

¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO FEDERAL?

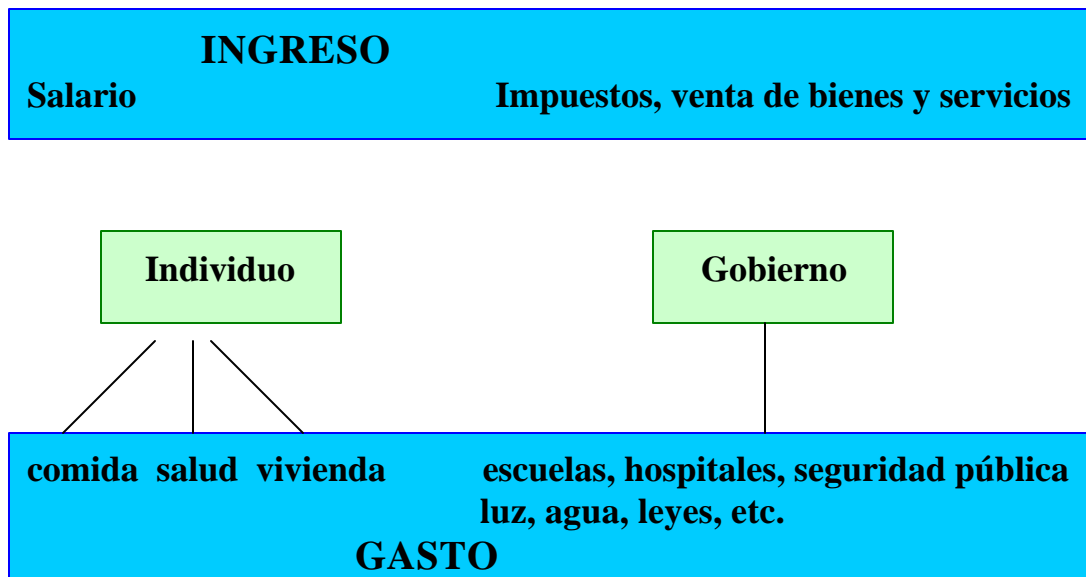
**Programa de Presupuesto y Gasto Público¹
Centro de Investigación y Docencia Económicas**

Los autores de este documento son María Amparo Casar Pérez y Fausto Hernández Trillo.

¹ El Programa de Presupuesto y Gasto Público busca acercar el trabajo académico del CIDE a la ciudadanía; involucra a más de 15 investigadores del tiempo completo y tiene cuatro áreas de trabajo: investigación, capacitación, difusión y análisis de políticas. Cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford. El responsable del Programa es Juan Pablo Guerrero Amparán.

¿Por qué importa el presupuesto?

El gobierno gasta en escuelas, hospitales, carreteras; gasta también en salarios de policías, funcionarios, jueces, legisladores y enfermeras, por citar algunos casos. Para cubrir estos gastos requiere de ingresos, como los impuestos y los derechos. En su dimensión individual, las personas conocen una realidad semejante: gastan en comida, educación, vivienda y salud, y requieren de una entrada de dinero para mantenerse.



¿Qué es un presupuesto?

Un presupuesto, para cualquier persona, empresa o gobierno, es un *plan de acción de gasto* para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles. Un año calendario para un gobierno se le denomina *año fiscal*. Este plan se expresa en términos monetarios.

En un presupuesto se propone el *proyecto de país* que queremos en el futuro.

¿Cómo te afecta el presupuesto?

- El Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento importante para cualquiera de nosotros, en el ámbito personal o profesional, pues nos afecta de manera directa o indirecta.

- El presupuesto tiene efectos en la economía nacional. Puede afectar el nivel de empleo, la tasa de inflación y el crecimiento. Un presupuesto mal hecho, donde el gobierno gaste por encima de sus ingresos, puede provocar inflación y castigar el poder adquisitivo. En esas condiciones, el crédito se encarece y la inversión y el producto bajan.
- El presupuesto puede afectar tu empleo, aunque no trabajes en el sector público; por ejemplo, si hay inseguridad pública por falta de recursos, la inversión que estaba a punto de realizarse podría cancelarse y no generar las fuentes de trabajo tan necesarias para el país.
- En el presupuesto se estipula el financiamiento de los servicios públicos a los que tenemos acceso, como la luz, la educación, los servicios médicos, la seguridad pública, la procuración de justicia, entre otras cosas. La calidad y cantidad con que se ofrecen estos servicios nos afectan de manera cotidiana.

