

## EL CICLO DEL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO

Sergio LÓPEZ AYLLÓN  
Ana Elena FIERRO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El ciclo presupuestal*. III. *El Sistema Nacional de Planeación Democrática*. IV. *El presupuesto*. V. *El ejercicio de los recursos públicos*. VI. *Evaluación de desempeño*. VII. *Fiscalización*. VIII. *El ciclo de gasto como sistema de información*. IX. *A modo de conclusión*. X. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Rendir cuentas es, como se afirma en el marco teórico de este libro, una relación transitiva y subsidiaria que supone un entramado institucional complejo de normas, actores, instituciones y procedimientos. Pero también es cierto que en una de sus acepciones primarias, “rendir cuentas” es hacerlo —literalmente— sobre el uso de los recursos públicos. Ahora bien, los servidores públicos no pueden usarlos discrecionalmente, sino que su ejercicio se da en el marco de un conjunto de reglas y procedimientos que establecen la manera en que éstos se presupuestan, gastan y controlan. También existen reglas que establecen cómo se evalúa su uso y se sanciona su ejercicio. Este artículo tiene por objeto examinar el diseño general de las disposiciones que en el ordenamiento jurídico mexicano regulan el ciclo del uso de los recursos públicos. En otras palabras, busca identificar los grandes principios y reglas que establecen la manera en que los servidores públicos presupuestan, ejercen y evalúan el uso de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de sus atribuciones y competencias. Lo anterior permitirá evaluar la medida en que estas reglas orientan y permiten una adecuada rendición de cuentas.

\* Los autores agradecen la asistencia de investigación de Gerardo Ballesteros, Paulina Madrigal y Ximena Santaolalla.

La tarea que nos proponemos realizar enfrenta varias dificultades que conviene explicitar. En primer lugar, el ejercicio de los recursos públicos se da en todos los ámbitos de la actividad del Estado, es decir en los órdenes federal, estatal y municipal, en los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en los órganos con autonomía constitucional. Sería imposible sintetizar en unas cuantas cuartillas la enorme variedad de normas, procedimientos y prácticas que se dan en el contexto nacional. Por otro lado, la mayor parte de los recursos tienen un origen federal. Así, nuestro estudio se concentra en la identificación de las normas constitucionales que regulan el ciclo del ejercicio de los recursos públicos y mayormente en la legislación y prácticas federales que las desarrollan. Sólo de manera marginal haremos referencia a las legislaciones estatales, advirtiendo desde ahora que su estudio es una asignatura pendiente que, afortunadamente, empieza a ser objeto de análisis serios, los cuales por cierto muestran un panorama poco alentador.<sup>1</sup>

La segunda dificultad que encontramos es que las reglas e instituciones en materia de recursos públicos está en un proceso de rediseño resultado de un conjunto de reformas constitucionales y legales que datan al menos de 2006. De este modo debemos enfrentar la descripción de un sistema en movimiento el cual, aunque en sus grandes contornos ya está dibujado, en los detalles se modifica continuamente, tanto a nivel federal como estatal. El resultado final del diseño será con suerte visible hasta finales de 2012. En el camino hay grandes márgenes de incertidumbre de los cuáles será imposible dar cuenta en este trabajo.

Antes de entrar en materia conviene precisar qué constituye un “recurso público”. Aunque pudiera parecer obvio, este concepto es difícil de delimitar pues no existe una definición jurídica que permita definirlo con precisión.<sup>2</sup> La legislación en general, y en particular la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tampoco define ni hace un uso riguroso de este concepto y encontramos una enorme variedad de denominaciones que se refieren de manera genérica a los “recursos

<sup>1</sup> En particular véase el proyecto de investigación “México estatal” del CIDE disponible en [www.mexicoestatal.cide.edu](http://www.mexicoestatal.cide.edu); los trabajos que bajo la coordinación de Juan Pardinas se han elaborado en el Instituto Mexicano para la Competitividad en materia de finanzas públicas estatales [www.imco.org.mx/finanzaspublicas/](http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/); o las investigaciones de Fundar, Centro de Análisis e Investigación en materia de transparencia presupuestal en <http://www.fundar.org.mx/quehacemos/transparencia.htm>.

<sup>2</sup> Para un concepto doctrinal véase Villegas, Héctor, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Buenos Aires, Depalma, 2002.

públicos”. Por su parte, el glosario de términos más usuales en la administración pública federal<sup>3</sup> no utiliza el concepto de “recursos públicos”, pero sí el de “recursos” como el “conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia” y el de “recursos presupuestarios”, a los cuales define como “asignaciones consignadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestos por las entidades para un periodo determinado”.

Una mirada al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) muestra que la distribución de los recursos no atiende a una tipología de los mismos, sino que se utiliza en ocasiones el criterio del sujeto receptor, en otras el tipo de recurso y en otras el objetivo o destino. Así, los rubros denominados “Ramos autónomo y administrativo” y “Entidades sujetas a control presupuestario directo” se refieren a recursos destinados a órganos, organismos, dependencias y entidades que conforman el Estado federal, es decir, atienden en su clasificación al receptor; mientras que los “Ramos Generales” se refieren a conceptos de naturaleza jurídica diversa, atendiendo únicamente al criterio de si pertenecen al rubro de gasto programable o no programable (dentro del primero se encuentran cuestiones tan diversas en cuanto a su naturaleza jurídica como las provisiones salariales y económicas, aportaciones federales para entidades federativas y municipios, y el programa de apoyo para el fortalecimiento de entidades federativas; dentro del segundo, deuda pública, participaciones a entidades federativas y municipios, etcétera)

Resulta así que con base en el anexo I del PEF es imposible elaborar una tipología de recursos federales con la certeza de estar ante una lista exhaustiva y definitiva. El cuerpo mismo del PEF no utiliza la misma categorización prevista en la herramienta que distribuye el gasto (que es el anexo I), sino que se refiere a conceptos como “asignaciones”, “erogaciones”, “adquisiciones y obras públicas”, “subsidios” y “transferencias”, los cuales regulan sin un orden que corresponda a la distribución.

Se suma a lo anterior que en este instrumento no se encuentran todas las reglas generales que se refieran a la entrega, ejercicio y supervisión

<sup>3</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, 3a. ed., México, SHCP, 2001.

de dichos recursos, sino que es necesario acudir a diversas normas de jerarquía tan variada como leyes (Ley de Planeación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal y su reglamento, la Ley de Coordinación Fiscal, entre otras) y normas administrativas (Clasificador por Objeto del Gasto, Reglas de Operación, Lineamientos, etcétera) La revisión de estas normas, apoyada en el glosario de términos más usuales en la administración pública federal, arroja además, el uso inconsistente de los vocablos que se refieren a recursos federales, a veces en sentido natural, a veces en sentido técnico y, dentro de éste, en ocasiones correspondiendo al definido en una norma y en otra no.

Esta situación que refleja el problema a nivel federal, se reproduce y amplifica a nivel estatal. Resulta así revelador que carezcamos de un concepto claro de lo que constituye un recurso público y que la casuística y falta de rigor en el uso de la terminología haga extremadamente difícil reconstruir el marco normativo que regula el uso de los “recursos públicos”. Para efectos de este trabajo consideraremos como un “recurso público” a todo tipo de patrimonio, coinversión, participación financiera, asignación, aportación, subsidio, aprovechamiento, mejora, contribución, bien, fideicomiso, mandato, fondo, financiamiento, patrocinio, copatrocinio, subvención, pago, prestación, multa, recargo, cuota, depósito, fianza, así como cualquier otra modalidad o figura análoga bajo la que se considere algún ingreso o egreso del Estado.<sup>4</sup> Aunque catálogo más que definición, nos permite precisar el alcance del concepto de “recurso público”.

## II. EL CICLO PRESUPUESTAL

El uso de los recursos públicos debe responder teóricamente a un ciclo<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Adaptamos este concepto del Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2209-II, 8 de marzo de 2007.

<sup>5</sup> Esta visión de un ciclo la refleja claramente la OCDE en el *SBO Network on Performance and Results* y puede verse en el sumario presentado durante la V Reunión Anual *Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th Annual Meeting of the Sbo Network on Performance and Results*, 27-28, octubre, 2008. Véase también *OCDE Best Practices for Budget Transparency*, París, OCDE, 2002.

que inicia con la planeación,<sup>6</sup> sigue con la presupuestación,<sup>7</sup> el ejercicio,<sup>8</sup> la evaluación<sup>9</sup> y la fiscalización,<sup>10</sup> misma que a su vez debe informar de nuevo la planeación. Esto es así porque conceptualmente los recursos públicos sirven para poner en ejecución las políticas públicas contenidas en los planes y programas gubernamentales. Su ejercicio está entonces guiado por una lógica que debe permitir asignarlos de manera ordenada

<sup>6</sup> Por planeación puede entenderse el proceso integral destinado a racionalizar las decisiones que influyen sobre el desarrollo económico y social de un país a partir de un plan general de desarrollo que constituye el marco normativo de la gestión y que señala los objetivos del crecimiento, precisa las principales políticas o estrategias de acción que deben seguirse para alcanzarlos objetivos previstos. Véase Morones Hernández, Humberto y Santana Loza, Salvador, *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, Indetec, 1991, p. 14. También puede definirse como el proceso racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de los objetivos y las metas económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar planes y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio. Véase Indetec, *Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuesto y evaluación de la administración pública*. México, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, 2005, p. 77, <http://www.indetec.gob.mx/Libros/Glosario%20de%20Terminos%2005.pdf>.

