

## **Configuración y revisión de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria en México: Un enfoque ético en las finanzas públicas**

*(Configuration and revision of the budget federal law and fiscal responsibility in Mexico: An ethical approach in public finance)*

**Hinojosa, A. V.\***

**Resumen.** El tema de las finanzas públicas en México, específicamente en relación al proceso presupuestario federal, ha sido tratado comúnmente desde un punto de vista cuantitativo, es decir, con la presentación del origen de los recursos y de su asignación en el gasto público. A partir del ejercicio fiscal 2001, en la Ley de Ingresos de la Federación, se integró un capítulo relacionado a la información, evaluación y transparencia en el uso de los recursos financieros derivado de la necesidad política de solicitar al Ejecutivo Federal cuentas de su actuación financiera, lo cual fue el principal antecedente para la creación de un nuevo ordenamiento, aprobado en marzo de 2006, que abroga la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal: la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria (LFPRH). En este nuevo ordenamiento se observa un enfoque cualitativo en el proceso presupuestario ya que se establecen principios éticos que regirán la actuación de los distintos sujetos responsables del mismo y que se integran en un nuevo concepto en este campo; el de la responsabilidad hacendaria. Es así, que la LFPRH es un ordenamiento que regula no sólo el proceso presupuestario como un conjunto de procedimientos contables y administrativos de los recursos financieros, sino que además, regula que dicho proceso se realice con responsabilidad basándose en los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. El presente documento tiene como objetivo exponer la configuración de la LFPRH en un contexto político determinado y la forma en que se integra un enfoque cualitativo a un ordenamiento jurídico en el campo de las finanzas públicas.

**Palabras claves:** Responsabilidad hacendaria, presupuesto publico, ética presupuestal, ley federal de presupuesto, finanzas publicas, eficiencia presupuestal, gestión gubernamental hacendaria, orden resupuestario

**Abstract.** In México, the public finance field, specifically in the budget process, commonly has been treated only in a quantity point of view, it means, that the budget only present the income provision and its distribution in the several issues. Then, since 2001, the federal budget, in the Ley de Ingresos de la Federación (An annual Law than present the total incomes of the Federal Government) included a new chapter integrate regulations of transparency, accountability and performance evaluations of the federal budget. This is the most important antecedent of the configuration of a new ethic law: La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (The Federal Budget and Hacendaria Responsibility Law). This new law focus its objectives in a budget process that is based in ethics principles which regulates the acts of the public activities and the behavior of the persons who make decisions. The principles are efficiency, responsibility, legalicy, economy, rationality, transparency, control, accountability and equity. This article has the objective of expose the evolution of a New budget order integrated to a federal law: The financial responsibility.

**Key words:** Fiscal responsibility, public budget, budget ethics, federal law for budgets, public finance, budget efficiency, governmental fiscal management, budget order

## **Introducción**

En América Latina, en el siglo XXI se han observado algunos avances en la implementación de una gestión pública por resultados y de una cultura a favor de la transparencia y rendición de cuentas. En el caso de México, algunos ejemplos en este sentido son la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental expedida en el año 2003 así como, la creación de la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Por otro lado, específicamente en el área de las finanzas públicas y hacendaria en México, el pasado 25 de marzo (2006) se expidió la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria (LFPRH) la cuál, representa un gran avance en materia presupuestaria derivado de un proceso legislativo que inició hace seis años y cuyo contenido está dirigido a promover, en los sujetos que intervienen en el proceso presupuestario, la cultura de informar, transparentar y evaluar los resultados de la actividad financiera pública en el orden Federal todo esto, de manera responsable.

Es así, que el presente artículo tiene por objetivo exponer la configuración de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en un contexto político determinado y la forma en que se integra un enfoque cualitativo a un ordenamiento jurídico en el campo de las finanzas públicas.

En una primera parte, se expone, brevemente, la conceptualización de presupuesto público para seguir con la integración del Congreso de la Unión, principalmente de la Cámara de Diputados, en las últimas tres legislaturas. A continuación, se presentan las modificaciones en materia de información, transparencia y evaluación a las disposiciones presupuestarias en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) como antecedente inmediato a la expedición del nuevo ordenamiento en esta materia y por último, se analiza el contenido de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) desde el punto de vista cualitativo al revisar los principios éticos que regirán la actuación de los distintos sujetos involucrados en el proceso presupuestario a través del nuevo concepto de responsabilidad hacendaria.