¿De dónde viene el dinero del gobierno?

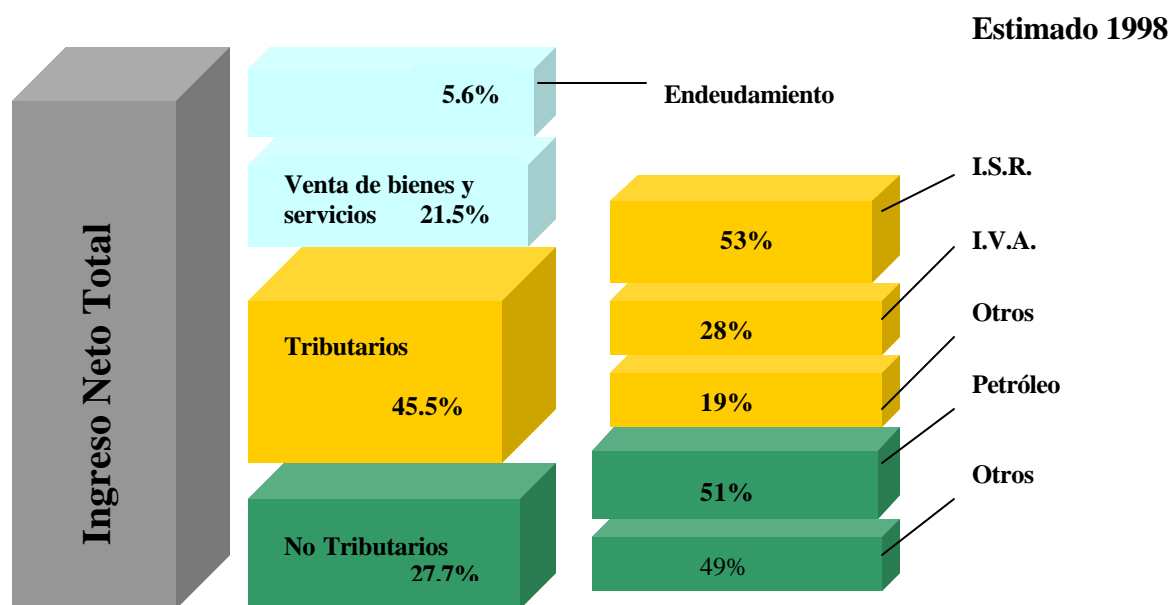
Para gastar se requiere de fondos. El dinero de cualquier gobierno proviene de los ciudadanos a través del pago de impuestos y de los productos y servicios que les vende.

1. La forma de recolectar impuestos es diferente en cada país y va cambiando con el tiempo. En general, la estructura tributaria afecta el nivel de ingreso de las personas. En México las dos principales *fuentes tributarias* son:

- El impuesto sobre la renta (ISR). Es el impuesto que pagamos tanto las empresas como las personas por concepto de nuestros ingresos.
- El impuesto al valor agregado (IVA). Es el impuesto que pagamos cada vez que compramos algún producto (con varias excepciones, como los alimentos no procesados, las medicinas y la educación) y grava todo el valor que se le agrega a una mercancía en su proceso de producción.

Del total de los ingresos por concepto de impuestos, el 80% proviene de la recaudación del IVA y del ISR.

2. El gobierno también obtiene recursos a través de los bienes y servicios que genera. La principal fuente no tributaria proviene de las ventas del petróleo. Aunque una buena parte proviene también de los derechos, como las tarifas que pagamos por el uso de carreteras o los permisos que adquirimos por alguna concesión.