<sup>7</sup> El presupuesto público es el instrumento de planeación de carácter político, económico y administrativo, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable, que contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de todas las actividades que éste entraña, con la descripción de sus metas y objetivos, y con la determinación de su costo. Véase Osornio Corres, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, 1992, p. 22, cit. por Chapoy Bonifaz, Dolores, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, 2003, p. 109.

<sup>8</sup> El ejercicio es la aplicación de los recursos presupuestales para la obtención de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas de las entidades públicas. Véase Indetec, *op. cit.*, p. 52

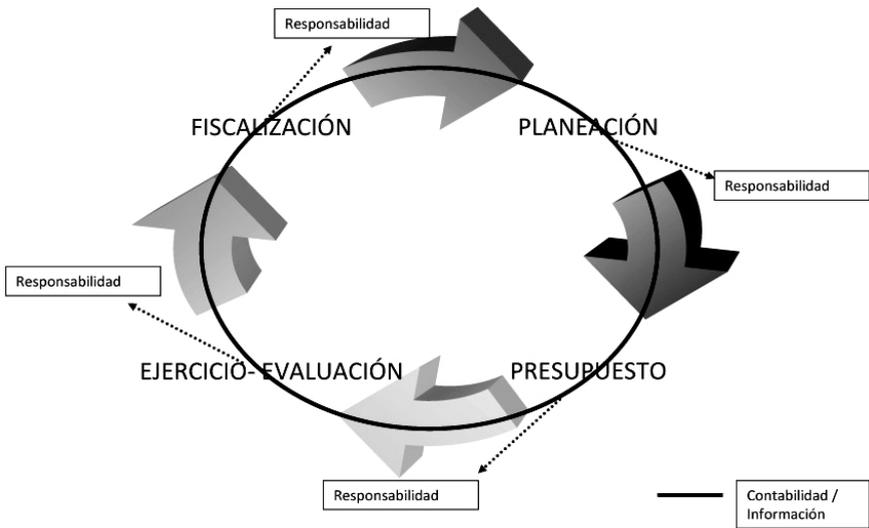
<sup>9</sup> Es la revisión detallada y sistemática de un plan, programa, proyecto o de un organismo en su totalidad o parcialmente, con el fin de medir de forma objetiva los resultados obtenidos con respecto a los previstos; siguiendo para esta revisión criterios preestablecidos sobre niveles de eficacia, eficiencia, productividad, calidad y congruencia, entre otros. Permite determinar las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas programadas. Véase Indetec, *op. cit.*, p. 50.

<sup>10</sup> Es el acto de verificar que los recursos públicos se apliquen a los fines que las normas jurídicas establecen, implica vigilancia, control y revisión de la aplicación de los recursos públicos. Véase Indetec (2005) *op. cit.*, p. 52.

para cumplir propósitos específicos, y al mismo tiempo, que permitir evaluar la medida en que su ejercicio contribuyó de manera precisa a cumplir esos mismos propósitos.

La correcta operación del ciclo de uso de los recursos públicos requiere de tres elementos adicionales que atraviesan todas sus etapas. El primero es la información, el segundo es un sistema de contabilidad gubernamental<sup>11</sup> y el tercero un sistema de responsabilidades que permita identificar con claridad y en su caso sancionar a quienes desvíen o utilicen de manera indebida los recursos públicos. El siguiente esquema sintetiza estas ideas:

FIGURA 1  
*Ciclo del uso de los recursos públicos*



Fuente: elaboración propia.

<sup>11</sup> Para conocer el sentido, objetivos e importancia de un sistema de contabilidad gubernamental remitimos al capítulo de Mauricio Merino, incluido en esta misma obra.

Este ciclo es una constante que debería regir la lógica de uso de los recursos públicos que utilizan todos los poderes en todos los órdenes de gobierno (aunque ciertamente admite algunas modalidades en función del sujeto). Por esta razón, su concepción y principios requieren de disposiciones constitucionales que puedan ser posteriormente desarrolladas en los distintos ámbitos de competencia por los órganos legislativos (federal y estatales) y que obliguen a todas las autoridades, entidades, órganos y organismos federales, estatales y municipales. Es por ello que, a diferencia de otros trabajos de esta obra, el análisis que haremos no se refiere a un sujeto específico, sino al marco normativo general que les aplica en su conjunto. En otras palabras, se trata de identificar la lógica y articulación de los principios y normas constitucionales que establecen el marco de ejercicio de los recursos públicos en sus diferentes etapas para poder determinar así la medida en que es posible generar una auténtica rendición de cuentas respecto de su uso.

### *1. El ciclo del uso de los recursos públicos en la Constitución mexicana*

El ciclo del uso de los recursos públicos está normado por varios artículos de la Constitución que regulan la planeación (artículo 26-A), el sistema nacional de información estadística y geográfica (artículo 26-B), el presupuesto, ejercicio y evaluación de los recursos públicos (artículo 134), la fiscalización (artículo 79), el sistema de responsabilidades (artículos 108, 109 y 113) y la contabilidad gubernamental (artículo 73-f XXVIII). El siguiente cuadro muestra el panorama de conjunto:

## CUADRO I

### *Principios constitucionales que rigen ciclo del uso de los recursos públicos*

<i>PLANEACIÓN</i>	<i>PRESUPUESTACIÓN</i>	<i>EJERCICIO/EVALUACIÓN</i>	<i>FISCALIZACIÓN</i>	<i>RESPONSABILIDAD</i>	<i>CONTABILIDAD</i>	<i>INFORMACIÓN</i>
<p>Art. 26-A Objetivo: Organizar un sistema nacional de planeación democrática</p>	<p>Art. 134 Objetivo: Presupuesto con base en resultados.</p>	<p>Art. 134 Objetivo: Asegurar las mejores condiciones para el Estado Evaluación por una instancia técnica independiente del órgano de fiscalización</p>	<p>Art. 79 Objetivo: Evaluar los resultados de la gestión financiera, y comprobar si se ha ajustado al presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas</p>	<p>Art. 108 109 y 113 Objetivo: Sancionar el actuar indebido de los servidores públicos.</p>	<p>Art. 73 f. XXVIII Objetivo: Lograr una contabilidad gubernamental que proporcione información armónica y homogénea en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes.</p>	<p>Art. 26-B Objetivo: Contar con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos sean oficiales y de uso obligatorio para todos los niveles de gobierno.</p>
<p>Principios: Democracia Solidez Dinamismo Permanencia Equidad</p>	<p>Principios: Transparencia Eficiencia Economía Eficacia Honradez</p>	<p>Principios Transparencia Eficiencia Economía Eficacia Honradez</p>	<p>Principios: Posterioridad Anualidad Legalidad Definitividad Imparcialidad Confiabilidad</p>	<p>Principios: Lealtad Eficiencia Legalidad Imparcialidad Honradez</p>		<p>Principios: 1. Accesibilidad 2. Transparencia 3. Objetividad 4. Independencia</p>

Fuente: elaboración propia.

Los objetivos y principios constitucionales de cada una de estas fases son las herramientas que orientan al legislador en la creación de las leyes y a los administradores y jueces en su interpretación. De ahí la importancia que estuvieran alineados, pues marcan la racionalidad con la que deben aplicarse tanto las disposiciones constitucionales para la creación de normas inferiores, como los propios actos de autoridad. Sin embargo y como puede observarse, los principios que guían cada una de las diferentes etapas son distintos y sólo en algunos casos coinciden parcialmente. En otras palabras, carecemos de un eje constitucional que permita articular las diferentes etapas del uso de los recursos públicos.

Un análisis más detallado del contenido mismo de cada una de las disposiciones constitucionales muestra con claridad que se trata en realidad de sistemas que responden a lógicas propias y que no se encuentran articulados entre sí. Lo anterior se debe en gran medida a que el contenido de cada uno de estos artículos —incluyendo sus diferentes reformas— se ha dado en diferentes momentos y han respondido a diferentes concepciones, necesidades y propósitos.