## **Conceptualización de presupuesto público**

El presupuesto público (1) es un documento jurídico financiero que contiene una estimación anticipada, generalmente anual de los ingresos y egresos del gobierno, necesarios para cumplir con los propósitos de la planeación a corto, mediano y largo plazo, expresados en un plan operativo básico, el cual tiene como meta la ejecución de las decisiones de las políticas públicas del Estado. En el caso de México, al documento que contiene el presupuesto de ingresos del Gobierno Federal se le denomina Ley de Ingresos de la Federación y al relacionado con la asignación de recursos, Presupuesto de Egresos de la Federación. Un presupuesto público debe considerarse como: (i) una herramienta de política económica; (ii) una expresión clara de las relaciones entre los agentes del proceso económico, político y social y (iii) un documento que expresa la voluntad jurídica de los poderes del Estado.

La teoría económica, en este caso, de la economía pública, considera como objetivos de corto, mediano y largo plazo, el empleo, la estabilidad, el crecimiento y la redistribución, sin embargo para cumplir con estos objetivos requiere de medios que le permitan cumplir con sus propósitos fundamentales. Es en este contexto que el presupuesto se presenta como un instrumento de gestión en la asignación de recursos y de ordenamiento de políticas públicas en el marco de una programación de mediano plazo, un ejercicio fiscal y establece, en el proceso de asignación, la obtención de mayor eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto público que es, siempre limitado. Para la elaboración del presupuesto público, se requiere de su aprobación por el Congreso de la Unión por lo que resulta fundamental conocer la integración del mismo en cada periodo para determinar hacia donde se direccionan las políticas públicas expresadas en cada presupuesto.

### **Integración de la cámara de diputados y de senadores de 2000-2006.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 50, establece que el Poder Legislativo se depositará en el Congreso de la Unión el cuál, se conformará, por dos Cámaras; una de Diputados con 500 integrantes y la otra de Senadores con 128. La Cámara de Diputados se renovará cada 3 años y la de Senadores cada 6, coincidiendo ambas cámaras con el inicio del sexenio presidencial y renovándose la de Diputados, para la segunda mitad del mismo.

En México, el año 2000 marcó el inicio de una nueva etapa en la gestión gubernamental ya que por primera vez, en más de 70 años de haber gobernado en el país presidentes provenientes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue electo como Presidente de la República el candidato de un partido de oposición: Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional (PAN). Asimismo, ese mismo año se eligieron a los 500 integrantes de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados y a los 128 de la Cámara de Senadores cuya conformación por partido representó, por su diversidad, una muestra de elección ciudadana.

La LVIII Legislatura inició sesiones el 1 de septiembre de 2000 con una participación pluripartidista en la que los partidos políticos de mayor representatividad mantuvieron el 94% de los votos distribuidos de la siguiente manera: el PRI con el 42%, el PAN el 41.4% y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 10.4%. En la Tabla 1 se presenta la conformación de la Cámara de Diputados de 1997 a 2006, periodo que abarca las tres últimas Legislaturas hasta el 2006. La primera, la LVII (1997-2000) se presenta como referencia para observar que previo al cambio de partido en el gobierno en el 2000, ya existía una participación pluripartidista en la Cámara de Diputados que se remonta al periodo del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) del PRI aunque el ejercicio democrático de entonces no reflejaba un verdadero debate debido principalmente, a que la representación mayoritaria en ambas Cámaras la mantenía el PRI (48.8% en la LVII Legislatura).

Siguiendo con la Tabla 1 se observa como la participación del PRI, disminuye de 48.8% en la LVII Legislatura a 40.6% en la LIX, pero continúa conservando alta representatividad. El PAN, en la LVIII Legislatura logra el 41.4%, sólo 0.6% menor a la participación del PRI y en la segunda mitad del sexenio panista, es decir en la LIX Legislatura disminuye su participación al 29.6%.

Por su parte el PRD se ha mantenido a través de estas tres últimas legislaturas en tercera posición con una participación que va del 23.6% en la LVII Legislatura, a 10.4% en la LVIII Legislatura y recuperándose en la LIX con una participación del 19.4%. Al analizar estos cambios en la participación por partido, se observa que el PAN, es decir, el partido al que pertenece el Presidente de la República (2000-2006) perdió su posición al inicio de la segunda mitad de su administración cediéndosela al PRD, partido de oposición que ha aumentado su popularidad en los últimos años (2).

