

CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DE PRESUPUESTO

INTRODUCCIÓN

El gobierno del Estado de Nuevo León consciente de la necesidad de simplificar y modernizar los sistemas de información financiera y presupuestal federal, estatal y municipal decidió, en el marco del foro estatal Nuevo León en la CNH presentar a consideración de los distintos comités técnicos de las mesas de trabajo de la CNH, la propuesta de creación de una ley general de presupuesto con la finalidad de actualizar y homologar y facilitar el acceso a la información financiera de los tres órdenes de gobierno.

Los antecedentes de la problemática que se presenta, se basan en los trabajos preparatorios y diagnósticos por tema elaborados en los trabajos previos a la Convención Nacional Hacendaria, que reflejan la situación de las entidades y del Estado de Nuevo León.

Se incluye, la exposición de motivos, la propuesta y el marco lógico que fundamenta su factibilidad.

ANTECEDENTES

Uno de los principales obstáculos para obtener resultados financieros derivados del análisis de las finanzas públicas estatales, es la falta de armonización entre los diferentes conceptos de ingreso, gasto y deuda, los criterios de registro contable, así como la manera en que los resultados son informados a los Congresos Locales y a los ciudadanos. A continuación, se muestran algunos de los problemas encontrados en la revisión de la información contenida en las Cuentas Públicas, las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos.

La cuenta pública es un instrumento que muestra los resultados de la gestión financiera, para la rendición transparente, suficiente y oportuna de la ejecución de la Ley de Ingresos, del Ejercicio del Presupuesto de Egresos y la administración de la deuda del sector público de los tres órdenes de gobierno.

Para desempeñar las funciones propias de los gobiernos, se requiere certeza sobre los recursos con los cuales se habrá de financiar el gasto.

En lo relativo al tipo de clasificación utilizada en los presupuestos de egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2003 de las entidades federativas, destaca que 18 entidades utilizan la clasificación administrativa, combinándola con otros tipos, como son: económica, 18; por programas, 10; por poderes, 7; por ramo presupuestal, 6; funcional, 4 y sectorial, 1. Tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Presupuestos de Egresos por Entidad Federativa, 2003

Entidad	Clasificaciones Utilizadas							Fecha de Publicación en el Periódico Oficial
	Económica	Funcional	Por Ramo Presupuestal	Administrativa	Programas	Sectorial	Por Poderes	
Totales	18	4	6	18	10	1	7	
Aguascalientes	X		X	X	X			31/12/2002
Baja California	X		X					31/12/2002
Baja California Sur	X		X		X			31/12/2002
Campeche	X			X	X		X	23/12/2002
Coahuila	X						X	31/12/2002
Colima	X							28/12/2002
Chiapas				X				23/12/2002
Chihuahua		X			X			25/12/2002
Distrito Federal	X			X				31/12/2002
Durango	X	X		X			X	29/12/2002
Guanajuato				X				24/12/2002
Guerrero						X		27/12/2002
Hidalgo			X					31/12/2002
Jalisco	X				X			24/12/2002
México				X	X			06/12/2002
Michoacán				X				27/12/2002
Morelos				X				30/12/2002
Nayarit	X				X			^{1/}
Nuevo León		X						27/12/2002
Oaxaca	X	X						31/12/2002
Puebla	X							^{2/}
Querétaro	X			X				27/12/2002
Quintana Roo				X				30/12/2002
San Luis Potosí					X			19/12/2002
Sinaloa			X	X				27/12/2002
Sonora	X			X	X			26/12/2002
Tabasco				X			X	28/09/2002
Tamaulipas	X			X				19/12/2002
Tlaxcala	X			X			X	^{1/}
Veracruz	X			X				24/12/2002
Yucatán			X		X		X	31/12/2002
Zacatecas	X			X			X	01/01/2003

Fuente: Elaborado por la UCEF con base en los Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas 2003

^{1/} Los Congresos de estas entidades no han aprobado el presupuesto de egresos del 2003.

^{2/} Sólo se cuenta con el documento contenido en medio magnético enviado por la entidad, pero no corresponde a la publicación del periódico.