La estructura constitucional genera, en un primer nivel, seis leyes que constituyen el marco de referencia general para cada uno de los sistemas y que son:

- Ley de Planeación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

A partir de estos elementos podemos argumentar que en la Constitución mexicana no existe un sistema articulado que oriente el ciclo del ejercicio de los recursos públicos, sino en realidad varios sistemas débilmente articulados que son los siguientes: el sistema de planeación democrática, el sistema de presupuesto con base en resultados y el sistema de fiscalización de la cuenta pública. El sistema de información estadística y geográfica está básicamente desvinculado pues aunque sus datos son oficiales y de uso obligatorio, la ley no precisa cómo se usan para la planeación y la evaluación de resultados.

Por su parte el sistema de contabilidad gubernamental está aún en formación. La Ley General de Contabilidad Gubernamental —recién publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2008— crea el marco institucional que permitirá desarrollar gradualmente los criterios generales que regirán los principios contables y la emisión de información financiera a fin de conformar el sistema de contabilidad gubernamental, que deberá estar en operación en 2012 y será aplicable a todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno. Este sistema debería ser la fuente básica de información contable y debería aportar los elementos indispensables para el control de la gestión pública, la evaluación del desempeño de los procesos organizacionales.<sup>12</sup> Sin embargo, apenas en gestación, resulta muy difícil saber si su diseño y operación permitirán alcanzar estos objetivos.

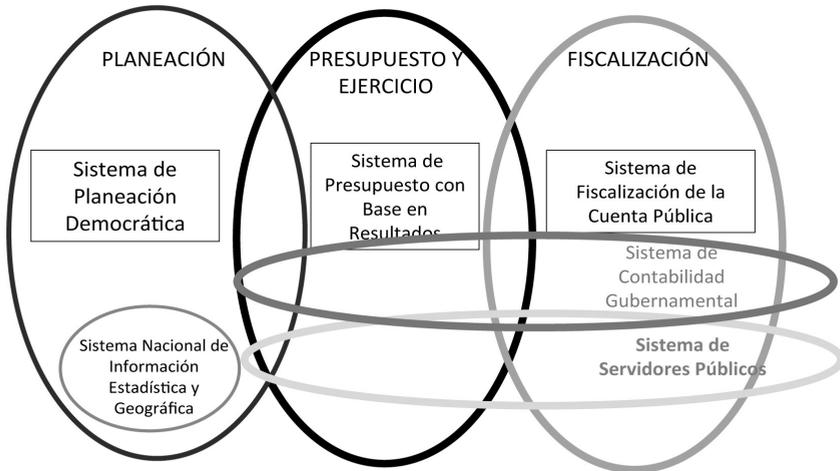
En cuanto al sistema de responsabilidades se basa principalmente en un concepto muy amplio de la responsabilidad individual de los servidores públicos que incluyen entre otros elementos el desvío de los recursos públicos, sin embargo carece de parámetros que permitan determinar responsabilidades de carácter institucional que impacten por un lado en la planeación, ni supuestos normativos que permitan evaluar el desempeño de los funcionarios en términos de eficiencia y eficacia.

En suma, si se contrasta la lógica que supondría un sistema normativo orientado a guiar el ciclo del uso de los recursos públicos como una serie de pasos articulados y concatenados lógicamente entre sí y que respondiera a algunos principios básicos que le dieran coherencia y congruencia, lo que encontramos normativamente en la Constitución y las principales leyes que regulan la materia es un conjunto de disposiciones que responden a lógicas distintas y que se encuentran muy débilmente relacionadas. Por ello, existe un problema estructural que dificulta una rendición de cuentas significativa y con consecuencias. El siguiente esquema resume la situación que hemos descrito.

<sup>12</sup> *Idem.*

FIGURA 2

*Sistemas constitucionales en materia de uso de recursos públicos*



Fuente: elaboración propia.

A continuación procederemos a profundizar en el análisis de cada una de las distintas etapas, a saber, planeación, presupuesto, ejercicio, evaluación y fiscalización. El examen nos permitirá establecer con mayor detalle las características y funcionamiento de cada una de ellas y analizar sus vínculos. Como veremos en muchas ocasiones la articulación entre ellas se da únicamente a nivel de instrumentos secundarios (por ejemplo convenios o lineamientos administrativos).

### III. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

La planeación es el momento “inicial” del ciclo en el cual se determinan los propósitos, alcances y objetivos de las políticas públicas. Este momento tiene una importancia estructural para la elaboración del presupuesto y la cuenta pública.

La planeación encuentra su fundamento en el artículo 26 constitucional y su ley reglamentaria es la Ley de Planeación (*DOF*, 5 de enero de

1983).<sup>13</sup> Este artículo constitucional, en su parte relativa a la planeación, no ha sido modificado desde 1983 y por ello su concepción y diseño corresponden a una racionalidad propia del modelo de economía mixta que prevalecía en la época en que fue incorporado a la Constitución y en el cual era concebible un “proyecto nacional” único. En palabras de Miguel de la Madrid, creador de este sistema, la planeación democrática constituye un ámbito paragubernamental donde la “voluntad nacional” trabaja en paralelo con los mecanismos tradicionales de planeación gubernamental. Su intención explícita es “recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad”<sup>14</sup> para incorporarlos en el plan nacional de desarrollo, instrumento al que se deberán sujetar obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La reforma constitucional de 2008 hace especial hincapié en que el objeto del sistema presupuestal basado en resultados (véase *infra*) es tanto evaluar el desempeño como asegurar que esta información tenga un impacto en la planeación del quehacer del Estado. Sin embargo, si consideramos los principios constitucionales que rigen el sistema de planeación democrática, resultan difícilmente congruentes con aquellos propuestos para el presupuesto, pues mientras que los primeros buscan orientar la rectoría económica del conjunto del Estado y otorgar *solidez, dinamismo, permanencia y equidad* al crecimiento económico,<sup>15</sup> los segundos tienen

<sup>13</sup> Esta ley tuvo reformas en 2002 y 2003.

<sup>14</sup> Madrid, Miguel de la, “Artículo 26 constitucional”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, t. I, 20a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 609.

<sup>15</sup> En su explicación de los principios que orientan este artículo, el propio Miguel de la Madrid ha dicho que: “La solidez es la firmeza y fuerza del proceso de crecimiento económico, se trata que dicho crecimiento no sea débil o endeble, sino que tenga sustentos firmes. El dinamismo pretende que el crecimiento económico sea flexible y capaz de adaptarse a los cambios y circunstancias que afecten a la sociedad; que no se encierre en fórmulas rígidas, que esté acompasado con el cambio social. La permanencia del crecimiento indica la necesidad de que el crecimiento económico que oriente la planeación se prolongue a través del tiempo y no se dé de manera intermitente evitando fases de recesión y expansión que debilitan el propio crecimiento y obstaculizan un proceso sólido y armónico. La equidad que se requiere en el crecimiento económico es congruente con el valor de la justicia social que persigue la Constitución mexicana en todos sus aspectos, tanto por razones éticas como pragmáticas. Un desarrollo inequitativo provoca, tarde o temprano, la interrupción o debilitamiento del proceso de crecimiento económico, además de que plantea distorsiones y conflictos sociales que pueden amenazar la estabilidad política de la nación. La equidad requiere de diferentes equilibrios entre los diversos

un propósito diverso orientado a especialmente a la *eficacia, eficiencia y transparencia* en el uso de los recursos públicos (sobre estos principios véase *infra*).

La Ley de Planeación establece un sistema en que, a partir del Plan Nacional de Desarrollo, que es el instrumento sexenal que plantea las grandes líneas de acción del Ejecutivo Federal tanto respecto de sus objetivos, como de los recursos, instrumentos y responsables,<sup>16</sup> articula la acción de la administración pública federal a través de la elaboración por parte de las dependencias y entidades de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que derivan y deben ser congruentes con las grandes líneas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>17</sup>

Ahora bien, el artículo 27 de la misma ley establece que los programas anuales que elaboren las dependencias y entidades para ejecutar los programas antes mencionados “servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales”. En otras palabras, se establece un vínculo específico entre la planeación y el presupuesto pues éste debe estar soportado en los programas, que por lo demás tendría un carácter vinculatorio para las dependencias y entidades federales (artículo 32 de la Ley de Planeación).

El problema jurídico se encuentra al menos en dos planos. El primero se refiere a que aunque la violación a las disposiciones de la Ley de Planeación da origen a responsabilidades administrativas, éstas son relativamente débiles y en la práctica, hasta donde se tienen datos, raramente se han aplicado. El segundo aspecto —mucho más relevante— se relaciona con el contexto político en que fue diseñada la Ley de Planeación. En

sectores de la población, las diferentes ramas de la actividad económica y las distintas regiones del país”.

<sup>16</sup> El artículo 21 párrafo segundo de la Ley de Planeación establece que: “El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionan a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”. *Ibidem*, p. 608.