<b>Tabla 1. Conformación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de 1997 a 2006</b>						
<b>PARTIDO</b>	<b>SEXENIO 1994-2000 PRI</b>		<b>SEXENIO 2000-2006 PAN</b>			
	<b>LVII 1997-2000</b>	<b>%</b>	<b>LVIII 2000-2003</b>	<b>%</b>	<b>LIX 2003-2006</b>	<b>%</b>
<b>PRI</b>	244	48.8	210	42.0	203	40.6
<b>PAN</b>	117	23.4	207	41.4	148	29.6
<b>PRD</b>	118	23.6	52	10.4	97	19.4
<b>PVEM</b>	5	1	16	3.2	17	3.4
<b>PT</b>	11	2.2	8	1.6	6	1.2
<b>SIN PARTIDO</b>	5	1	7	1.4	29	5.8
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>100</b>	<b>500</b>	<b>100</b>	<b>500</b>	<b>100</b>

PRI: Partido Revolucionario Institucional, PAN: Partido Acción Nacional, PRD: Partido de la Revolución Democrática, PVEM: Partido Verde Ecologista de México, PT: Partido del Trabajo, Sin Partido: Legisladores independientes. (en la LIX legislatura de los 29 legisladores sin partido 5 pertenecen a Convergencia de registro reciente.)

Desde otra perspectiva, la configuración en la participación de los distintos partidos se ha distribuido de manera más equitativa promoviendo una integración de mayor representatividad y democrática. En la tabla 2 se muestra la representatividad del partido que gobierna en relación a la oposición observándose que la oposición va ganando terreno poco a poco ya que en la LVII Legislatura esta representaba el 51.2% de la Cámara, en la LVIII 58.6% y en la LIX se incrementa sustancialmente llegando al 70.4%.

**Tabla 2. Estructura de la Cámara de Diputados en relación al Partido en el Gobierno Federal y su oposición de 1994 a 2006.**

	<b>LVII</b>	<b>%</b>	<b>LVIII</b>	<b>%</b>	<b>LIX</b>	<b>%</b>
<b>GOBIERNO</b>	PRI	48.8	PAN	41.4	PAN	29.6
<b>OPOSICIÓN</b>	RESTO	51.2	RESTO	58.6	RESTO	70.4

Es importante señalar, que como parte del ejercicio democrático, en la Cámara de Diputados y en el transcurso de las últimas legislaturas, precisamente por esta diversa conformación partidista, cada partido busca coaliciones con otros partidos para los diversos temas, es decir, se forman alianzas entre partidos para lograr la mayoría y alcanzar sus objetivos en la aprobación de las distintas iniciativas que promueve cada uno de ellos. En el caso de la Cámara de Senadores la representatividad partidista se centra en tres partidos; el PRI el PAN y el PRD manteniendo el PRI mayoría hasta la LIX Legislatura. Debido a las

conformaciones de la Cámara de Diputados en las Legislaturas LVIII y LIX, el reconocimiento de la expedición de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria debe otorgársele al ejercicio de la democracia en un país que, a través de su Poder Legislativo, ha aprendido a concretar la voluntad de sus ciudadanos y de los partidos que representan.

Por otra parte, la concreción de la LFPRH tuvo como antecedente fundamental el resultado práctico derivado de las modificaciones aprobadas para el ejercicio 2001 a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de transparencia y rendición de cuentas y que se analizan a continuación.

### **Modificaciones a la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación en materia de transparencia y evaluación de resultados de 2000 a 2006.**

Desde 1989 y hasta el ejercicio 2000 la Ley de ingresos integraba en su artículo 1 la relación de ingresos y sus montos esperados para cada ejercicio. En el resto de los artículos se establecía la regulación de temas como deuda, las obligaciones fiscales de Petróleos Mexicanos (PEMEX), la tasa de recargos por créditos fiscales, destino de los ingresos excedentes, estímulos fiscales, entre otros. En la ley de 1989 se relacionan los artículos sin diferencia alguna entre un tema y otro. De 1989 al ejercicio 2000 las modificaciones se limitaron a la integración de algunos artículos relacionados, en su mayoría, al tema de facilidades administrativas y estímulos fiscales.