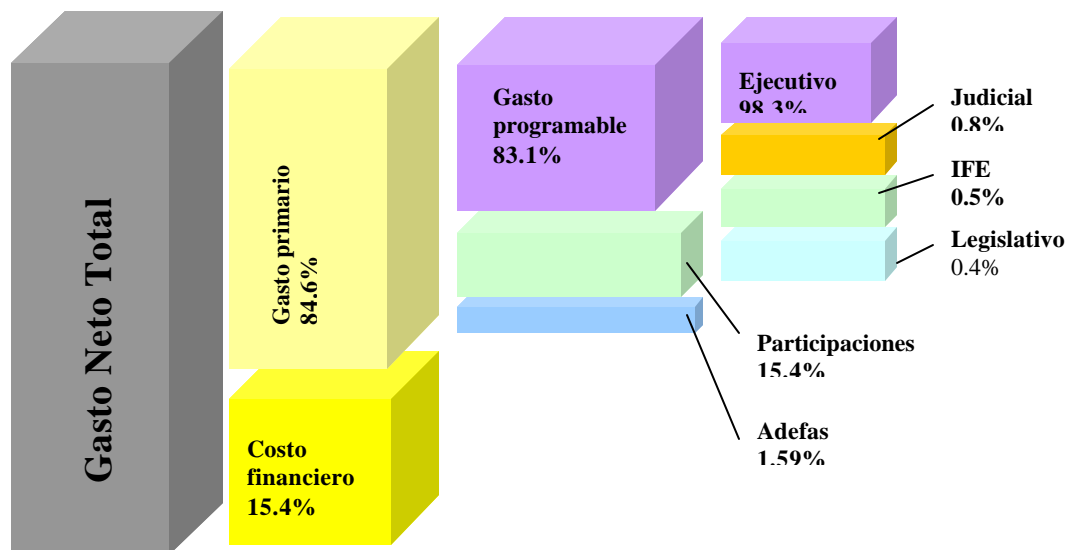
¿Tenemos derecho a exigir que el dinero se gaste bien?

Dado que los recursos provienen de la sociedad y que el petróleo también es **NUESTRO PATRIMONIO**, tenemos **TODO** el derecho a exigir que el dinero público se distribuya y gaste bien. Para saber cómo se gasta ese dinero, hay que analizar el presupuesto de egresos. De aquí la importancia de conocerlo.

¿Cómo usa el gobierno este dinero?

- Cualquier gobierno tiene funciones que le han sido encomendadas por los ciudadanos; en nuestro caso, se encuentran especificadas en la Constitución Política. Dichas funciones tienen que ser financiadas con los ingresos que recibe el gobierno.
- El Presupuesto de Egresos de la Federación contiene el Gasto Neto Total, que describe cómo se gastará el dinero durante el año fiscal (enero-diciembre).

El **Gasto Total** es el conjunto de las erogaciones del sector público federal. Se puede expresar de la siguiente manera:



Estimado 1998

- El costo financiero se refiere al costo que tenemos que cubrir por habernos endeudado en el pasado. Los gobiernos se endeudan para cubrir el déficit, financiar proyectos, asumir costos financieros de compromisos contingentes, entre otras cosas.

- El resto del gasto es el **GASTO PRIMARIO**. Está formado por tres elementos:

1. **El Gasto Programable**. Este gasto es todo aquél que puede proyectarse con anterioridad y está contenido en los distintos programas gubernamentales. Este rubro incluye el conjunto de las tareas del gobierno federal, en todos sus ámbitos de acción (defensa, turismo, ecología, desarrollo, etc.). Debe señalarse que en su ejercicio participan los gobiernos estatales y municipales, pues una buena parte del gasto programable está desconcentrado (particularmente en las áreas de educación, salud y seguridad pública).

2. **Las participaciones federales a los estados y municipios**. Este rubro representa el dinero que el gobierno les transfiere a estados y municipios. El monto significa alrededor del 15% del gasto primario. A estos fondos se agregan otras transferencias (aportaciones) para sumar cerca del 25% de la recaudación federal.

3. **Las Adefas** son adeudos del ejercicio fiscal anterior. Cuando el gobierno hace una compra en noviembre y recibe el producto en febrero del siguiente año, se paga con recursos del año corriente.