- A continuación se presenta un cuadro comparativo, el cual indica los instrumentos normativos por entidad federativa, así como su fecha de publicación:

Entidad	Ley de Presupuesto y Contabilidad	Ley de Deuda Pública	Código Financiero o Código Fiscal del Estado	Ley de Hacienda del Estado	Código Financiero o Código Fiscal Municipal	Ley de Hacienda Municipal	Ley de Planeación	Ley de Coordinación Fiscal
Aguascalientes	Revisión 8-IX-1998	10-XI-1996	Aprobado 17-VI-1999	30-XII-1983	No tiene	29-XII-1985	Revisión 1-I-2002	3-XI-1996
Baja California	20-IX-1992	10-II-1988	31-XII-1988	31-XII-1972	No tiene	31-XII-1953	23-XII-2001	31-XII-1987
Baja California Sur	8-XI-2002	Aprobada 31-I-1997	Aprobado 8-XII-1988	29-VI-2001	Aprobado 8-XII-1988	31-III-2001	1984	No tiene
Campeche	13-III-1992	28-VI-1995	10-XII-1992	11-XII-1992	No tiene	4-XII-1993	No tiene	31-XII-1996
Coahuila	No tiene	6-XII-1996	En vigor 1-I-1991	En vigor 1-I-1996	En vigor 1-X-1999	No tiene	8-IX-1987	1-I-2002
Colima	2-IX-1995	Aprobada 26-IV-2001	26-XII-1981	26-XII-1992	26-XII-1992	En vigor 1-I-2003	16-IV-1994	30-XI-1996
Chiapas *	23-XII-2002	23-XII-2002	23-XII-2002	23-XII-2002	No tiene	17-XII-97	30-IX-1987	23-XII-2002
Chihuahua	4-XII-1996	Aprobada 15-XI-1994	En vigor 1-I-1971	No tiene	18-XI-1995	No tiene	4-I-1989	No tiene
Distrito Federal *	31-XII-1994	31-XII-1976	31-XII-1994	31-XII-1994	No tiene	No tiene	27-I-2000	31-XII-1994
Durango	15-VII-1988	3-VIII-1980	30-XII-1999	23-XII-1999	Aprobado 4-II-1988	Aprobada 4-II-1988	1-II-1987	28-XII-2000
Guanajuato	4-IX-1987	30-VIII-1996	31-XII-1978	26-XII-1989	No tiene	26-XII-1989	22-XII-2000	27-XII-1991
Guerrero	Aprobada 27-XII-1988	28-XII-1998	28-XII-2001	28-XII-2001	En vigor 1-I-1988	Aprobada 30-XII-1983	9-III-1991	28-XII-1988
Hidalgo	15-VII-2002	10-XII-2001	30-XII-2000	29-XII-1990	31-XII-1982	31-XII-1982	10-VIII-1987	30-XII-1989
Jalisco	Aprobada 29-XII-1997	Aprobada 17-XII-1996	Aprobado 25-XI-1997	23-IX-2000	En vigor 1-I-1983	3-IV-1984	19-XII-2000	1-I-1997
México *	9-III-1999	9-III-1999	9-III-1999	9-III-1999	9-III-1999	9-III-1999	14-XI-2001	9-III-1999
Michoacán	3-XII-1998	17-I-2003	Aprobado 14-I-1992	Aprobada 1-I-1984	Aprobado 1-I-1984	Aprobada 1-I-1984	No tiene	No tiene
Morelos	Aprobada 6-II-1995	1-II-1995	27-XII-1995	4-I-1984	No tiene	4-I-1984	Aprobada 23-VIII-1988	30-VIII-2000
Nayarit	No tiene	20-XII-1995	29-XII-1976	26-XII-1990	No tiene	28-XII-1983	No tiene	16-XII-1998
Nuevo León	No tiene	26-XII-2001	30-XI-1984	28-XII-1974	No tiene	28-XII-1974	No tiene	No tiene
Oaxaca	8-X-1994	31-VIII-1996	30-XII-2001	30-XII-2000	1-IX-1990	1-IX-1990	17-VIII-1985	30-XII-2000
Puebla	23-VIII-1994	15-XI-1977	29-XII-1987	31-XII-1993	9-XII-1999	17-XII-2001	31-XII-1983	28-I-1998
Querétaro	22-XII-1994	Aprobada 4-XII-1987	Aprobado 23-XII-1987	13-XI-2002	No tiene	13-XI-2002	Aprobada 15-XII-1996	En vigor 1-I-1997
Quintana Roo	16-XII-1993	18-XII-1988	29-XII-1995	Aprobada 21-XII-1995	Aprobado 28-XII-1998	15-XII-1997	30-IX-1987	31-XII-1993
San Luis Potosí	14-XI-94	18-III-1999	5-VIII-1999	31-XII-1998	No tiene	6-XI-2001	26-IV-95	13-I-1988
Sinaloa	Sin fecha de publicación	No tiene	28-XII-1994	27-XII-1996	No tiene	24-XII-1997	2-XI-1987	15-I-1990
Sonora	19-XI-1987	6-VII-1995	29-I-1977	31-XII-1976	No tiene	En vigor 1-I-1984	2-II-1984	No tiene
Tabasco	Aprobado 28-XII-2000	27-IV-1994	25-IX-1993	30-XII-1992	No tiene	30-XII-1992	Sin fecha de publicación	30-XII-1992
Tamaulipas	25-XII-2001	30-XII-1995	18-XII-1991	29-XII-1976	2-II-1984	No tiene	31-I-1998	18-XII-1993
Tlaxcala *	31-XII-2002	31-XII-2002	31-XII-2002	31-XII-2002	No tiene	31-XII-2002	31-XII-2002	31-XII-2002
Veracruz	3-IV-2001	3-IV-2001	3-IV-2001	No tiene	22-XI-2002	No tiene	No tiene	30-XII-1999
Yucatán	Aprobado 17-III-1988	10-III-1995	1-XII-1993	22-XII-2000	No tiene	30-XII-2000	30-III-1988	28-XII-2001
Zacatecas	10-IX-1992	31-XII-1997	1-I-1985	30-XII-2000	1-I-1985	29-XII-1984	No tiene	En vigor 1-I-1984