Para el ejercicio 2001, se estructuró por primera vez, el articulado de la LIF dividiéndolos en capítulos de acuerdo con el tema que se aborda. En los capítulos I al III se integraron los temas contemplados anteriormente. Además, se adicionó un capítulo, el IV, el cuál tiene como objetivo establecer la obligación del Ejecutivo, a través de la SHCP, de informar, de manera desglosada y transparente, lo relacionado a los ingresos de la Federación establecidos en los capítulos I al III de la misma. En la tabla 3 se muestra la estructura de la LIF de 1989 a 2006, en la 4, se presenta la estructura de la LIF de 2001 y la del 2006 que muestra como se ha mantenido la estructura con algunas modificaciones en el articulado y en la tabla 5 se listan los informes que la SHCP deberá elaborar, presentar ante el Congreso de la Unión y publicar en su página electrónica.

<b>Tabla 3. ESTRUCTURA DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1989-2006</b>		
<b>EJERCICIO FISCAL</b>	<b>NÚMERO DE ARTÍCULOS</b>	<b>NÚMERO DE CAPÍTULOS</b>
1989	13	NA
1996	20	NA
2000	22	NA
2001	30	4
2002	37	4
2003	38	5*
2004	38	4
2005	40	4
2006	37	4

\*El capítulo V, Otras disposiciones, estuvo vigente sólo para el ejercicio 2003

Tabla 4. ESTRUCTURA DE LA LIF 2001 Y 2006			
CAPÍTULO	TEMA	Artículos	
		2001	2006
I	De los ingresos y el endeudamiento público	1 al 3	1 al 6
II	De las obligaciones de Petróleos Mexicanos	4	7
III	De las facilidades administrativas y estímulos fiscales	5 al 21	8 al 22
IV	De la información, la transparencia y la evaluación de la eficiencia recaudatoria, la fiscalización y el endeudamiento.	22 al 30	23 al 37

FUENTE: Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2001 y 2006

**Tabla 5. Relación de la información, su contenido y fecha de su publicación en internet que deberá enviar el Ejecutivo al Congreso de la Unión en términos del capítulo IV de la Ley de Ingresos para la Federación para 2006.**

INFORMACIÓN	CONTENIDO	ENTREGA Y PUBLICACIÓN PÁGINA SHCP
Informe mensual sobre la Recaudación Federal Participable (RFP) que sirvió de base para el cálculo del pago de las participaciones a las entidades federativas	Información desagregada sobre el cálculo por fondo y por entidad federativa.	30 días después de concluido el mes. (publicado)
Informe trimestral relativo a los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo. (PIDIREGAS)	Contabilidad separada por proyecto, costos y amortizaciones, posición financiera a valor presente, entre otra.	30 días después de concluido el trimestre. (publicado)
Informe de Deuda Pública	La evolución de la misma, el perfil de amortizaciones internas y externas, las operaciones activas y pasivas del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), el uso de recursos financieros de la Banca de Desarrollo y los fondos de fomento para financiar al sector privado y social, información sobre las comisiones de compromiso pagadas por los créditos internos y externos contratados así como, su integración bajo una metodología que permita hacer comparaciones consistentes a lo largo del ejercicio fiscal.	30 días después de concluido el trimestre. (publicado)
Informe sobre los requerimientos y disponibilidades de la Administración Pública Centralizada, de órganos autónomos, del sector público federal y del sector público federal consolidado así como, de los fondos y fideicomisos sin estructura orgánica.	Los indicadores de: (1) Avance en el padrón de contribuyentes, (2) información estadística de avances contra la evasión y elusión, (3) avances contra el contrabando, (4) reducción de rezagos y cuantificación de resultados en los litigios fiscales y (5) plan de recaudación.	30 días después de concluido el trimestre. (no se encontró en la página)
Estimaciones de ingresos generados por concepto de derechos y aprovechamientos por las distintas dependencias y órganos de la Administración Pública Federal y órganos autónomos para el mismo ejercicio.	Estimación de cada dependencia de los ingresos que obtendrán por estos conceptos en el mismo ejercicio.	antes del 31 de julio. (publicado)
Estudio de ingreso-gasto por décil de ingreso de las familias y su contribución en los impuestos y derechos.	Con base en información estadística, información sobre la relación de la aportación tributaria de las familias con los bienes y servicios que reciben federal, estatal y municipalmente.	15 de marzo, mods. 15 de ago. Página 30 de junio. (publicado)
Estudio integral que analice el grado de cumplimiento de la Banca de Desarrollo	Cumplimiento de sus objetivos legales, financiamiento neto y su comparativo con el programado, la canalización de crédito en términos reales durante los últimos cinco años y respecto del PIB. Información sobre el costo de operación de las instituciones y el comparativo de los gastos de administración respecto a la cartera total y a su margen financiero. Información sobre su índice de capitalización, fuentes de recursos financieros y fiscales.	Antes del 30 mayo de 2006. (publicado)
Presupuesto de Gastos Fiscales	Al menos en términos generales: los montos que deja de recaudar el erario federal por conceptos de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades, estímulos, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales los cuáles, serán estimados para el ejercicio fiscal 2007 desglosado por impuesto y rubro.	antes del 30 junio de 2006. (publicado)
Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales	Con convenio con las 32 entidades federativas, se integrará la información que muestre la situación actual de cada una de ellas en los distintos rubros financieros.	15 mayo 2006 y mods. 15 julio de 2006 (publicado)
Informe detallado de los juicios ganados y perdidos por el Gobierno Federal, el IMSS y el INFONAVIT	Monto que representan en un aumento o disminución de los ingresos y el costo operativo para la SHCP y el SAT. Información detallada de las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica a la recaudación.	30 días después de concluido el trimestre. (publicado)