¿Cómo identificar las prioridades de gasto en el Presupuesto?

- Las prioridades del gobierno se traducen en el gasto programable que financia las funciones del Estado. Se incluyen aquí los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y el Instituto Federal Electoral.
- Para identificar las prioridades del gobierno federal, se debe estudiar su gasto programable. Éste incluye las funciones y responsabilidades del Ejecutivo, y también los montos necesarios para cubrirlas. Las prioridades se revelan al considerar la cantidad de dinero para cada una de esas funciones y responsabilidades. Cuando el gobierno otorga grandes partidas presupuestales a una actividad (como la educación, por ejemplo), se puede deducir que su lugar es alto en la lista de prioridades.
- La parte más complicada de este proceso es que el gobierno tiene que tomar decisiones importantes. Cada decisión de gasto implica dejar de gastar en otro rubro. Una mayor inversión en caminos puede implicar la construcción de un menor número de hospitales: es una decisión difícil.

Las principales preguntas son:

- ¿Qué recursos están disponibles o pueden generarse?
- ¿Qué sectores de la economía son los importantes para ese año, en congruencia con los proyectos de mediano y largo plazo?
- ¿Qué aspectos sociales requieren de atención inmediata?
- ¿Qué se tiene que hacer ahora, y qué puede dejarse para años posteriores?
- ¿Qué se PUEDE hacer este año?

En otras palabras, ¿cómo se pueden usar los recursos –que siempre son limitados- para satisfacer de la mejor manera posible las demandas de la población?

Estas son decisiones importantes, ya que ello requiere decirle a algunos de los ciudadanos **“tus preocupaciones son muy respetables y muy válidas, pero ahora hay asuntos más importantes y urgentes que atender”**.

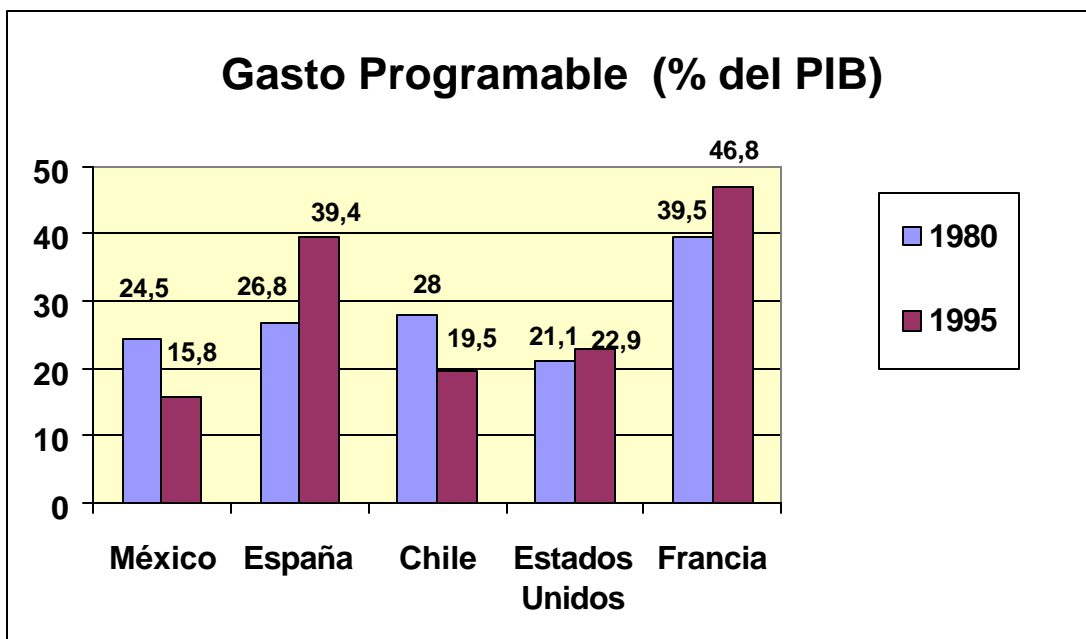
Los recursos son escasos con relación al tamaño y multiplicidad de necesidades. De hecho, es imposible atender todas y cada una de las necesidades simultáneamente. Lo importante es tener un plan de acción para satisfacerlas de la manera más eficiente, de acuerdo a las prioridades de la población. Esto facilita que las cosas más urgentes se realicen hoy y que se programen las restantes para más adelante. Por ello, debemos sugerirle al gobierno que diseñe presupuestos **multianuales**.

