y administrativas a los organismos del Estado.

La experiencia de la OCDE destaca que estas reformas son un proceso de largo plazo que involucra el cambio cultural y conductual, contando con horizontes temporales de largo plazo con etapas y metas, lo que puede contribuir a mantener el interés en estas iniciativas más adelante.

## 6. Conclusión y recomendaciones

La iniciativa más reciente de presupuestación y gestión por desempeño es parte de un esfuerzo de reforma vigente desde hace más de 15 años. En su primer año de implementación, esta iniciativa generó avances importantes y los funcionarios públicos mexicanos de todos los niveles parecen estar al tanto de esta la misma. Sin embargo, para seguir avanzando es necesario esforzarse para garantizar la continuidad en la implementación de esta iniciativa.

- **Es necesario mejorar significativamente la coordinación entre instituciones.** Las funciones y las responsabilidades de las instituciones y las secretarías clave – la de Hacienda, la de la Función Pública y el CONEVAL – deben definirse con claridad e implementarse en la práctica.
- **Es necesario establecer un consejo coordinador para garantizar la cooperación entre las oficinas de las diversas organizaciones y evitar la duplicación de esfuerzos.** Este consejo debe incorporar a

representantes de alto nivel de la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública, el CONEVAL y la Presidencia de la República. La propuesta actual es que este consejo sea encabezado por la SHCP como parte de su mandato legal de coordinar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

- La nueva unidad de evaluación dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsable de operar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), **debería abocarse a la generación de reportes e información de manera oportuna para los encargados de la toma de decisiones.**
- **También debe considerarse la posibilidad de continuar y ampliar la aplicación del “sistema de semáforos” utilizado por el CONEVAL para evaluar los resultados del desempeño.** Asimismo, sería útil adoptar el calendario que proponen para generar informes de evaluación del desempeño a tiempo para la toma de decisiones clave en el proceso presupuestario.
- **Debe contarse con lineamientos claros acerca de la elaboración y el uso de indicadores.** Las iniciativas recientes han resultado en toda una gama de requerimientos de generación de indicadores para las funciones de planeación, evaluación, gestión y auditoría de los programas. Es necesario contar con señales claras acerca del propósito y la utilización de cada medida o cada categoría de indicador. A fin de evitar las redundancias y la confusión, es necesario que una sola institución tenga la responsabilidad clara por la elaboración de lineamientos y normas para la generación y el empleo de los indicadores de desempeño.
- **Con el objeto de intensificar la participación de las secretarías de Estado en el proceso de reforma, debería crearse un puesto de coordinador o administrador del desempeño dentro de la Oficialía Mayor en cada secretaría.** Esta persona reportaría directamente al titular y fungiría como defensor de la reforma en esa secretaría. A la fecha, queda claro que la mayoría de las secretarías han cumplido con lo que exige la ley en términos de la presentación de indicadores. Sin embargo, es necesario hacer más para involucrarlas en el proceso de reforma y fomentar el uso de información basada en el desempeño para mejorar la gestión de sus programas.
- **Los esfuerzos iniciales para incluir información sobre desempeño en el proceso de formulación del presupuesto son meritorios. Para seguir adelante, es importante que se**



**institucionalicen algunas de las prácticas actuales e integrar más la información sobre desempeño en los procesos de toma de decisiones.** Para lograr esta meta, es necesario que la nueva unidad de evaluación, las DGPyP y la Unidad de Política y Control Presupuestario trabajen en contacto estrecho.

- **Es necesario cambiar la estructura de incentivos para que refleje el nuevo enfoque con base en el desempeño.** El sistema actual hace más énfasis en el cumplimiento que en el desempeño. Al cambiar hacia un enfoque centrado en el desempeño es necesario:
  - i)* crear nuevas estructuras de incentivos; *ii)* racionalizar y eliminar el exceso actual de reglas y regulaciones internas; y *iii)* aumentar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y en los temas relacionados con la gestión y el personal.
- **Para avanzar sería útil aplicar un enfoque secuencial y por etapas.** De esta manera, debería ser elaborado un plan de implementación que defina calendarios y etapas, al igual que las medidas que deben tomarse y los puntos de referencia que deben lograrse. Por ejemplo, las posibles etapas y su orden serían:
  - Primero, mejorar la calidad de la información sobre desempeño y de los sistemas de apoyo de las tecnologías de la información y lograr una mayor integración de la información sobre desempeño dentro del proceso presupuestario y otros procesos de planeación y gestión.
  - Segundo, fortalecer y modernizar la gestión financiera en las secretarías de Estado. En esta etapa se incluye la necesidad de contar con un calendario para la implementación de las reformas relacionadas con la contabilidad por devengados en las secretarías de Estado y la elaboración de información sobre costos.
  - Tercero, cambiar los sistemas de rendición de cuentas y las estructuras de incentivos en todo el gobierno. Un aspecto de esta medida podría centrarse en la utilización de un esquema piloto para poner a prueba la delegación caso por caso de responsabilidades financieras y administrativas a los organismos del Estado.