* Los diversos conceptos que eran materia de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Deuda Pública, Código Fiscal, Ley de Planeación, Ley de Coordinación Fiscal y Ley de Hacienda, se regulan en el Código Financiero para el Estado correspondiente.

Nota.- En la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, no se cuenta con información relativa a los siguientes instrumentos de las entidades federativas: Plan Estatal de Desarrollo; Programa de Financiamiento; e Informes Trimestrales al Congreso Local.

Uno de los puntos que confirma la situación del grado de cumplimiento en la emisión de información financiera confiable y homologada es el Reporte (abreviado) del Fondo Monetario Internacional 02/200 sobre la observancia de Códigos y Normas de Transparencia Fiscal, en el cual se puede apreciar el avance que se ha tenido en esta materia por parte del gobierno federal.

REPORTE DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
Sobre observancia de Códigos y Normas de Transparencia Fiscal
México

Las estructuras y funciones del gobierno están claramente en la Constitución y Legislación, pero con la distinción en los propósitos fiscales entre el sector gubernamental y el resto del sector público, la cual no es totalmente consistente con los estándares internacionales.
El gobierno federal no tiene control directo sobre las finanzas de los estados.
Criterio transparente y no discrecional determina la distribución de fondos federales a través de acuerdos compartidos de ingresos y transferencias.
La distribución de la responsabilidad del presupuesto entre el ejecutivo y legislativo en general está bien establecido, pero existen funciones que se necesitan clarificar más.
El presupuesto de las actividades del gobierno federal son sujetas a una coordinación centralizada y claramente regularizada y a mecanismos de dirección.
El Banco de México tiene completa autonomía en la conducción de la política monetaria.
La Constitución reserva ciertas áreas estratégicas exclusivamente para el sector público.
Las relaciones entre el gobierno federal y empresas públicas no financieras es claramente regulada y las empresas deben reportar sus actividades y sus estados de ingresos a la SHCP.
Los bancos de desarrollo, los cuales representan aproximadamente un 30% del portafolio total del sistema bancario, conducen ciertas operaciones semi-fiscales.
Impuestos federales, estatales y municipales están basados en una legislación explícita a través de la cual sigue existiendo incertidumbre.
La legislación tributaria es pública y la información es accesible, pero algunas leyes son complicadas debido a las numerosas excepciones y tratamientos especiales.
Los derechos de los contribuyentes y el sistema de disputa de impuestos están claramente definidos por ley.
México regularmente publica un considerable volumen de información fiscal.
El calendario de la publicación de la información fiscal es consistente con los Estándares de Publicación de Datos Especiales.
Existe información de todas las actividades federales gubernamentales.
El documento presupuestal incluye solamente información limitada de los pasados desempeños fiscales, y no incluye proyecciones presupuestarias para años futuros.
No existe un registro sistemático disponible de las obligaciones contingentes del gobierno federal o de las actividades semi-fiscales de las entidades no financieras y paraestatales financieras.
Información fiscal limitada es disponible de los niveles subnacionales del gobierno.
La documentación presupuestal provee de información en sectores prioritarios, pero no en los objetivos de mediano plazo y sustentabilidad de la política fiscal.