<sup>17</sup> Véanse los artículos 22 a 26 de la Ley de Planeación

efecto, es un ejercicio que “en la más patente versión presidencialista”<sup>18</sup> se restringe a la esfera administrativa y en el cual el Legislativo tiene sólo un lugar de opinión. En la lógica del “antiguo régimen” esto tenía sentido pues el Congreso seguía dócilmente las indicaciones del Ejecutivo. Hoy las cosas son muy diferentes y la Cámara de Diputados, ejerce plenamente su facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos sin que existan disposiciones que permitan establecer hasta dónde lo vincula los planes y programas.<sup>19</sup> Así, el ejercicio de planeación tiene un carácter obligatorio para la administración, pero no así para la Cámara de Diputados como órgano facultado para autorizar y controlar el presupuesto. La desvinculación resulta obvia.<sup>20</sup>

En síntesis, el sistema nacional de planeación incluye planes, programas e instrumentos de largo plazo que vinculan al conjunto de la administración pública federal, sin embargo no tiene un espacio claro en el Congreso ni en el órgano fiscalizador. Diversos autores han calificado al sistema como un ejercicio burocrático con poca operatividad y plagado de fórmulas abstractas y buenas intenciones. A la vez que esta falta de concreción provoca que su exigibilidad sea muy baja.<sup>21</sup> Quizá un elemento rescatable es que dentro de los conjuntos normativos que regulan el ciclo del uso de los recursos públicos es el único que alienta la participación de la sociedad, a diferencia de otras disposiciones que se limitan a sistemas de control burocráticos o parlamentarios.

<sup>18</sup> Roldan Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford University Press, 2008, p. 270.

<sup>19</sup> El asunto no es teórico, sino que tiene importantes implicaciones prácticas. Así en la controversia constitucional entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados en materia de presupuesto de 2005 uno de los conceptos de violación que argumentó el presidente fue justamente que las modificaciones hechas por los diputados al Presupuesto de Egresos 2005 hacía abstracción y violaba lo dispuestos por el artículo 26 constitucional y diversos artículos de la Ley de Planeación. La Suprema Corte no se pronunció sobre este aspecto particular, pero la controversia muestra bien el espacio de indeterminación que existe entre el marco legal de la planeación y las facultades de la Cámara de Diputados en materia de aprobación de presupuesto.

<sup>20</sup> Roldan Xopa, *op. cit.*, p. 270.

<sup>21</sup> *Ibidem.*

## IV. EL PRESUPUESTO

El presupuesto es el instrumento que contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con las reglas de ejercicio y la especificación de todas las erogaciones de los órganos del Estado. La concepción, elaboración, reglas y alcance del presupuesto se han modificado significativamente en los últimos treinta años, resultado tanto de su orientación general y normativa, como de las condiciones políticas y financieras del país.

Desde la Ley de Planeación de 1983, el presupuesto era en teoría el instrumento para dar contenido y viabilidad concretos al Sistema Nacional de Planeación Democrática.<sup>22</sup> No obstante y como ya señalamos, sus efectos jurídicos estaban limitados a la administración pública federal. Esta situación, que tenía sentido en el contexto político y administrativo de los ochenta, con el tiempo se fue modificando radicalmente. Por otro lado, existen otro conjunto de disposiciones aplicables directamente al presupuesto de las que conviene hacer un breve recuento.

Desde el gobierno del Presidente López Portillo se adoptó el presupuesto por programas (PPP), que substituyó al denominado “presupuesto tradicional”. El sentido del PPP era vincular “metas con recursos disponibles para aplicar técnicas de optimización”.<sup>23</sup> Así, La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976 estableció que el Ejecutivo tenía que presentar el PEF con base en programas que tuvieran objetivos y metas, todo bajo el supuesto de que era necesario ordenar el crecimiento del gasto público en época de abundancia.<sup>24</sup> Este sistema dejó mucho que desear. Entre otras razones porque se concentró más en los procesos que en los resultados. Además, la carencia de un método de costos impidió relacionar metas con recursos y faltó una metodología que estableciera con suficiente precisión la manera de diseñar programas y proyectos.<sup>25</sup>

El proceso presupuestario a través del PPP presentaba graves deficiencias, por lo que desde 1989 se comenzaron a adoptar medidas para modi-

<sup>22</sup> Chávez Presa, Jorge, *Para recobrar la confianza en el gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp.102 y ss.

<sup>23</sup> *Ibidem.* p. 135

<sup>24</sup> *Ibidem.* p. 136

<sup>25</sup> *Ibidem.* p. 137

ficarlo. Fue hasta 1995, luego de la crisis, que ello fue necesario económica, fiscal y financieramente, que se hizo indispensable la necesidad de adoptar mayores controles en el gasto y transitar del mero equilibrio del flujo de caja entre ingresos y egresos a un proceso presupuestario que se iniciara con la planeación y se orientara a resultados.<sup>26</sup> Un cambio central fue la expedición en marzo de 2006 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).<sup>27</sup> Este instrumento sentó las bases para el presupuesto basado en resultados así como las reglas de responsabilidad fiscal y los principios de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. Buscó asimismo elevar la eficiencia y eficacia del gasto público y la generación de un vínculo más estructural entre programación, presupuestación y gasto. Así, el artículo 24, fracción I, de este instrumento establece que la programación comprende:

Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación.

La reforma constitucional de 2008<sup>28</sup> y las modificaciones a la LFPRH de 2007, 2008 y 2009 consolidaron el proceso orientado a generar un modelo de presupuesto basado en resultados integrando las fases de planeación, presupuestación y evaluación del ejercicio. En particular, la reforma al artículo 134 constitucional de 2008 estableció que los tres órdenes de gobierno deben administrar los recursos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. La misma reforma estableció la obligación de los 3 órdenes de gobierno de evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos a través de instancias técnicas independientes. Éste fue un paso muy relevante pues constitucionalizó el presupuesto con base en resultados no sólo en el ámbito federal, sino también a nivel estatal y

<sup>26</sup> *Ibidem, passim.*

<sup>27</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2006. La ley tuvo reformas importantes en 2007 y 2008.

<sup>28</sup> La reforma formó parte de la reforma fiscal integral de 2007 y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 2008.

municipal. Un transitorio de la reforma constitucional estableció un plazo de un año para realizar las adecuaciones legales necesarias para implementarla.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la programación y presupuestación del gasto se basa en los siguientes elementos:

- Las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.
- Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal y el programa financiero del sector público.
- La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el sistema nacional de evaluación del desempeño.
- El marco macroeconómico de mediano plazo de acuerdo con los criterios generales de política económica.
- Los convenios de coordinación con los gobiernos estatales.

Como puede observarse, la ley establece claramente un vínculo entre la planeación, el presupuesto y la evaluación del desempeño. Sin embargo, añade otros elementos que añaden complejidad al proceso, sin que *a priori* parezca que existan criterios para arbitrar o jerarquizar entre ellos en caso de incompatibilidad o conflicto. En ocasiones estos criterios específicos se establecen en disposiciones reglamentarias emitidas por la SHCP.

Una vez integrado el Anteproyecto de Presupuesto, la SHCP envía a la Cámara de Diputados, entre otras cosas, el Proyecto de Estructura Programática, junto con las consideraciones fiscales y económicas. Así lo establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (42, f-I y f-II). En este respecto, debe apuntarse que no existe una regulación de calendarios, formas, modificaciones u otro tipo de procesos que la SHCP deba mantener con todos los entes ejecutores del gasto. Al no establecer un año calendario, una agenda y una estructura de discusión, se hace literalmente imposible vincular las funciones (posteriores) de evaluación del desempeño y de auditoría que el mismo Ejecutivo realiza sobre sus órganos.

Tampoco sabemos si existe posibilidad de elaborar cruces entre el proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto, junto con el proceso de elaboración de planes anuales y con las observaciones del Sistema de Evaluación del Desempeño (véase *infra*). Desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales, observamos que la SHCP ha establecido una relación centralizada y unitaria con las demás entidades ejecutoras del presupuesto sobre los temas de planeación y presupuesto.

De conformidad con el artículo 74 de la Constitución, corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos. Este órgano debe abordar el proceso mediante mecanismos estructurados de revisión, discusión, modificación y aprobación, en el cual el debate parlamentario debería estar informado por los análisis de los resultados obtenidos de la evaluación y la fiscalización. Todo ello permitiría una presupuestación racional y orientada por objetivos claros y verificables. Sin embargo, la Cámara de Diputados no cuenta con las herramientas técnicas ni el personal o tiempo suficiente para poder realizar estas tareas. Se carece casi por completo de elementos de ponderación en cuanto a contenido presupuestal, pautas de organización en la Cámara para su discusión o criterios para su modificación.<sup>29</sup> La realidad es que la asignación del presupuesto se ha convertido en un ejercicio de negociación política que se da en los escasos márgenes de maniobra que quedan a los legisladores luego de descontar las cantidades destinadas a cubrir los servicios personales y la deuda.