## Notas

1. Véase: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/pages/library/od\\_publicadmon.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/pages/library/od_publicadmon.html).
2. Oportunidades (conocido como Progresá hasta 2002) es el programa más importante del gobierno mexicano en el renglón del alivio de la pobreza. El programa se concentra en ayudar a las familias pobres en comunidades rurales y urbanas a que mejoren la educación, salud y nutrición de sus hijos mediante transferencias de efectivo a las familias, condicionadas a la asistencia escolar regular y a exámenes de salud.
3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, título sexto: De la Información, Transparencia y Evaluación, capítulo II: De la Evaluación.
4. Véase: [www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion\\_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL\\_MON,EVAL\\_MON-prog-anual\\_eval#](http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL_MON,EVAL_MON-prog-anual_eval#).
5. Mediante el uso de la metodología de marco lógico, evalúa si el diseño de un programa, las actividades y los componentes son congruentes y se alinean con el logro de los resultados comunicados.
6. Para una descripción del programa PART, véase OECD (2007i), Capítulo 13.
7. “Sistema de Evaluación del Desempeño”, Propuesta a la Cámara de Diputados, SHCP, marzo 2007, puede encontrarse en [www.fondodeculturaeconomica.com/Normateca/Reunion\\_indicadores\\_resultados/Propuesta\\_Camara\\_Diputados.pdf](http://www.fondodeculturaeconomica.com/Normateca/Reunion_indicadores_resultados/Propuesta_Camara_Diputados.pdf).
8. Para mayor información con respecto a *performanc-informed budgeting*, véase la página 21 de OCDE, 2007i.
9. Francia y Australia son excepciones, pues empezaron por concentrarse principalmente en los resultados.
10. Esto se refiere a programas en el presupuesto que se definen más ampliamente que el programa estándar.

## **Apéndice A**

### **Programa de Mediano Plazo (PMP)**

El PMP es la herramienta creada para cumplir con la obligación establecida en la Reforma Fiscal Integral (RFI) de 2007 para lograr 20 por ciento de ahorro para el final de la presente gestión presidencial a un ritmo de 5 por ciento anual. Es un programa para la reducción de gastos administrativos y costos en energía.

El PMP impone que el ejecutivo reduzca el gasto público en actividades administrativas, además de mejorar la prestación de servicios públicos.

El PMP está vinculado con el presupuesto basada en resultados, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) a fin de lograr un esquema detallado de indicadores y resultados.

Las secretarías de Estado y los organismos contenidos en el marco del PMP deben generar la siguiente información: *i)* políticas, estrategias y acciones para mejorar la calidad del gasto y la administración pública; *ii)* indicadores de desempeño; *iii)* convenios de desempeño; y *iv)* medidas de austeridad.

El PMP obliga a secretarías y organismos a seguir reglas de austeridad en los siguientes rubros:

- **Salarios y gastos relacionados.** La creación de nuevos puestos se limita a casos específicos y se deberán reducir los gastos de representación del gobierno federal ante gobiernos subnacionales y otros países. Sólo se permitirán las oficinas de enlace cuando se justifiquen con una gestión más eficiente de los recursos humanos y materiales.

- **Compras de gobierno.** Se aplicarán las compras consolidadas y las mejores prácticas en las adquisiciones del gobierno para generar ahorros y reducir costos.
- **Tecnologías de la información.** Se maximizará el uso de TI sin incurrir en gastos adicionales, además de implementar las plataformas tecnológicas que representen ahorros netos de mediano plazo.
- **Gastos administrativos.** Se contempla una reducción en los gastos relacionados con la conservación y el mantenimiento de la propiedad, incluyendo bienes raíces, al igual que para eventos académicos y culturales.
- **Otros ahorros.** Se reducirán los gastos en alimentos, viajes y comunicación móvil.