FUENTE: Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2006 y verificación de su publicación en la página electrónica de la SHCP.

Analizando lo anterior, se observa que prácticamente toda la información derivada de la actividad financiera, debe ser reportada tanto a usuarios internos como el Congreso de la

Unión, como a externos al establecer la obligación de la SHCP de publicarla en su página electrónica en tiempo y forma. Cabe mencionar, que se buscó la evidencia en la página de la SHCP y se observó que a excepción de un informe, todos fueron publicados.

Del ejercicio 2002 al 2006 se realizaron modificaciones menores básicamente al capítulo IV que ampliaron las obligaciones y la forma de presentar la información tanto al Congreso de la Unión, como a otras dependencias federales como la recién creada Secretaría de la Función Pública, a la Auditoría Superior de la Federación y al Instituto de Acceso a la Información Pública.

En este sentido, la integración del capítulo IV a la Ley de Ingresos de la Federación abarca en la solicitud de los informes trimestrales la información relativa a la asignación de los recursos. Asimismo, establece particularmente la relación ingreso-gasto al solicitar desglosadamente los motivos, mecanismos, impactos en la recaudación y en la variación de los gastos, así como la justificación en cifras de las modificaciones en el marco jurídico tributario, otorgamiento de facilidades administrativas y estímulos fiscales y de las reasignaciones presupuestarias que se soliciten que se traduce en una actitud de responsabilidad que deben asumir los sujetos que intervienen en dichas facultades y decisiones que refleja un enfoque dirigido hacia la práctica de la ética en las finanzas públicas.

Todo eso, debe considerarse como el antecedente práctico e inmediato que promovió la adición del capítulo IV a la Ley de Ingresos de la Federación y su ampliación en un ordenamiento de mayor permanencia y elaborado con la participación plural del Congreso y de la sociedad civil. Asimismo, en el 2003, como se mencionó, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que es de aplicación general a todos los temas de la gestión pública y que por supuesto, es un marco jurídico vigente que sustenta, desde otra perspectiva, lo que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone.

### **Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria.**

A pesar de los avances que se observan en esta materia tanto en la Ley de Ingresos como en el Presupuesto de Egresos federales, en la normatividad de la Auditoría Superior de la Federación y en las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como siguiente paso, para garantizar el seguimiento de los avances en materia de información y transparencia de los últimos años logrados en un Congreso pluripartidista, se aprueba y expide el 25 de marzo de 2006 (3) la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y se abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (4).

El objetivo principal al expedir el nuevo ordenamiento fue integrar un orden presupuestario con elementos de certidumbre jurídica, económicos y de transparencia en todo el proceso, así como incorporar un nuevo concepto; el de responsabilidad hacendaria.