## V. EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

El presupuesto con base en resultados, producto de la reforma de 2008 del artículo 134 constitucional, tiene como una de sus finalidades principales mejorar sustancialmente la manera en que el gobierno administra y

<sup>29</sup> El único elemento en esta dirección se encuentra escuetamente establecido en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 42, fracción VIII, inciso f, que establece: “f) En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales”.

utiliza los recursos del Estado para cumplir con sus fines. Así, uno de los objetivos principales de la reforma fue incrementar la calidad del gasto así como fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.<sup>30</sup> Tanto la exposición de motivos de la iniciativa de reformas presentada por el Ejecutivo, como los dictámenes de las Comisiones Unidas de ambas cámaras hacen énfasis en la necesidad de que el uso de los recursos públicos se adecue a los principios establecidos en el artículo 134 de la CPEUM<sup>31</sup> con el propósito de que éstos se utilicen de manera eficiente, eficaz y transparente con economía y honradez. Asimismo se busca tomar en cuenta los resultados del ejercicio para establecer las pautas del presupuesto, es decir, que la información sobre el desempeño de los programas gubernamentales retroalimente el proceso presupuestario para el siguiente año. Como ya señalamos, este concepto es aplicable a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

Para ello, esta reforma propone la creación de instancias técnicas tanto a nivel federal como local, y establece en un artículo transitorio el plazo de un año para crearlos, plazo que venció el 30 de mayo de 2009, sin que a la fecha exista claridad en el modo y tiempo en que se cumplió este mandato constitucional. Estos órganos son los responsables de evaluar los resultados obtenidos a través del ejercicio de los recursos públicos y que éstas sean la base para la asignación subsiguiente de recursos en los respectivos presupuestos.<sup>32</sup> Sobre este aspecto volveremos más adelante.

La Constitución no define el contenido preciso de los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, economía y honradez, por lo que, a partir de su definición legal y de la interpretación de la Auditoría Superior de

<sup>30</sup> Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto; presentada por el Ejecutivo Federal el 20 de junio de 2007.

<sup>31</sup> El artículo 134 de la Constitución dice: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

<sup>32</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, 12 de septiembre de 2007.

la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>33</sup> y la doctrina, intentaremos avanzar cautelosamente en su contenido preciso.

El artículo 2o., fracción XI, de la LFPRH definen a la eficacia como: lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en los términos de las leyes. Por su parte la fracción XIII del mismo artículo establece a la eficiencia como el ejercicio del PEF en tiempo y forma, en los términos legales. Tales definiciones nos parecen insuficientes, por lo que vale la pena profundizar un poco en ellas.

La eficiencia ha sido definida como un medio a través del cual se logran determinados fines. Por ello, la eficiencia debe entenderse como el mejor camino para lograr que el desempeño de los servidores públicos cumpla con los demás principios establecidos en el artículo 134, al menor costo, es decir con el menor retraso, complejidad, confusión y dilución de responsabilidades, o bien en el sentido que “las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cuál se programó y destino”.<sup>34</sup>

El concepto de eficacia se encuentra referido al logro de los objetivos propuestos. En el caso del ejercicio de los recursos públicos la eficacia es el principio que asegura que las entidades y dependencias efectivamente logren las metas propuestas en los programas. La ASF, de acuerdo a la

<sup>33</sup> Es especialmente relevante la tesis GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 1a. Sala, XXX septiembre de 2009, p. 2712 [Tesis Aislada].

<sup>34</sup> *Idem*.

metodología de las auditorías de desempeño, establece que la eficacia se asocia esencialmente al logro de objetivos y hace referencia a la relación existente entre los objetivos propuestos, los productos o recursos aportados y lo alcanzado. La Suprema Corte en el mismo sentido ha dicho que se refiere a la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas.<sup>35</sup>

La transparencia constituye el presupuesto básico del funcionamiento de un ciclo del uso del gasto. Sin información accesible, clara, oportuna, completa y verificable resulta imposible evaluar los procesos y procedimientos mediante los cuales las autoridades ejercen sus funciones, disponen de los recursos públicos y mucho menos conocer los resultados reales de su actuar. Aunque este principio se introdujo al texto constitucional mediante la reforma del 7 de agosto de 2008, tanto la doctrina como la jurisprudencia habían señalado previamente la importancia de la publicidad en el manejo de los recursos públicos.<sup>36</sup> Durante el debate de la reforma constitucional de 2008 se hizo explícito que el gobierno debe explicar puntualmente a los habitantes la forma en que ha administrado los recursos que han sido puestos a su disposición y los resultados obtenidos a través del ejercicio de los mismos. Por ello se señaló que para lograr lo anterior, debían fortalecerse las obligaciones de los entes públicos para proveer información y, en general, los mecanismos de rendición de cuentas.

El principio de economía supone hacer más con menos. La Auditoría Superior de la Federación ha definido el principio de economía como: “La economía mide el costo o recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos”.<sup>37</sup> Por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha dicho que la economía debe entenderse “en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado”.<sup>38</sup>

En cuanto a la honradez supone un uso de los recursos públicos responsable con apego a la normatividad. En ese sentido este principio im-

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> Chavez Presa, *op. cit.*, p. 69.

<sup>37</sup> Auditoría Superior de la Federación. Consultado el 19 de marzo de 2009 en: <http://www.asf.gob.mx>.

<sup>38</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis citada en la nota 33.

plica que el ejercicio de los recursos públicos “no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado”.<sup>39</sup>

Por lo que hace a nivel legal, la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala en el artículo 1o. que:

La administración de los recursos públicos federales debe realizarse con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Asimismo faculta a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a fiscalizar el cumplimiento de la esta ley y de las disposiciones constitucionales correspondientes.

Para lograr el cumplimiento de los principios antes referidos, el artículo 45 de la LFPRH establece que el ejercicio debe llevarse a cabo mediante una administración por resultados que con oportunidad y eficiencia cumpla las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas. Al efecto faculta a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para suscribir con las dependencias y entidades, convenios o bases de desempeño a fin de establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas. Las dependencias y entidades que suscriban esos convenios o bases se sujetarán a los controles presupuestarios establecidos en dichos instrumentos.

El título tercero de la LFRP establece las normas a seguir al momento de usar los recursos públicos federales, tanto por la federación como por las entidades federativas y regula los siguientes aspectos:

- Ministración pago y concentración de recursos.
- Adecuaciones presupuestarias.
- Mecanismos de austeridad y disciplina presupuestaria.
- Contratación de servicios personales.
- Subsidios, transferencias y donativos.
- Uso de indicadores estratégicos de gestión para la evaluación de gasto realizado a nivel local.
- La regionalización del gasto de inversión con especificidad geográfica.

<sup>39</sup> *Idem.*

Este marco normativo consolidó a nivel de ley una gran cantidad de disposiciones que año con año se incorporaban en el PEF y que por tanto era necesario renegociar en la Cámara de Diputados anualmente.<sup>40</sup> Si bien como ha quedado arriba apuntado aún hace falta clarificar los vínculos entre estas etapas a fin de garantizar que los resultados del ejercicio impacten la programación y presupuestación futuras, lo cierto es que la LFPRH significó un buen paso adelante.

## VI. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

La evaluación del desempeño es un elemento central del presupuesto basado en resultados y está orientado a supervisar y mejorar la calidad del gasto de los recursos públicos. La evaluación es en un sentido amplio un ejercicio de verificación de los resultados de la gestión pública, para contrastar objetivos, metas, contabilidad y previsión de los programas, todos dentro de un baremo analítico de resultados.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>41</sup> previó desde 2006 la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)<sup>42</sup> cuya implementación debía concluirse a más tardar en 2008. Los indicadores de desempeño (estratégicos o de gestión) constituyen la base del SED de conformidad con lo previsto en los artículos 110 y 111 de la ley. Finalmente, los poderes Legislativo y Judicial y los órganos con autonomía constitucional también están obligados a incluir indicadores de desempeño y metas en sus proyectos de presupuesto.

A nivel federal, una reforma a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de finales de 2007 —y que fue aprobado junto con las reformas constitucionales que entraron en vigor con su publicación en el DOF el 7 de mayo de 2008— perfeccionó el marco legal y estableció a la evaluación del desempeño como un componente clave del presupuesto basado en resultados. La evaluación tiene conceptualmente como propósito permitir una valoración objetiva del desempeño de los programas gubernamentales y el grado de cumplimiento de las metas y objetivos con base en indicadores. Este ejercicio permitiría identificar de manera pre-

<sup>40</sup> Diener Salas, Max, *El nuevo orden presupuestario*, México, mimeo, 2008.

<sup>41</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de abril de 2006.