Las secretarías de Estado y organismos deberán diseñar indicadores cuantificables y específicos para medir los resultados de las políticas y estrategias de gasto, contando por lo menos con un indicador que reporte los ahorros resultantes de las medidas de austeridad del PMP.

## **Apéndice B**

### **Gestión de los Ingresos Petroleros**

Los precios del petróleo han registrado un aumento significativo desde 2002, llegando a un máximo de 145 dólares por barril en julio de 2008.<sup>1</sup> Los enormes flujos de ingresos son una excelente oportunidad para los grandes exportadores de petróleo ya que dan acceso a flujos de capital frescos que podrían asignarse a ahorro, inversión o amortización de la deuda externa. Sin embargo, la volatilidad del precio del petróleo y la gestión ineficiente de los ingresos petroleros también pueden traer consigo efectos no deseados. El sobrecalentamiento de la economía, la reducción de los incentivos para mejorar el sistema tributario, la creciente presión para apreciar el tipo de cambio o la volatilidad de éste son algunos de los síntomas del llamado “mal holandés”.

Los siguientes estudios de casos de tres grandes productores de petróleo (México, Rusia y Noruega) muestran diferentes sistemas de gestión de los ingresos petroleros.

#### ***México***

Luego de la crisis del peso en 1995, el propósito del Banco de México se centró en acumular reservas internacionales, principalmente mediante la esterilización de los ingresos petroleros que entraban por medio de PEMEX. La estrategia aumentó el nivel de reservas de 50 mil millones de dólares a principios de 2003 a 75 mil millones de dólares en marzo de 2007 con la creciente confianza en la economía mexicana, ofreciendo un acceso más favorable a los mercados financieros internacionales para el sector público y el privado. Sin embargo, el costo de esterilizar los flujos de divisas extranjeras para evitar la presión para apreciar la divisa local fue

considerable, ya que el gobierno pagaba tasas de interés más altas por sus pasivos que las que recibía por la inversión de las reservas internacionales en mercados extranjeros.

De aquí que, en 2003, el gobierno cambiara su estrategia, al implementar un mecanismo eficiente, no discrecional, para impedir los efectos indeseables de la acumulación de reservas. Por medio de un mecanismo diario de subastas, el gobierno vendió parte de los flujos que entraban a México, permitiendo que las reservas aumentaran hasta cierto nivel, pero sin generar presiones para apreciar el tipo de cambio, aunque sí reduciendo su volatilidad.<sup>2</sup>

Las reglas fiscales y los mecanismos que introdujo la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) de 2006 son muy importantes para mejorar el uso eficiente de las reservas internacionales acumuladas, reduciendo el exceso de gasto discrecional en la economía interna e impidiendo la posibilidad de un sobrecalentamiento de la misma. Los ingresos petroleros excedentes se utilizan primero para compensar cualquier faltante presupuestario resultante de la diferencia entre el presupuesto observado y el proyectado. En segundo lugar, los ingresos petroleros excedentes se distribuyen entre varios fondos de estabilización de acuerdo, con las reglas establecidas en la LFPRH.

Asimismo, una proporción importante de estas reservas se ha utilizado para reducir la deuda externa. En 2008, el gobierno puso en marcha reformas para fortalecer la estructura de gobernanza y la transparencia de la compañía petrolera. Estas reformas se centraron en aumentar la flexibilidad de la empresa y sus recursos, siempre y cuando cumpliera con sus metas de modernización. La reforma permite que PEMEX utilice los recursos acumulados en el Fondo de Estabilización para gastos de infraestructura. Se espera que estas reformas den más flexibilidad y recursos a la compañía y que también ayuden a fomentar las inversiones de capital necesarias para incrementar la capacidad de producción. Las reformas también modificaron la regla fiscal para excluir los esquemas de inversiones de largo plazo de PEMEX del requisito de presupuesto balanceado.