¿Cómo podríamos evaluar al gobierno?

- El presupuesto está contenido en varios tomos, muchas veces muy voluminosos, pero el gobierno federal tiene la obligación de publicar una EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Ahí se presenta un resumen de los principales aspectos de los gastos del gobierno. Su lectura es sencilla. Es nuestro derecho adquirir una copia.
- Sin embargo, evaluar el desempeño de un gobierno es sumamente difícil. Para ello, muchos países han desarrollado indicadores que miden el desempeño del gasto. En México, el gobierno ha impulsado una reforma que debiera permitir una mejor identificación de las tareas de cada agencia gubernamental y los funcionarios responsables. Pero queda como tarea pendiente el desarrollo de indicadores de desempeño.

¿Gastamos mucho?

- En México el gasto programable como proporción del Producto Interno Bruto es muy bajo comparado con otros países como España, Francia, Chile y Estados Unidos, por citar algunos ejemplos. Además, hay que considerar que nuestro país tiene necesidades todavía mayores que ellos, particularmente en el ámbito social.



¿Gastar más es gastar mejor?

- Es común que nuestros gobernantes y miembros del Congreso utilicen como criterio de calidad el principio de que gastar más es el reflejo de un esfuerzo. Así, con frecuencia afirman que el gasto en salud se incrementó en 5 por ciento real en un año, por ejemplo. Pero eso no dice nada acerca de la CALIDAD del gasto. No siempre un incremento en el gasto significa mejores servicios.
- En un caso hipotético, si un país construye dos hospitales con los recursos con los que México construye sólo uno, entonces sería necesario hacer un esfuerzo para mejorar la eficiencia en México. Es nuestro derecho exigir que se gaste bien y con calidad y no sólo que se gaste más. También lo es que la evaluación y los indicadores del desempeño del gobierno estén al alcance de la ciudadanía.

¿Cómo se supervisa?

1. Es importante que el Congreso haga un seguimiento del presupuesto y evalúe los resultados. Los ciudadanos tenemos la obligación de exigir a nuestros diputados que pidan al Ejecutivo una **rendición de cuentas**.
2. La sociedad debe buscar otras formas para supervisar los usos del dinero público. En otros países, la prensa, los medios de comunicación y las organizaciones civiles han logrado formar un frente muy efectivo para vigilar el gasto gubernamental.

¿Cómo se negocia el presupuesto?

En el proceso de presupuestación intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin la conjunción de su trabajo no habría presupuesto, es decir, el gobierno no podría cobrar impuestos ni tampoco ejercer el gasto.

Nuestra Constitución asigna diferentes responsabilidades al titular del Ejecutivo y a nuestros representantes populares, los diputados y los senadores.

¿Qué hace el Presidente?

- El Ejecutivo tiene tres tipos de funciones relativas al presupuesto: de iniciativa, de ejercicio y de control.

- Todos los años el presidente, a través de su secretario de hacienda, debe presentar y explicar ante el Congreso dos iniciativas: la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En ellas el presidente somete a la consideración de los representantes de la nación la manera en la que se allegará recursos, las fuentes de donde provendrán y la forma como los va a gastar.
- Una vez aprobadas ambas iniciativas, el Ejecutivo es el encargado de recabar los ingresos federales y de decidir la distribución y forma de operación de la mayor parte del gasto; finalmente a través de las contralorías internas de las dependencias y entidades tiene la facultad y responsabilidad de controlar su ejercicio.

¿Qué hace el Congreso?

- El Congreso mexicano está constituido por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Las funciones respecto al presupuesto son de distinta naturaleza. Mientras que ambas cámaras deben discutir y aprobar la Ley de Ingresos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados lo concerniente al presupuesto de Egresos.