<sup>42</sup> Véase López Pesa, *op. cit.*, pp. 203 y ss.

cisa la eficiencia, economía y calidad del gasto y de los procesos gubernamentales. El artículo 111 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria precisa que los indicadores del SED deben formar parte del presupuesto, incorporar sus resultados en la cuenta pública y ser considerados para mejorar los programas así como para el proceso de elaboración del siguiente presupuesto.

La operación del SED, que comenzó en 2007, es coordinado por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Función Pública. La primera valida los indicadores estratégicos y la segunda los indicadores de gestión. Entre los criterios más importantes del SED destacan los siguientes: las evaluaciones deben ser realizadas por expertos independientes imparciales y transparentes; deben ser públicas y contar con el mínimo de información que señala la ley incluyendo un resumen ejecutivo y el costo de la misma; habrá programas anuales de evaluación de las políticas, programas y el desempeño de los ejecutores. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es el responsable de evaluar la materia de desarrollo social. Asimismo, se prevé que se dé adecuado seguimiento a la atención de recomendaciones emitidas como resultado de las evaluaciones.

A pesar de los avances normativos en materia de evaluación del desempeño, en la práctica estamos frente a un sistema apenas en formación, cuyo diseño está aún en proceso y que enfrenta múltiples dificultades tanto conceptuales como operativas. Por ello resulta difícil hallar espacios donde la evaluación se efectúe adecuadamente. Hoy es difícil identificar a los responsables de la evaluación y es prácticamente imposible encontrar un proceso unitario donde se constate la función de evaluar los recursos públicos. Si la situación es grave a nivel federal, en las entidades federativas el panorama es aún más desolador.

En efecto, a más de un año de la reforma, todavía se desconoce en prácticamente todos los Estados cuáles son las “instancias técnicas” y cómo desempeñarán su función. Tampoco se ha avanzado en el marco normativo y mucho menos en la operatividad del modelo de evaluación de desempeño.

Ahora bien, ni de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, ni de los dictámenes es posible conocer las razones por las que se estimó necesaria la creación de estos órganos técnicos de evaluación de resultados de manera completamente independiente a la de los órganos de fisca-

lización dependientes de los congresos. En efecto, el propósito de las auditorías de desempeño es justamente evaluar de manera objetiva, sistemática y multidisciplinaria las actividades gubernamentales para comprobar la eficacia, eficiencia y economía en el ejercicio de los recursos públicos.<sup>43</sup> Puesto que la reforma constitucional de 2008 otorga a las entidades de fiscalización la posibilidad de realizar este tipo de auditorías, resulta obvio que sus funciones serán muy semejantes a la de los órganos técnicos.

Por otro lado, los órganos de fiscalización no parecen tener conexión con el proceso de elaboración del presupuesto, por lo que se presenta un fenómeno que se ha denominado como la “dilución de los mecanismos de control”.<sup>44</sup> Tal dispersión de los órganos y procesos de control, más el hecho de que no se relacionen adecuadamente con la elaboración del presupuesto, o de su discusión y aprobación en el Poder Legislativo, ponen en riesgo la real actualización de un presupuesto con base en resultados.<sup>45</sup>

Desde esta perspectiva vale la pena ahora detenerse en el diseño constitucional de la fiscalización.

## VII. FISCALIZACIÓN

La fiscalización tiene dos componentes. Uno interno que corresponde al nivel federal principalmente a la Secretaría de la Función Pública y las contralorías internas de los demás poderes y órganos, y en las entidades federativas a las dependencias y órganos equivalentes. Desde el punto de vista externo corresponde a los órganos legislativos a través de las entidades de fiscalización. A continuación analizaremos en primer término la fiscalización “interna” a nivel federal, para referirnos posteriormente a la fiscalización “externa”.

<sup>43</sup> Documento de ASF Auditorías al Desempeño. Consultado el 24 de marzo de 2009 en [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx).

<sup>44</sup> Costa, Oliver *et al.*, “La diffusion des mécanismes de contrôle dans l’Union européenne: vers une nouvelle forme de démocratie?”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, núm. 6, diciembre de 2001. Disponible en inglés en: *Journal of European Public Policy*, núm. 15, mayo de 2009.

<sup>45</sup> Véase en “*Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms*”: Summary of the 5th Annual Meeting of the SBO Network on Performance and Results, 27 y 28 de octubre de 2008, OECD, Public Management Committee, noviembre de 2008.

### 1. *La fiscalización interna*

La función de fiscalización interna corresponde a nivel federal a los órganos internos de control (OIC) o las contralorías internas. Dentro de la administración pública federal, los primeros dependen funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública. En el resto de los poderes y en los órganos con autonomía constitucional estas contralorías son parte de las estructuras administrativas aunque funcionan con una autonomía relativa.

El funcionamiento de los OIC está regulado por diversas leyes, principalmente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en los artículos 5o. y 12 señalan que tendrán a su cargo la contraloría interna de las dependencias y entidades, a fin de vigilar y sancionar las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos. Atribuciones adicionales aparecen en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, su función en general, conforme a tales ordenamientos, es la vigilancia del actuar de la autoridades respecto del uso de los recursos públicos y la sanción de posibles responsabilidades administrativas, por ejemplo juegan un papel importante en la vigilancia del cumplimiento de los contratos de adquisiciones o prestación de servicios a las dependencias y entidades, así como en las formalidades de las licitaciones públicas. Asimismo la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria le asigna facultades de vigilancia en materia de cumplimiento de obligaciones de transparencia respecto de la cartera de programas y proyectos de inversión.<sup>46</sup> Tal dispersión normativa provoca que los OIC tengan una operación difusa y su capacidad técnica para controlar las

<sup>46</sup> Ley Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 109.- La información de la cartera de programas y proyectos de inversión, así como la relativa a los análisis costo y beneficio, a que se refiere el artículo 34 de esta Ley, se pondrá a disposición del público en general a través de medios electrónicos, con excepción de aquella que, por su naturaleza, la dependencia o entidad considere como reservada. En todo caso, se observarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx).

La Secretaría emitirá las reglas de carácter general para el manejo de información de los activos financieros disponibles de las dependencias y entidades de la administración pública federal. El órgano interno de control de cada dependencia o entidad será el encargado de vigilar que se cumpla con las reglas señaladas.

dependencias de la administración pública federal sea en realidad limitada.<sup>47</sup>

Además de las facultades de fiscalización que la normatividad arriba citada otorga a estos órganos, la SFP ha encomendado a los OIC nuevas funciones en el marco del sistema de evaluación del desempeño, así la página de la SFP señala como labor de los OIC lo siguiente:<sup>48</sup>

- Apoyar a la institución de forma permanente, proponiendo mejores prácticas de innovación, coordinando esfuerzos e impulsando el logro de los objetivos planteados con plena orientación a resultados.
- Promover la calidad y relevancia de las acciones que serán comprometidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión, emitiendo opiniones no vinculantes a través de su participación en los equipos de trabajo que para tal efecto constituya el servidor público responsable del PMG en la institución.
- Promover que las acciones que se comprometan en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión para el Componente Específico, se vinculen con los objetivos, líneas estratégicas y de acción del PMG, y que los indicadores estén orientados al logro de los objetivos planteados en el Programa.
- Verificar los avances y resultados de las acciones contenidas en el Proyecto Integral de Mejora de la Gestión de la institución, de acuerdo a los formatos, directrices y fechas que para tal efecto establezca la SFP.

Si bien es cierto que tanto las leyes como los programas asignan a los OIC facultades importantes respecto a evaluación y fiscalización del quehacer de los servidores públicos, los párrafos anteriores hacen evidente que tanto la estructura orgánica de los mismos, como sus atribuciones resultan dispersas y poco claras. Adicionalmente aunque dependen de la SFP, cada dependencia o entidad sufraga los gastos de su funcionamiento, incluyendo los salarios de titulares y personal en general. Para algunos expertos, esto no sólo hace difícil su función, sino que además pone en entredicho su independencia y real capacidad de vigilancia. Asimismo

<sup>47</sup> Véase el capítulo de María del Carmen Pardo, incluido en esta misma obra.

<sup>48</sup> Véase [http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1582/4/rol\\_y\\_acciones\\_oic\\_pmg.pdf](http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1582/4/rol_y_acciones_oic_pmg.pdf).

los procedimientos ante los OIC suelen adolecer de claridad de gestión y transparencia. En general los OIC parecen responder más a los intereses de las dependencias y entidades en las que están adscritos, que a sus obligaciones ante la SFP. Asimismo han sido criticados por carecer de experiencia y capacidades suficientes en la materia que se suponen deben vigilar.