## *Rusia*

Desde 2008, los principales objetivos del Fondo Ruso de Estabilización Petrolera han consistido en asegurar el presupuesto federal contra la volatilidad en el precio del petróleo y generar ingresos futuros a fin de reducir los déficit presupuestarios estructurales. De aquí que el Fondo se dividiera entre el Fondo de Reservas y el Fondo de Prosperidad. Este último cumple la función de generar equidad intergeneracional y el primero se concentra en el objetivo original, es decir, la estabilización fiscal a lo largo

del ciclo de precios del petróleo. La legislación estima un mínimo de 500 mil millones de rublos y un máximo de 10 por ciento del PIB para la operación del Fondo de Reservas. Todos los ingresos que excedan este máximo se transfieren al Fondo de Prosperidad.

Una serie de cambios recientes han buscado mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión del Fondo. Estas modificaciones comprenden la inclusión de una asignación intergeneracional de ingresos, la ampliación de la base tributaria de los Fondos y la modificación del mecanismo de intercambio de los flujos del petróleo y del gas entre el presupuesto y los Fondos (ahora una transferencia nominal definida en una base tri-anual de acuerdo al presupuesto). Por ejemplo, se afirmó que después de alcanzar un umbral basado en un precio determinado de referencia, el gobierno podría utilizar los ingresos excedentes para “otros fines” como amortizar la deuda externa o cubrir el déficit en el Fondo de Pensiones. Estos cambios han reducido las inquietudes acerca de las asignaciones discrecionales de posibles excedentes.

### *Noruega*

Durante los últimos 30 años, Noruega ha experimentado un periodo de desempeño económico extraordinariamente estable. Algunos de los logros conseguidos durante este periodo incluyen la baja tasa de desempleo, un aumento del PIB per cápita de 90 a 150 por ciento del promedio de la OCDE, un aumento considerable en los activos financieros del gobierno y la cancelación de la deuda.

Debido al eficiente manejo de los flujos de ingresos petroleros y las condiciones generales del sector petrolero, la economía noruega parece estar más aislada de las verdaderas fluctuaciones en los ingresos petroleros. Noruega ha logrado evitar el llamado “mal holandés”, habiendo evitado niveles masivos de gasto público y periodos de exceso de demanda en la economía que podrían haber resultado en desventajas en el tipo de cambio y el desplazamiento de otros sectores económicos productivos. Por esta razón, el principal objetivo del Fondo de Pensiones del Gobierno Noruego – a diferencia de los fondos de México y de Rusia – se centra en garantizar que las generaciones futuras también se beneficien de la explotación de recursos no renovables.<sup>3</sup>

En Noruega, los pilares del sistema son su característica predecible y su transparencia. La estrategia de inversión del Fondo se define con prudencia en el Ministerio de Finanzas y es administrado por el Norges Bank Investment Management (NBIM) con el objeto de lograr altos rendimientos sujeto a riesgo moderado. Existen por supuesto regulaciones que rigen la gestión del Fondo. Por ejemplo, sólo el ingreso por inversión (una parte del

Fondo Noruego, que refleja una tasa hipotética de retorno de 4 por ciento anual) se asigna para cubrir déficit no petrolero y la proporción máxima que puede comprarse de una compañía está fijo en 5 por ciento.

## Notas

1. Como se mencionó anteriormente, desde mediados de 2008 se observó un revés considerable que llevó a la baja a los precios del petróleo.
2. A partir del 25 de julio de 2008, se canceló el mecanismo para reducir la velocidad de acumulación de las reservas internacionales. Luego de la cancelación se puso en marcha un mecanismo más discrecional. Desde octubre de 2008, debido a la incertidumbre y la falta de liquidez, la Comisión de Cambios dio a conocer una subasta diaria de 400 millones de dólares y varias subastas extraordinarias por un total de 8 000 millones de dólares a un tipo de cambio por lo menos 2 por ciento superior al del día hábil previo.
3. La ley del fondo de pensiones define su objetivo de la siguiente manera: “El fondo de pensiones del gobierno apoyará al gobierno central en su ahorro para financiar el gasto incurrido en pensiones por el Esquema del Seguro Nacional, salvaguardando los intereses de largo plazo mediante el empleo de los ingresos petroleros del gobierno central.”



## **Apéndice C**

### **Sistema de Evaluación de la Inversión Pública**

La LFPRH de 2006 exigía el establecimiento de reglas para garantizar la evaluación adecuada de los proyectos de inversión. Por medio de su Unidad de Inversión, la SHCP administra el Sistema de Inversión Pública, que es un elemento importante para lograr mejores resultados de los proyectos de inversión llevados a cabo por el sector público. Cada año, la Unidad de Inversión publica los “Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión”.