Cada año mecanismos automáticos son establecidos para ajustar el gasto cuando los ingresos difieren de la proyección presupuestal, mas no se han adoptado reglas fiscales permanentes.
El presupuesto anual es preparado dentro de un marco macroeconómico de trabajo comprensible y coherente, mas no integrado a un marco de trabajo de gastos a mediano plazo.
El documento presupuestal no se diferencia suficientemente entre las políticas existentes y nuevas políticas, así como tampoco provee de un análisis del riesgo fiscal.
Presupuesto y datos que no son del presupuesto son presentados sin detalles clasificados por institución, función, programa y categoría económica.
El documento presupuestario provee una información básica que es comprensible pero no clara.
El documento presupuestario presenta un estado de objetivos para los principales programas de presupuesto.
El balance presupuestal oficial es un pobre indicador del balance fiscal del gobierno.
El sistema de contabilidad usado por las entidades autónomas y de la administración publica descentralizada no provee con tiempo y seguridad información de los gastos y cuentas por pagar.
Las regulaciones de la procuraduría gubernamental son claras y completas, los sistemas de contratación y licitaciones son transparentes.
La administración tributaria federal reporta regularmente de sus actividades pero no tiene protección en contra de interferencias políticas.
El poder ejecutivo tiene una obligación legal de entregar reportes regularmente al Congreso para la ejecución presupuestal.
Las cuentas publicas auditadas se entregan al Congreso durante el siguiente año fiscal.
La información de los resultados de los programas presupuestarios debe entregarse al Congreso.
Los datos presupuestarios proveen una razonable seguridad en la indicación de los resultados actuales.
Las cuentas públicas resumen los principales principios de contabilidad en la preparación de los estados financieros.
La recientemente creada Auditoria Superior de la Federación tiene autonomía y recursos para supervisar externamente al poder ejecutivo federal.
La producción y distribución de las estadísticas financieras del gobierno federal es responsabilidad de la SHCP.

Con la información anterior se puede concluir, que México, esta en el momento oportuno para crear un ordenamiento que promueva el avance en esta materia, ya que si bien es cierto, que en algunos de los puntos se refleja cumplimiento de las Normas y actividad eficiente, falta la conciliación entre las entidades federativas y entre los municipios de cada una de ellas.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Considerando la temporalidad de los presupuestos tanto federales, estatales como municipales, la problemática se presenta en relación al corto plazo en el que deben ejercerse los recursos y el poco tiempo de maniobra y decisión en su aplicación.

Los proyectos de largo plazo resultan poco atractivos debido al cambio que debe esperarse en los presupuestos anuales y la incertidumbre de la asignación de recursos federales hacia las entidades y de las entidades a sus municipios.

Los periodos gubernamentales en el orden federal no coinciden con los de las entidades y dentro de las entidades con sus municipios.

La falta de un esquema de contabilidad gubernamental que incluya el registro veraz del patrimonio de los gobiernos, que evita el uso y aprovechamiento de los mismos.

La inconsistencia en el registro contable entre las entidades, dificulta la elaboración de análisis comparativos que muestren fielmente las finanzas públicas nacionales.

La necesidad de transparentar las cuentas públicas en los tres órdenes de gobierno y entre las entidades y municipios.