El Congreso desempeña dos funciones de vital importancia.

1. Discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.
 2. Supervisar que se cumpla la ejecución del presupuesto en los términos acordados.
- Una vez que el Ejecutivo ha enviado las iniciativas al Congreso, nuestra Constitución dispone que los diputados deberán discutir primero la Ley de Ingresos y, una vez aprobada y enviada al senado, el proyecto de Presupuesto de Egresos.
 - La función fiscalizadora del Congreso también corresponde a la Cámara de Diputados a través de un órgano especial: la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta debe revisar la cuenta pública, es decir, comprobar si el Ejecutivo se ha ajustado a lo que los legisladores aprobaron para el año fiscal.
 - En caso de que la Contaduría Mayor de Hacienda encontrara diferencias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto aprobadas o que no existiera justificación de los gastos, entonces se determinarán las responsabilidades de las agencias operadoras del gasto de acuerdo con la ley.

¿Qué pasa si los legisladores no aprueban la Ley de Ingresos y el Presupuesto?

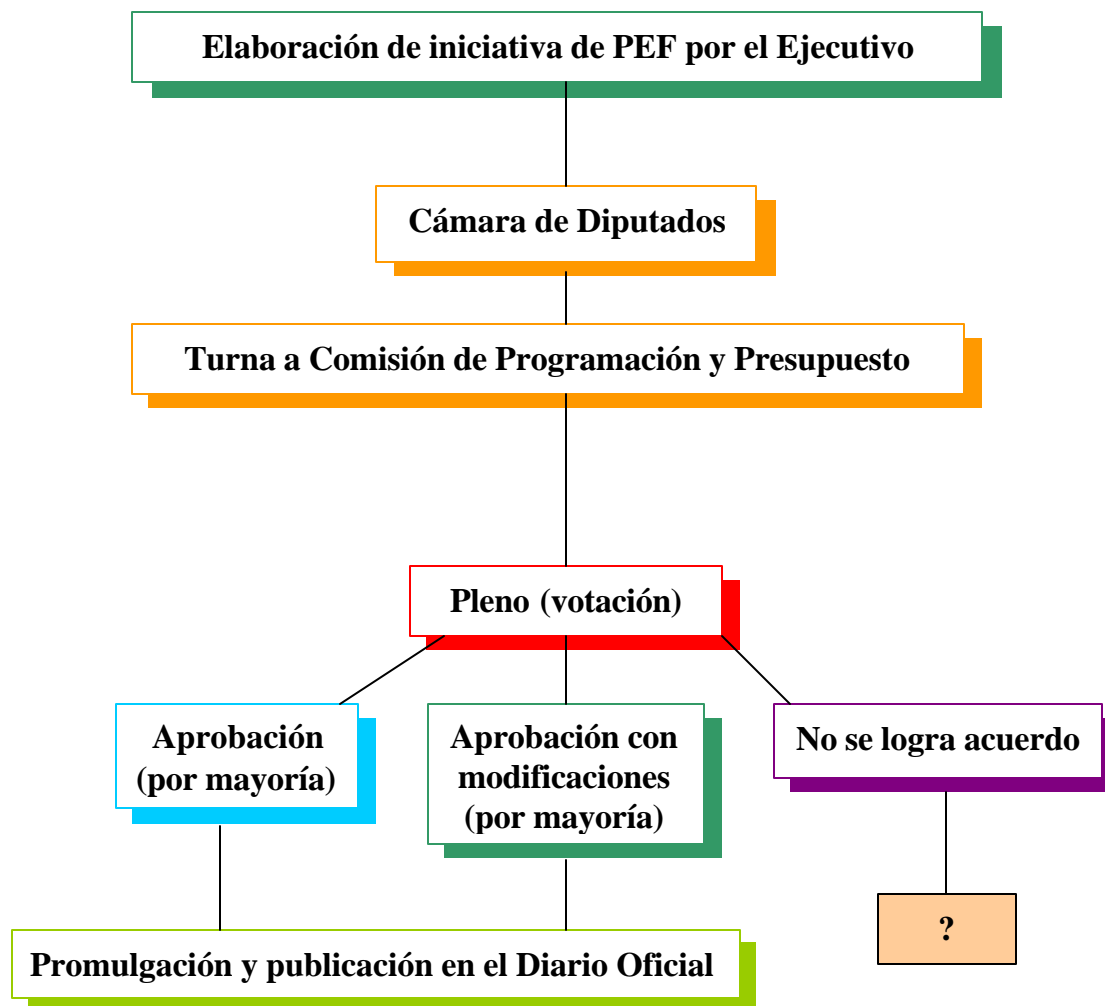
- Ambas iniciativas deben ser aprobadas por la mayoría de los legisladores. Esto supone, entonces, no sólo una negociación entre el Ejecutivo y el Congreso sino al interior mismo de las cámaras.