Siguiendo estos lineamientos, las instituciones deben inscribir en el Sistema de Inversión Pública el siguiente tipo de iniciativas:

- Los programas y proyectos de inversión (PPI) llevados a cabo por instituciones de la administración pública.
- Los proyectos cuyo objetivo sea la prestación de servicios.
- Los PPI apoyados por fondos públicos especiales (fideicomisos públicos).
- Otros gastos en inversión según lo que determine la SHCP.

La inscripción en el Sistema de Inversión Pública debe apoyarse con un análisis costo-beneficio de cada programa o proyecto. Dependiendo del costo de inversión de la iniciativa, los estudios costo-beneficio solicitados pueden ser:

- Una justificación económica simple.
- Un análisis de eficiencia en función de los costos.

- Un análisis costo-beneficio simplificado.
- Un análisis costo-beneficio de factibilidad previa.

Cada estudio es revisado por la Unidad de Inversión y, de no encontrarse objeciones, el programa o proyecto se inscribe en el Sistema de Inversión Pública.

## **Apéndice D**

### **Evaluación del Impacto del Programa de Desarrollo Social sobre Pisos de Cemento**

#### **El programa “Piso Firme” (piso de cemento o sólido)**

Entre 2000 y 2005, el estado mexicano de Coahuila puso en marcha el programa social “Piso Firme”. Su principal objetivo residía en sustituir los pisos de tierra con pisos de cemento para mejorar la calidad de vida de las familias vulnerables que viven en zonas marginadas. Con 34 000 beneficiarios en Coahuila, el éxito del programa llevó a una extensión a nivel nacional a fin de cubrir más de 300 000 hogares. Este suceso llevó incluso a implementar una meta nacional estratégica: la desaparición de los pisos de tierra para fines de 2012.

En la zona metropolitana de La Laguna se realizaron una importante evaluación y un estudio de campo para medir el impacto del programa. Esta zona urbana se comparte entre los estados de Coahuila y Durango. Esto permitió que se realizaran comparaciones entre viviendas que eran parte del estado de Coahuila, donde el programa ya había sido implementado, y hogares del estado de Durango, donde aún no se lo había hecho. El objetivo principal de la evaluación consistió en analizar el impacto del programa en función de la calidad de vida de los beneficiarios, poniendo atención especial a sus problemas de salud. Para evaluar el impacto de este programa se utilizaron variables de resultados que se pueden dividir en cinco principales categorías: *i*) predominio de pisos de cemento; *ii*) indicadores de satisfacción; *iii*) indicadores de salud para los niños de entre 0 y 5 años de edad; *iv*) desarrollo cognoscitivo de los niños y la salud mental de sus madres; y *v*) los indicadores demográficos y económicos.

Los resultados son indiscutibles. El programa Piso Firme tuvo un impacto significativo y positivo sobre la calidad de vida de los hogares receptores, cosa que se refleja en casi todos los indicadores.<sup>1</sup> Una de las principales hipótesis planteadas se corroboró, pues se observó un impacto positivo y significativo sobre los diferentes indicadores de salud relacionados con niños. La reducción observada de la diarrea (49 por ciento), la anemia (81 por ciento) y los casos de parásitos (75 por ciento) es asombrosa en comparación con la del grupo de control (20 por ciento para las tres enfermedades). El programa demostró importantes avances en el nivel global de satisfacción de los miembros de las familias, en la salud mental de las madres y en el nivel cognoscitivo de los niños.

Los resultados relacionados con los indicadores económicos y demográficos fueron menos impresionantes. De hecho, no se detectó ningún impacto significativo con respecto a los flujos migratorios, el ingreso laboral o la variación de las estructuras internas de la familia (como el número de miembros dependientes económicamente). La variable que sí mostró una mejora fue la tasa de asistencia escolar para niños entre 6 y 17 años de edad, que aumentó 7 por ciento en comparación con el grupo de control.