Los antecedentes que dieron lugar a la actualización del proceso presupuestario fueron, entre otros:

- ❑ La falta de regulación del proceso de aprobación del paquete económico de cada ejercicio lo cuál, generaba incertidumbre económica, jurídica y política.
- ❑ Que a falta de regulación en Ley, en cada ejercicio se incluían disposiciones relativas al proceso presupuestario pero que estaban sujetas a la decisión anual para su permanencia.
- ❑ La regulación anterior se fundamentaba en cuestiones técnicas contables y cuantitativas.
- ❑ El enfoque del ordenamiento anterior estaba orientado hacia la administración de los recursos financieros disponibles y no hacia resultados.

Con esta nueva ley, los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos y la Administración Pública Federal estarán obligados a observar las nuevas disposiciones que rigen el proceso presupuestario en su conjunto. Según información de la SHCP (2006), para la aprobación de la ley que se analiza, el proceso tomó casi dos años y se contó con la participación adicional al Congreso de la Unión, de las entidades federativas a través de diversos foros como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), funcionarios públicos federales y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, entre otros.

La estructura de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se integra por 7 títulos, los cuáles contemplan en cada uno de sus capítulos los criterios de responsabilidad hacendaria que se establecen en el artículo 1 del mismo ordenamiento además de reglamentar lo que se establece en los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a las facultades del Congreso de la Unión y la obligación de observar el cumplimiento del presupuesto público. Lo anterior significa que el nuevo ordenamiento integra principios relacionados al proceso presupuestario que antes no eran claros. En la Tabla 6 se presenta la estructura de la LFPRH. Sin restar importancia a todo el contenido del ordenamiento, se señalan en cursivas los temas que ofrecen en su contenido mayor énfasis del enfoque cualitativo y fundamentación en principios éticos de responsabilidad hacendaria los cuáles son: El título I, Disposiciones Generales en sus capítulos I y II y el Título VII, De la Información Transparencia y Evaluación.

De acuerdo con la fracción XLVIII del artículo 2 de la LFPRH responsabilidad hacendaria se define como:

...la observancia de los principios y las disposiciones de esta Ley, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión.



<b>Tabla 6. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA</b> Publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006 Se abroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal			
TÍTULO	CAPÍTULO	CONTENIDO	ARTÍCULOS
<b>I</b>	<b>DISPOSICIONES GENERALES</b>		
	<b>I</b>	Objeto y definiciones de la Ley, reglas generales y ejercicio del gasto.	1 al 15
	<b>II</b>	<i>Del equilibrio presupuestario y de los principios de responsabilidad hacendaria</i>	16 al 23
<b>II</b>	<b>DE LA PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y APROBACIÓN</b>		
	<b>I</b>	De la programación y presupuestación	24 al 38
	<b>II</b>	De la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos	39 al 41
	<b>III</b>	De la aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre poderes	42 al 44
<b>III</b>	<b>DEL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL</b>		
	<b>I</b>	Del ejercicio	45 al 50
	<b>II</b>	De la ministración, el pago y la concentración de recursos	51 al 56
	<b>III</b>	De las adecuaciones presupuestarias	57 al 60
	<b>IV</b>	De la austeridad y disciplinaria presupuestaria	61 al 63
	<b>V</b>	De los servicios personales	64 al 73
	<b>VI</b>	De los subsidios, transferencias y donativos	74 al 81
<b>IV</b>	<b>DEL GASTO FEDERAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS</b>		
	<b>I</b>	De los recursos transferidos a las entidades federativas	82 al 83
	<b>II</b>	De la regionalización del gasto	84
	<b>III</b>	Del Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las entidades federativas	85
<b>V</b>	<b>DE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL</b>		
	<b>I</b>	De la valuación del patrimonio del Estado	86 al 92
	<b>II</b>	De los catálogos de cuentas y del registro contable de las operaciones	93 al 102
	<b>III</b>	De la formulación de Estados Financieros	103 al 105
<b>VI</b>	<b>DE LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y EVALUACIÓN</b>		
	<b>I</b>	<i>De la información y transparencia</i>	106 al 109
	<b>II</b>	<i>De la evaluación</i>	110 al 111
<b>VII</b>	<b>DE LAS SANCIONES E INDEMNIZACIONES</b>		
	<b>UNICO</b>		112 al 118
<b>TRANSITORIOS</b>			

FUENTE: Elaboración propia con base en la LFPRH

Bajo estas premisas, se establece que los pilares en los que se fundamenta la ley son:

1. El equilibrio presupuestal
2. La disciplina fiscal y,
3. El cumplimiento de metas.

En el punto tres es en donde se plasma la gestión por resultados y se integra, con mecanismos de evaluación del desempeño en el uso de los recursos públicos por las autoridades competentes, la obligación de identificar los indicadores de medición para dicha evaluación y con base en estos resultados se tomarán decisiones para mejorar el desempeño de las personas involucradas y no sólo por el procedimiento contable.