Aprobación de la Iniciativa de Ley de Ingresos

- En el caso de la Ley de Ingresos, el proceso de discusión y aprobación involucra tanto a los diputados como a los senadores.
- Antes del 15 de noviembre, el Presidente debe enviar su iniciativa de ley de Ingresos a la Cámara de Diputados. Los diputados la examinan y pueden aprobarla o modificarla. Si la aprueban se turna al Senado y si los senadores también la aprueban, el Presidente tiene la obligación de promulgarla.
- Si los diputados modifican la iniciativa presidencial, el senado también tiene dos opciones:
 - ◊ Aceptar las modificaciones y enviarla al Ejecutivo. En este caso el Presidente puede vetarla o promulgarla. En caso de que la veto, los legisladores deberán superar el veto con dos terceras partes de los votos.
 - ◊ No aceptar las modificaciones provenientes de la Cámara de Diputados y proponer otras modificaciones o insistir en la iniciativa original. En ambos casos, la iniciativa regresa a la Cámara de Diputados para ser votada otra vez. Si los diputados no llegasen a un acuerdo por segunda vez estaríamos en problemas, pues la Constitución no es clara con respecto a la manera de resolver esta dificultad.

Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación

- El caso del presupuesto es distinto pues en su discusión y aprobación sólo intervienen los diputados.



- Para el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Constitución mexicana, a diferencia de la de otros países, no prevé ningún mecanismo para resolver los casos en los que los diputados rehacen la iniciativa propuesta por el Presidente o no se pongan de acuerdo en las modificaciones a la misma. En el caso hipotético de esta situación los aparatos del Estado se verían impedidos para ejercer sus funciones.
- Nuestra Constitución tampoco dispone una solución en caso de que el Presidente de la República se negara a promulgar, ya sea la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos. Estas dos lagunas debieran ser resueltas a la brevedad por nuestros legisladores a fin de evitar el conflicto político o la parálisis del gobierno.

¿Por qué es importante el presupuesto desde un punto de vista político?

- El poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión que es el órgano representativo por excelencia. Es representativo, porque los ciudadanos elegimos a aquellos individuos que lo integran. Los legisladores deben expresar el punto de vista de sus representados y velar por sus intereses en la asignación y el control del dinero público.
- Hoy en México, el Congreso de la Unión está conformado de manera más plural que en el pasado. Esto quiere decir que coexisten, sobre todo en la Cámara de Diputados, una mayor diversidad de intereses expresados por las fracciones parlamentarias de los distintos partidos.
- Los impuestos y la manera de gastarlos es una de las decisiones más importantes que tienen que tomar los legisladores. Su importancia política radica en que es precisamente una de las vías que tienen los representantes populares para satisfacer a sus electores en forma congruente con las plataformas de sus partidos políticos.
- Desde 1997 ningún partido político representado en la Cámara de Diputados tiene la mayoría suficiente para aprobar por sí mismo las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Por primera vez, el Ejecutivo está obligado a discutir y a negociar públicamente con los partidos de oposición tanto el monto y distribución de las cargas impositivas como la asignación de los ingresos recabados. El papel de la Cámara de Diputados es crucial: está en sus manos la aprobación del presupuesto y por lo tanto la posibilidad de que el gobierno pueda funcionar.