El uso de la evaluación de impacto del programa por parte de los actores clave destaca cómo se puede utilizar la información sobre desempeño para mejorar la toma de decisiones. También muestra cómo la asociación de metas concretas esperadas con el proceso presupuestario puede llevar a un vínculo más estrecho entre la asignación de recursos y los resultados de los programas sociales. Además, debido a la importante cantidad de recursos invertidos en estos programas,<sup>2</sup> el número de proyectos sujetos a evaluación en general debería aumentar.

## Notas

1. En 2007, el número de familias que se benefició del programa “Piso Firme” ascendió a 94 800 y la meta consiste en aumentar esta cifra a 1.9 millones para 2012.
2. El financiamiento para el programa “Piso Firme” para 2009 aumentó en 4 530 240 000 millones de pesos.

## *Apéndice E*

### **Requerimientos para los Gobiernos Subnacionales como Resultado de las Recientes Reformas Fiscales**

**Fortalecer la auditoría local:** Se fortalecerá la capacidad y la independencia de los órganos de auditoría de la legislatura estatal (se nombrará a los funcionarios de auditoría en jefe por mayoría de dos terceras partes de los legisladores y por periodos de siete años). Los órganos estatales de auditoría también están sujetos a los principios de imparcialidad y legalidad (Constitución mexicana, artículos 116 y 122).

**Armonización de la contabilidad gubernamental:** El Congreso promulgó una ley que establece los principios básicos para armonizar los sistemas contables en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y un cambio hacia la contabilidad por devengados (Constitución mexicana, artículo 73-XXVIII).

**Indicadores sobre transferencias federales:** Desde 2008, el ejecutivo y los estados deben acordar en el establecimiento de los indicadores para medir los resultados de las transferencias federales.

**Evaluación de resultados:** Los tres niveles de gobierno deben evaluar los resultados obtenidos mediante el uso de fondos públicos por medio de expertos técnicos independientes (Constitución mexicana, artículo 134). La evaluación debe darse a conocer. Los informes estarán disponibles al público y serán accesibles vía Internet. Los informes también se enviarán al Congreso federal y las legislaturas estatales (LFPRH, artículo 85).



## *Bibliografía*

- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, *Journal of Development Economics*, 59(2), pp. 253-273.
- Anderson, B., T. Curristine y O. Merk (2006), “Budgeting in Norway”, *OECD Journal on Budgeting*, 6(1), pp. 7-43.
- Anderson, B. y J.J. Minarik (2006), “Design Choices for Fiscal Policy Rules”, *OECD Journal on Budgeting*, 5(4), pp. 159-208.
- Arellano Cadena, R. y F. Hernández Trillo (2006), “Challenges of Mexican Fiscal Policy”, Capítulo 6 en *Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- Arellano Gault, D. (2002), “La Transformación de la administración pública en México: límites y posibilidades de un servicio civil de carrera”, *CIDE Documento de Trabajo*, No. 117.
- Banco Mundial (2008), *Doing Business 2009*, Palgrave Macmillan y The World Bank, Washington DC.
- Blöndal, J.R. (2001), “Budgeting in Sweden”, *OECD Journal on Budgeting*, 1(1), pp. 27-57.
- Blöndal, J.R. (2003), “Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments”, *OECD Journal on Budgeting*, 3(1), pp. 43-59.
- Blöndal, J.R. (2004), “Issues in Accrual Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, 4(1), pp. 103-119.

- Blöndal, J.R. y D. Bergvall (2007), “Budgeting in Austria”, *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), pp. 39-75.
- Blöndal, J. y T. Curristine (2004), “Budgeting in Chile”, *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), pp. 7-45.
- Blöndal, J.R. y J.K. Kristensen (2002), “Budgeting in the Netherlands”, *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), pp. 43-80.
- Cerra, V. y S.C. Saxena (2005), “Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery”, *IMF Working Paper*, No. 05/147, International Monetary Fund, Washington DC.
- Cetrángolo, O. y J.C. Gómez Sabaini (2007), “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, *Macroeconomía del Desarrollo*, No. 60, CEPAL, División de Desarrollo Económico.
- Costa-I-Font, J., E. Rodríguez-Oreggia, *et al.* (2003), “Political Competition and Pork-Barrel Politics in the Allocation of Public Investment in Mexico”, *Public Choice*, 116(1/2), pp. 185-204.
- Curristine, T. (2005a), “Government Performance: Lessons and Challenges”, *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), pp. 127-151.
- Curristine, T. (2005b), “Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire”, *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), pp. 87-131.
- Curristine, T. y M. Bas (2007), “Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey”, *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), pp. 83-119.
- Curristine, T., C.-K. Park y R. Emery (2008), “Budgeting in Portugal”, *OECD Journal on Budgeting*, Volumen 2008/3, pp. 7-66.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2008), *Regional Economic Outlook, Western Hemisphere. Grappling with the Global Financial Crisis*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- FMI (2009a), *Mexico: Arrangement Under the Flexible Credit Line*, Country Report No. 09/126, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- FMI (2009b), *World Economic Outlook, April 2009*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- Gómez Sabaini, J.C. y J. O’Farrell (2009), “La Economía Política de la Política Tributaria en América Latina”, informe por el XXI Seminario Regional de Política Fiscal, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para