Adicionalmente, el segundo párrafo del artículo 1 de la LFPRH establece que:

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de

legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Estos principios son de aplicación general a las actividades de equilibrio presupuestal, disciplina fiscal y cumplimiento de metas. Son la forma para lograr el fondo, son las premisas de actuación de los funcionarios públicos así como las medidas regulatorias del comportamiento en la toma de decisiones de los mismos.

Asimismo, al expedirse la ley en un año de elecciones presidenciales y de cambio tanto del representante del Poder Ejecutivo como de los integrantes del Congreso de la Unión, el ordenamiento prevé un mecanismo institucional para la transición el cuál, considera la participación del presidente electo en la elaboración del paquete económico para su primer año de gestión, que en este caso será 2007. El proceso presupuestario considera el envío de las iniciativas del Ejecutivo al Congreso de la Unión a partir del 1 de abril de cada año para iniciar con el análisis con suficiente tiempo. Esto debe considerarse como un elemento indispensable para llevar a cabo el análisis completo de los proyectos presupuestarios y no aprobar disposiciones apresuradamente como se realizaba hasta 2004 (5).

Dentro de los aspectos cualitativos de mayor relevancia que integra la ley se mencionan los siguientes:

**En relación al equilibrio presupuestario,** la Ley regula los casos en que las iniciativas del presupuesto podrán prever un déficit presupuestario, estableciendo claramente que aspectos deberán considerarse en ese caso, tales como el monto específico de financiamiento necesario para cubrirlo, las razones excepcionales que lo justifican y el número de ejercicios fiscales y acciones necesarias para eliminarlo.

**Responsabilidad fiscal:** En este sentido, el ordenamiento establece mecanismos que promueven la estabilidad macroeconómica, finanzas públicas sanas y por ser un sector productivo de gran importancia para México, el uso responsable de los ingresos excedentes derivados del petróleo. Algunos de estos mecanismos se refieren a formular el presupuesto público con base en proyecciones a mediano plazo, a recurrir al déficit presupuestario solo en casos excepcionales.

**Para asegurar el uso responsable de los excedentes petroleros,** el ordenamiento establece mecanismos técnicos y no discrecionales, para la determinación de los precios de referencia del petróleo, para la distribución y uso de los recursos excedentes así como, mecanismos de ajuste en caso de una caída en los ingresos de este sector.

**En el tema de finanzas sanas** se establece la identificación de la relación ingreso- gasto, es decir, que cualquier acción del ejecutivo que implique mayores gastos deberá identificar en sus propuestas e iniciativas el origen de los recursos para cubrirlos.

**En el tema de transparencia,** con fundamento en los principios antes mencionados, se elimina la discrecionalidad para definir el destino de los subejercicios previendo en algunos casos sanciones. Para los fideicomisos se regula la solicitud de información para que sea puntual y veraz así como se promueve la rendición de cuentas en estas figuras. En otros

temas se clarifican su operación como en el caso de los donativos, subsidios en general y en los Adeudos de ejercicios fiscales anteriores. (ADEFAS). En todo esto, un aspecto importante, es la consideración de sanciones a los funcionarios públicos que no observen las disposiciones aplicables.

Respecto a lo que se menciona en relación a que la LFPRH supone un nuevo orden presupuestario, la disposición prevé reglas claras en el proceso de aprobación de los presupuestos federales, tanto el de ingresos como el de egresos. En este sentido, se amplían sustancialmente los periodos de revisión y discusión del paquete económico que tendrá el Congreso de la Unión tomando como fecha de inicio del proceso presupuestario, como se menciono, el 1 de abril de cada año. En relación a las fechas de aprobación se establece que la Ley de Ingresos deberá ser aprobada por los diputados a más tardar el 20 de octubre y por los senadores el 31 de octubre (6). El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado a mas tardar el 15 de noviembre que coincide con la fecha que actualmente contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74.