La homologación de registro contable para asegurar el mismo criterio en la distribución de los recursos coordinados, que efectúa la SHCP.

PROPUESTA

Por lo anterior, se propone la creación de la Ley General de Presupuesto.

CARACTERÍSTICAS:

1. De aplicación federal, estatal y municipal.
2. Que contenga lineamientos para el registro del Patrimonio Público en forma desglosada.
3. Que homologue las distintas partidas que deben contener las Cuentas Públicas.
4. Que incluya la posibilidad de elaborar presupuestos multianuales.
5. Que establezca fechas y plazos para la presentación de los informes financieros.
6. Que incluya el proceso completo de transparencia: planeación, programación, presupuesto, ejercicio, seguimiento, evaluación y auditoría.
7. Que reduzca los plazos para elaboración de los proyectos de presupuestos.

MARCO LÓGICO

	Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación	Supuestos
FIN: En que contribuye la propuesta	Simplificar el análisis de la información estatal y municipal en la SHCP.	Cuentas Públicas con aplicación del nuevo ordenamiento.	Auditoría Superior de la Federación	Que se aplica de forma general en los tres órdenes de gobierno y en todo el país.
PROPÓSITO: El impacto directo al implementarse	Reflejar áreas de oportunidad en la toma de decisiones financieras en las entidades y en los municipios. En el orden Federal, simplificar y transparentar la aplicación de las fórmulas de distribución de participaciones y aportaciones.	Informes de recaudación conciliados contra Cuentas Publicas entre gobiernos.	Informes Financieros, Auditoría Fiscal, etc.	Que su implementación se realice en un corto o mediano plazo y en forma general.
COMPONENTES: condiciones para la propuesta. Elementos	Ley General de Presupuesto, Leyes y Normas estatales y municipales adecuadas a la Ley General.	Verificación de la existencia de los ordenamientos	Su publicación	Que se lleven a cabo las adecuaciones jurídicas a los ordenamientos locales de acuerdo a la Ley General de Presupuesto.
ACTIVIDADES: Tareas que deben ejecutarse y el orden cronológico.	Iniciativa de Ley al Congreso Aprobación del Congreso de la Unión Inicio de su vigencia Establecer uno o dos ejercicios para su aplicación.	Leyes Aprobadas	Su publicación y vigencia	Su aprobación.

FACTIBILIDAD

El marco lógico, tiene como función, verificar la factibilidad de la propuesta y las actividades y ejercicios que deben realizarse antes de su implementación. En el caso de la presente propuesta, al tratarse de un tema de simplificación y transparencia, que promueve la modificación y ampliación del marco jurídico, y que no tiene que ver con la variación de recursos, sino con el manejo de la información, el ejercicio numérico no es necesario y su factibilidad se refleja en el cuadro siguiente.

LA INTERPRETACIÓN DEL MARCO LÓGICO, EN ESTA OCASIÓN, IMPLICA LO SIGUIENTE:

1. Es de alta factibilidad y otorga grandes beneficios al área de transparencia y rendición de cuentas, al mismo tiempo de que homologar entre los estados y entre los municipios, simplifica la tarea de cálculos necesarios que se realizan en la SHCP y en las entidades.
2. Al mismo tiempo, implica la obligación de llevar el registro contable de la información de acuerdo a los lineamientos que se establezcan en el ordenamiento, lo que no pudiera parecer conveniente para los gobiernos de algunas entidades.
3. Otro punto, con referencia a la creación de este nuevo ordenamiento, es la necesidad, entonces de adecuar, los ordenamientos que se correlacionen y los estatales y municipales, en su caso para que no contravengan con el mismo.

Conclusión:

Como se mencionó, es una propuesta de forma, necesaria en aras de la transparencia y la rendición de cuentas, que para algunas entidades resultaría con efectos negativos por lo que representa transparentar la administración administrativa financiera.

BIBLIOGRAFÍA

CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA. Diagnóstico Tema No. 5, Simplificación y Modernización Admón. Hacendaria, Enero 15 de 2004

CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA. Trabajos Preparatorios, Trabajo No. 5, Metodología para la realización de trabajos y la presentación de las propuestas, Enero 15 de 2004.