- América Latina y el Caribe (CEPAL), 26-29 enero, Santiago, [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).
- Greer, P. (1994), *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Open University Press, Buckingham, Reino Unido.
- Guerrero Orozco, O. (2007), "El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica", *Buen Gobierno*, No. 2.
- Guichard, S. y B. Larre (2006), "Enhancing Portugal's Human Capital", *Economics Department Working Paper No. 505*, ECO/WKP(2006)33, OCDE, París.
- Hallerberg, M. (2004), *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*, Cornell University Press, Ithaca, New York, Estados Unidos de América.
- Haro Bélchez, G. (2007), "El servicio profesional de carrera en México, de cara a una nueva gestión de gobierno: sus aciertos, olvidos y desafíos", *Servicio Profesional de Carrera*, IV(7), Red Mexicana de Servicio Profesional AC.
- Hogwood, B.W., D. Judge y M. McVicar (1999), "Agencies, Ministers and Civil Servants in Britain" en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform: Changing the Balance*, Routledge, Londres.
- INTOSAI (1977), "La Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría", Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Viena, [www.intosai.org](http://www.intosai.org).
- Kraan, D.-J. et al. (2007) "Budgeting in Hungary", *OECD Journal on Budgeting*, 6(3), pp. 7-68.
- Kraan, D.-J. et al. (2008), "Budgeting in Russia", *OECD Journal on Budgeting*, Volumen 2008/2, pp. 35-92.
- Larre, B. (2006), "Comments" en *Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- Lederman, D., A.M. Menéndez, G. Perry y J. Stiglitz (2003), "Mexican Investment after the Tequila Crisis: Basic Economics, 'Confidence' Effects or Market Imperfections?", *Journal of International Money and Finance*, 22(1), pp. 131-151.
- Lonti, Z. y M. Woods (2008), "Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector

- Efficiency”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 7, Las Ediciones de la OCDE, París, doi:10.1787/245570167540.
- Marcel, M. (2007), “Plan de Acción: Modelo de Fortalecimiento del Sistema de Presupuesto Basado en Resultados en la Administración Pública Federal de México”, Politeia Soluciones Públicas, Santiago, [www.politeia.cl](http://www.politeia.cl).
- Morgan Jones, E. y P. Schleiter (2007), “Semipresidencialismo: decisiones constitucionales y consecuencias políticas”, *Política y gobierno*, 14(2), pp. 515-549.
- OCDE (2002), “OECD Best Practices for Budget Transparency”, *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), pp. 7-14.
- OCDE (2004), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Mexico 2004: Progress in Implementing Regulatory Reform*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2005a), “Using Performance Information for Managing and Budgeting: Challenges, Lessons and Opportunities” [GOV/PGC/SBO(2005)3], OCDE, París.
- OCDE (2005b), *La Modernización del Estado: El Camino a Seguir*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2005c), *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2006), *OECD Economic Surveys: Russia 2006*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2007a), *Economic Policy Reforms 2007: Going for Growth*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2007b), *Getting it Right: OECD Perspectives on Policy Challenges in Mexico*, Las Ediciones de la OCDE, París, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- OCDE (2007c), *Estudios económicos de la OCDE: México 2007*, Edebé Ediciones Internacionales S.A de C.V., México.
- OCDE (2007d), *OECD Economic Surveys: Norway 2007*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2007e), *OECD Reviews of Regional Innovation: Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*, Las Ediciones de la OCDE, París.