Adicionalmente, este nuevo ordenamiento integra temas de modernización presupuestaria que establecen disposiciones que modifican los sistemas actuales de regulación del gasto. Se establecen disposiciones de planeación y de evaluación de los resultados con metas a mediano plazo. Se establecen mecanismos de evaluación del impacto de las obras públicas en la población, se prevén reglas para asegurar que los proyectos de inversión a largo plazo (PIDIREGAS) sean rentables y se regulan las operaciones por medios electrónicos en pro de la eficiencia y eficacia administrativa.

Por último, el reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria fue expedido el día 27 de junio de 2006 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de junio para iniciar su vigencia al día siguiente y tiene por objetivo reglamentar de manera más específica lo que la ley establece.

## **Conclusión**

En el caso de México, se tiene evidencia de avances en materia de transparencia y evaluación del desempeño en otros ámbitos de la gestión pública pero, es importante reconocer que la administración de los recursos financieros es fundamental para garantizar el avance en el resto del aparato gubernamental. Las finanzas públicas son el reflejo de una buena o mala administración y a través de la percepción del ciudadano en el aprovechamiento y uso eficiente de los recursos públicos es como se promueve la credibilidad en un Estado.

La concreción de un ordenamiento federal con un enfoque cualitativo en el tema de las finanzas públicas debe considerarse como un gran paso hacia la integración de una nueva forma de gestión pública en la que el objetivo primordial es dejar atrás esas formas de gobernar de incertidumbre jurídica y de planes sexenales. Se abre la posibilidad de establecer mecanismos que eliminen la discrecionalidad en la estructura financiera tomando como base el ejercicio de la democracia.

Esto significa un avance sustancial debido principalmente a que la gestión pública en materia hacendaria federal se integra en un marco jurídico que califica la actuación de los sujetos en función de la responsabilidad que se tiene al referirse a las decisiones de origen y aplicación del erario. Es sustantivo debido a que se dirige a las personas y no únicamente a los procedimientos, es decir, a la forma en que se efectúan los procedimientos establecidos, a los objetivos y metas logrados y en general, a la evaluación de los resultados.

Por último, y a manera de reflexión, se debe decir que el ejercicio auténtico de una democracia se promueve frecuentemente y no idealmente, con las presiones políticas que puede ejercer un cambio ideológico en el Poder Ejecutivo pero que resulta positivo mientras exista debate y discusión con un objetivo auténtico y de interés público.

- 
- (1) Lo referente a las generalidades de un presupuesto público se tomó del Trabajo Preparatorio 1 de la Primera Convención Nacional Hacendaria celebrada en 2004 en México ya que se trata de una conceptualización práctica elaborada por especialistas en el área y con la participación de representantes de las entidades federativas.
  - (2) Con un alto grado de incertidumbre en la participación del PRD en el Congreso hacia los acuerdos debido a la situación política que prevalece en México a partir de la elección presidencial del 2 de julio de 2006.
  - (3) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006 e iniciar su vigencia el 1 de abril del mismo año.
  - (4) Ordenamiento regulador de la práctica presupuestaria federal vigente por casi 30 años.
  - (5) Para el ejercicio 2005 se reformó el artículo 74 de la CPEUM anticipando la fecha límite que tiene el Ejecutivo para presentar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos al Congreso. La fecha límite es el 8 de septiembre.
  - (6) La LFPRH prevé distintos plazos en el caso del primer año de una nueva administración.

---

## Referencias

Trabajos preparatorios de la Primera Convención Nacional Hacendaria (2004)  
Ley de Ingresos de la Federación (de 1989 a 2006)  
Presupuesto de Egresos de la Federación (de 1989 a 2006)  
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria  
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental  
[www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)  
[www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

---

## \*Acerca de la autora

La Dra. Adriana Verónica Hinojosa Cruz es profesora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Nuevo León en la Facultad de Contaduría Pública y Administración (División Posgrado) en Monterrey, NL, y Coordinadora de Estudios Hacendarios en la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, México.  
[Veronica.hinojosa@nl.gob.mx](mailto:Veronica.hinojosa@nl.gob.mx)