## 2. *La fiscalización externa*

A nivel federal el sistema de fiscalización compete a la Cámara de Diputados. La Constitución establece en artículo 74, fracción VI, que es facultad exclusiva de la Cámara “revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”. Para lograr lo anterior, la Cámara cuenta con la ASF, órgano que, conforme al artículo 79 de la CPEUM, posee autonomía técnica y de gestión. La ASF tiene por objeto fiscalizar los recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño a fin de verificar que los recursos públicos se apliquen a los fines que las leyes les imponen, lo anterior conlleva facultades de vigilancia, control, revisión y evaluación.<sup>49</sup>

A nivel de las entidades federativas, la reforma constitucional de 2008 buscó fortalecer los mecanismos de fiscalización. Para ello se estableció en los artículos 116 y 122 constitucionales —referidos respectivamente a las entidades federativas y el Distrito Federal— que los congresos locales contarán con entidades de fiscalización, que serán órganos con autonomía técnica y de gestión. Los titulares de estos órganos deben ser

<sup>49</sup> La reforma constitucional de mayo de 2008 completó el esquema que ya venía operando conforme a las siguientes bases. Se fortaleció la atribución de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación para auditar el desempeño de los programas federales. Además se le facultó para fiscalizar directamente los recursos federales que ejercen las entidades federativas y los municipios, así como los particulares, los fideicomisos y cualquier tipo de fondo que incluya recursos públicos federales. Se le dan atribuciones para revisar información de años anteriores a la cuenta pública del año sujeto a fiscalización y para realizar auditorías de desempeño. Finalmente puede requerir a cualquier persona que administre o ejerza recursos públicos para que le proporcione información y apoyo, así como la posibilidad de sancionarlas en caso de incumplimiento.

designados por las dos terceras partes de los diputados presentes de los congresos locales, durarán en su encargo al menos 7 años y deben tener cinco años de experiencia en materia de control, auditoría financiera y responsabilidades.

El sistema de fiscalización se rige en todos los órdenes de gobierno por los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Estos principios se introdujeron en la reforma constitucional de 2008; sin embargo, resulta evidente que no responden del todo a la misma racionalidad del sistema de presupuesto con base en resultados, al que ya nos hemos referido. Ello genera que no exista una lógica de continuidad en el ciclo del gasto público en todos los órdenes de gobierno.

Así, la fiscalización queda en los hechos reducida en la mayor parte del país al control de la Hacienda pública para dar certeza respecto del destino de los recursos públicos y su correcta administración, inspirado más por un acto de desconfianza que por una preocupación por la evaluación veraz de la eficiencia del manejo y la calidad de los resultados. Esta idea ha sido convalidada por la SCJN quien ha interpretado el alcance de la fiscalización al señalar que “la facultad de revisión de la cuenta pública se limita a aspectos financieros como son el manejo de ingresos y egresos, a su aplicación conforme a los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública”.<sup>50</sup>

Una mirada crítica a las últimas reformas obliga a reconocer que, aunque hay avances, persiste una visión que desvincula las funciones de fiscalización con las del resto del ciclo del uso de los recursos públicos. Así por ejemplo, no existen disposiciones que permitan vincular los resultados de la auditoría con las actividades de presupuestación. Lo anterior es más grave si se toma en cuenta que en general se carecen de reglas claras que establezcan plazos y condiciones para la revisión de la cuenta pública. Esto ha generado que a pesar de que en principio la revisión de la cuenta pública debe concluir el 30 de septiembre del año siguiente al ejercicio, en muchas ocasiones ésta es “aprobada” con varios años de retraso.

<sup>50</sup> AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. SUS FACULTADES ORDINARIAS DE FISCALIZACIÓN SE ENCUENTRAN LIMITADAS A LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ENTE FISCALIZADO. El Tribunal Pleno, el cinco de julio aprobó, con el número XXVII/2005, la tesis aislada que antecede; determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial.

Esto hace simplemente imposible que la revisión de la cuenta pública tenga impacto alguno en la elaboración o análisis del presupuesto.<sup>51</sup>

En efecto, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación prevé la elaboración de un Plan Anual de Auditorías y un informe anual de fiscalización. Dentro de ambos se establecen mecanismos de comunicación con los entes fiscalizados a fin de solventar observaciones y hacer recomendaciones. El informe de fiscalización es “liberado” muchos años después de haber sido elaborado. Es decir, que si bien la ASF escribe un informe con una variedad de resultados sobre las auditorías que practicó durante el año, su disponibilidad será viable cuando todas y cada una de las acciones emitidas dentro de su informe sean “solventadas”. Esto quiere decir que la Cámara de Diputados no puede cumplir su obligación de revisar la cuenta pública del año siguiente; o al menos, la Ley de Fiscalización y las acciones de la ASF no le permiten disponer abiertamente de un informe técnico, con el cual los legisladores se basen para elaborar la revisión y aprobación de la cuenta pública.

Esta situación se reproduce, incluso con condiciones más graves, a nivel de las entidades federativas. Recientes estudios realizados por el Instituto Mexicano para la Competitividad muestran claramente los desfases que existen en todos y cada uno de los estados entre los ciclos de presupuestación y fiscalización, donde esta última ocurre varios años después de que se ha ejercitado el presupuesto y en donde desde luego resulta imposible que sus resultados puedan ser utilizados para una mejor presupuestación.<sup>52</sup>

Independientemente de lo anterior, las sanciones que derivan de la fiscalización se enfocan a las personas y nunca a los órganos o instituciones en su conjunto. Lo anterior explica por qué una gran parte de la regula-

<sup>51</sup> El 14 de abril de 2009 se elaboró un acuerdo polémico en la Cámara de Diputados. Dicho acuerdo consistió en el formato de debate para “aprobar” los informes de cuenta pública de 2002 y 2003. La mayor parte de la polémica se suscitó por la posible “desaprobación” de las cuentas, en virtud de motivaciones que parecieron más cercanas a la coyuntura electoral. La menor parte de la polémica, pero de capital importancia en este debate, consistió en que la Cámara “aprobó” finalmente los informes de cuenta pública con 5 y 6 años de retraso. Véase “Acuerdo de la mesa directiva, sobre el formato de debate de los dictámenes de la comisión de presupuesto y cuenta pública con proyecto de decreto relativo a la revisión de la cuenta pública de los ejercicios fiscales de 2002 y de 2003. Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 14 de abril de 2009”. Disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/>.

<sup>52</sup> Véase <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/ciclos.html>.

ción de los órganos de fiscalización está destinada a asegurar el debido proceso en la aplicación de las sanciones a los servidores públicos, y menos a evaluar la eficiencia y eficacia de los programas y el desempeño de las instituciones en su conjunto.

Este aspecto se ve reforzado por el hecho de que la fiscalización de los congresos esté desvinculada orgánicamente de las instancias técnicas responsables de la evaluación del desempeño. En este sentido cabe preguntarse cuál es el mejor diseño para evaluar los resultados, no de los servidores públicos en lo particular, sino de los órganos en tanto instituciones, que permita a su vez establecer un sistema de incentivos para el mejor desempeño de su función.

Así, los congresos carecen de un marco normativo en donde se definan competencias, calendarios, atribuciones y procedimientos para discutir el año fiscal, que comprenda los ingresos, los egresos y las cuentas. Asimismo, la ASF, como órgano de fiscalización, no tiene presencia en los procesos de elaboración del presupuesto, ni en los procesos de elaboración de la cuenta pública, la información gubernamental ni la evaluación del desempeño. La ASF emite formalmente un dictamen, que la Cámara de Diputados analiza y aprueba varios meses o años después de que se ejercieron los recursos. Ello impide claramente utilizar los resultados de este ejercicio en la presupuestación. En contraste, órganos similares como el Tribunal de Cuentas Europeo cuenta con reglas claras que le permite diferenciar el tipo de informes presentados.<sup>53</sup> Esta diferenciación le permite incidir en las diversas fases del ciclo del uso de los recursos y no quedar limitado, como en el caso mexicano, a una mera persecución de ciertas irregularidades a fin de sancionar a funcionarios públicos más o menos corruptos, elemento necesario pero no suficiente si lo que en realidad se busca son mecanismos que logren un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