- OCDE (2007f), *OECD Reviews of Regional Innovation: Globalisation and Regional Economies: Can OECD Regions Compete in Global Industries?*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2007g), *OECD Rural Policy Reviews: Mexico 2007*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2007h), *Estudios Territoriales de la OCDE: Yucatán, México 2007*, Las Ediciones de la OCDE, París, y Fundación Plan Estratégico de Mérida A.C., México.
- OCDE (2007i), *Performance Budgeting in OECD Countries*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2007j), *Perspectivas Económicas de América Latina 2008*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2007k), “Towards Better Measurement of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/1, Las Ediciones de la OCDE, París, doi:10.1787/301575636734.
- OCDE (2008a), “Performance Budgeting: A Users’ Guide”, *OECD Policy Brief*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2008b), “Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th annual meeting of the SBO Network on Performance and Results, 27-28 October 2008”, OCDE, París.
- OCDE (2009a), *OECD Economic Outlook: Interim Report March 2009*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2009b), “Government at a Glance”, GOV/PGC(2009)2, OCDE, París.
- OCDE (2009c), *OECD Reviews of Innovation Policy: Mexico 2008*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2009d), *Estudios de la OCDE de Innovación Regional: 15 Estabos Mexicanos 2009*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2009e), *OECD Economic Surveys: Mexico 2009*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2009f), *OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- OCDE (2009g), *OECD Economic Outlook: Volume 2009/1, No. 85, June*, Las Ediciones de la OCDE, París.
- PEMEX (2008), *Informe Anual 2007*, Petróleos Mexicanos, Mexico.

- Perry, G.E., W.F. Maloney y O.S. Arias (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, El Banco Mundial, Washington DC.
- Robinson, M. (ed.) (2007), *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Reino Unido.
- Robinson, M. (2009), “Accrual Budgeting and Fiscal Policy”, *OECD Journal on Budgeting*, Volumen 2009/1, pp. 75-103.
- Rocha Menocal, A. (2005), “Less political and more pro-poor? The evolution of social welfare spending in Mexico in a context of democratisation and decentralisation”, *Nord-Süd Aktuell* 19(3/4), pp. 346-359.
- Rodríguez, J., C. Tokman y A. Vega (2007), “Structural Balance Policy in Chile”, *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), pp. 59-92.
- Sánchez Tamborel, A. F. (2007), “El servicio profesional de carrera: una crítica constructiva al diseño e implementación en México”, *Servicio Profesional de Carrera*, IV(7), Red Mexicana de Servicio Profesional AC.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Pública) (2008), “Lineamientos de Política Económica para 2009”, SHCP, Mexico.
- Sour, L. y E. Rosillo (2007), “¿Cuáles son los resultados del Presupuesto por Resultados?”, *DT DAP*, No. 198, pp. 1-23.

EDICIONES OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRESO EN FRANCIA  
(42 2009 10 4 P) ISBN 978-92-64-07342-5 - no 56944 2009

# Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México

A lo largo de la última década, México ha experimentado una reforma económica y política significativa. Durante este periodo se han registrado importantes mejoras en la salud de las finanzas públicas que deja a México en mejor postura para soportar la actual crisis económica global.

Desde 2006 el gobierno mexicano ha avanzado con la aprobación de una serie de leyes y reformas dirigidas a enfrentar los retos estructurales, mejorar la responsabilidad y transparencia fiscales, y crear un proceso y un marco presupuestarios más eficientes y transparentes en línea con las prácticas internacionales.

El informe comenta las recientes reformas en México y los sistemas actuales para la formulación del presupuesto, la función del Congreso, la ejecución del presupuesto y la gestión financiera, así como la rendición de cuentas de los resultados (presupuesto basado en resultados). Además, el informe formula propuestas para futuras reformas.

## Otras publicaciones

*Performance Budgeting in OECD Countries*

El texto completo de este libro está disponible en línea por medio de este enlace:  
[www.sourceoecd.org/agriculture/9789264073425](http://www.sourceoecd.org/agriculture/9789264073425)

Quienes tengan acceso a todos los libros de la OCDE en línea deberán usar este enlace:  
[www.sourceoecd.org/9789264073425](http://www.sourceoecd.org/9789264073425)

**SourceOECD** es la librería en línea de la OCDE, que contiene libros, publicaciones periódicas y bases de datos estadísticas. Para mayor información acerca de este reconocido servicio y accesos de prueba, consulte a su biblioteca o escribanos a [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).