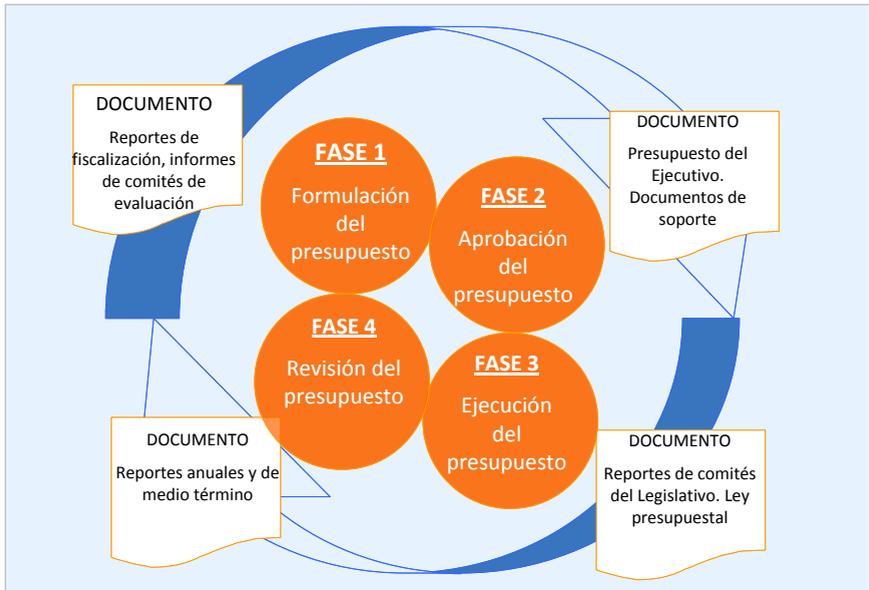
<sup>53</sup> *Reportes anuales*, de donde derivan todas las acciones de fiscalización (recomendaciones, sanciones, etcétera) pero de donde surge su opinión oficial en la “Declaración de Fiabilidad” durante la discusión parlamentaria de los ingresos y egresos. *Reportes anuales especiales*, donde se enfoca al análisis pormenorizado de ciertos programas y políticas, y que sirven para la discusión anual de presupuestos, o para los debates en las cámaras de los Países Miembros. *Reportes especiales* sobre temas que conciernen a los parlamentarios, tales como casos extendidos de corrupción, o la evaluación del desempeño de ciertas instituciones. *Opiniones/observaciones*, que pueden formar parte de los reportes, pero se asumen de manera autónoma.

### VIII. EL CICLO DE GASTO COMO SISTEMA DE INFORMACIÓN

El análisis del ciclo del uso de los recursos públicos nos permite identificar diversos informes y documentos que —al menos teóricamente— deberían encadenarse en su recorrido. Esto permitiría generar un sistema de información secuencial que recorriera todo el ciclo y que facilitaría no sólo una adecuada rendición de cuentas, sino también un uso y evaluación más eficiente de los recursos públicos.

Sobre este respecto, Ramulkar ha propuesto el siguiente diagrama que ilustra las funciones que tiene la información en cada fase.

FIGURA 3  
*Flujo de información*



Fuente: adaptado de Ramulkar, Vivek, *Our Money, our Responsibility. A Citizens's Guide to Monitoring Government Expenditure*, [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).

Lo que ilustra claramente el diagrama anterior es que cada fase del ciclo se puede identificar como un subsistema de información que debería estar integrado en un sistema o macro proceso mayor. En otras palabras, que una adecuada rendición de cuentas exige construir un solo sistema de

información accesible, oportuno y suficiente para que cualquiera de los actores que intervienen en el proceso puedan tener en cualquier momento información suficiente para la toma de decisiones.

Este análisis contrasta con la realidad mexicana, en la que encontramos varios sistemas de información que se encuentran desvinculados y que son:

- El Sistema de Planeación Democrática.
- El Presupuesto de Egresos de la Federación.
- El Sistema de Evaluación del Desempeño.
- La Cuenta Pública.
- El Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública.

Cada uno de estos sistemas tiene su propia normatividad que regula la generación de información (informes, planes, programas, indicadores, cuentas, etcétera) que generan un enorme *corpus* documental. El problema, como se ha dicho, es que cada uno se genera en tiempos y lenguajes tan diversos que a pesar de los incipientes esfuerzos por integrarlos y concatenarlos esto resulta una tarea imposible.

El siguiente cuadro sintetiza los principales documentos que se producen en cada etapa:

<i>Sistema de Información</i>	<i>Documentos, reportes, datos (sub-productos)</i>
Sistema Nacional de Planeación	Plan Nacional de Desarrollo Programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales Informe del presidente Informes de cumplimiento de las secretarías y órganos de la administración pública, órganos autónomos y organismos descentralizados
Sistema de Presupuesto	Anteproyectos de presupuesto Proyecto de Presupuesto Informes mensuales Informes trimestrales
Sistema de Evaluación	Indicadores estratégicos y de gestión Metodologías de marco lógico Informes bimestrales

<i>Sistema de Información</i>	<i>Documentos, reportes, datos (sub-productos)</i>
Sistema de Contabilidad	Informes trimestrales Cuenta Pública
Sistema de Fiscalización	Informe de avance de gestión financiera Informe de resultados de la fiscalización

Es necesario advertir que normativamente algunos de estos elementos se encuentran vinculados. Así, por ejemplo, el artículo 108 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que el Banco de México y la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de sus respectivas competencias deberán emitir los lineamientos relativos al funcionamiento, organización y requerimientos del sistema integral de información de los ingresos y gasto público, y que las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública tendrán acceso, las limitaciones que establecen las leyes.<sup>54</sup> Por su parte, el artículo 111 del mismo ordenamiento establece que los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deben formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la cuenta pública. No obstante estas disposiciones, en la práctica la información que se genera se encuentra desvinculada, en otras palabras, aunque formalmente se cumple no existen mecanismos que permitan el uso de la información en las diferentes fases del ciclo.

## IX. A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo hemos examinado a grandes rasgos el diseño del ciclo del uso de los recursos públicos en el sistema constitucional mexicano. Resulta patente que este diseño no responde a una visión or-

<sup>54</sup> Resulta notable que aunque la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria tiene un capítulo de transparencia, persista una visión que dificulta el acceso a la información relacionada con el gasto público. Así por ejemplo el artículo 108 de la Ley establece los servidores públicos de los ejecutores de gasto que tengan acceso a la información de carácter reservado del sistema integral de información de los ingresos y gasto público deben guardar estricta confidencialidad y están sujetos a sanciones por no hacerlo. No es sorprendente así que México tenga una baja calificación en los índices de transparencia presupuestal. Así México tuvo una nota de 48/100 en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, véase <http://www.iltpweb.org/>.

denada y de conjunto, sino que se ha ido conformando en el tiempo bajo diversas racionalidades y supuestos. Es cierto que en los últimos años una serie de reformas han intentado otorgarle mayor coherencia y asegurar un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos, sin embargo estos esfuerzos no han logrado aún articular un sistema que sea congruente en su conjunto y que permita una adecuada rendición de cuentas.

Por lo demás, realizar la descripción de un sistema en movimiento y que presenta grandes asimetrías entre los diferentes órdenes de gobierno es una tarea que nos obliga a advertir que existen muchos matices que por razones de espacio no fue posible plasmar adecuadamente. Este hecho sin embargo no invalida lo que creemos que es la conclusión central del trabajo, y es la necesidad de repensar en su conjunto la manera en que hemos diseñado el ciclo del uso de los recursos públicos, y la enorme tarea que significaría un cambio sustantivo en la materia. Los esfuerzos hasta hoy realizados muestran pocos resultados que se explican en parte ciertamente por la complejidad técnica de la tarea, pero también porque supondría introducir una nueva racionalidad que obligaría a responder de manera mucho más precisa a la indispensable rendición de cuentas que tanta falta nos hace.

## X. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo de la mesa directiva, sobre el formato de debate de los dictámenes de la comisión de presupuesto y cuenta pública con proyecto de decreto relativo a la revisión de la cuenta pública de los ejercicios fiscales de 2002 y de 2003. Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 14 de abril de 2009, <http://www.cddhcu.gob.mx/>.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, 2003.
- CHÁVEZ PRESA, Jorge, *Para recobrar la confianza en el gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- COSTA, Oliver *et al.*, “La diffusion des mécanismes de contrôle dans l’Union européenne: vers une nouvelle forme de démocratie?”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, núm. 6, diciembre de 2001. Disponible en inglés en: *Journal of European Public Policy*, núm. 15, mayo de 2009.

- DIENER SALAS, Max, *El nuevo orden presupuestario*, México, Mimeo, 2008.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, 12 de septiembre de 2007.
- Indetec, *Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuesto y evaluación de la administración pública*. México, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, 2005, <http://www.indetec.gob.mx/Libros/Glosario%20de%20Terminos%2005.pdf>.
- MADRID, MIGUEL de la, “Artículo 26 constitucional”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, t. I, 20a. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- MORONES HERNÁNDEZ, Humberto y SANTANA LOZA, Salvador, *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, Indetec, 199.
- OCDE, *Best Practices for Budget Transparency*, París, OCDE, 2002.
- , *SBO Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th Annual Meeting of the SBO Network on Performance and Results*, París, 27 y 28 de octubre de 2008.
- Proyecto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2209-II, 8 de marzo de 2007.
- ROLDAN XOPA, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford University Press, 2008.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, 3a. ed., México, SHCP, 2001.
- VILLEGAS, Héctor, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Buenos Aires, Depalma, 2002.