

## CAPÍTULO CUARTO

### PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA EN EL NIVEL FEDERAL

I. Introducción a la presupuestación programática . . . . .	161
II. Bases jurídicas del sistema presupuestario . . . . .	162
1. Disposiciones constitucionales en materia de presupuesto	162
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal . . .	163
3. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal . . . . .	165
4. Ley General de Deuda Pública . . . . .	167
5. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público . . . . .	170
6. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas . . . . .	173
III. Autoridades a cargo de dar cohesión a las actividades presupuestales . . . . .	177
1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público . . . . .	178
2. Secretaría de Desarrollo Social . . . . .	179
3. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo . .	180
IV. Proceso de presupuestación por programas . . . . .	181
1. Planeación . . . . .	183
2. Formulación del presupuesto por programas . . . . .	184
3. Reformulación . . . . .	201

4. Operación . . . . .	203
5. Control y evaluación . . . . .	205
V. Duración del ciclo presupuestario . . . . .	226
1. Gestación del presupuesto . . . . .	227
2. Ejecución del presupuesto . . . . .	228
3. Preparación y entrega de la Cuenta Pública . . . . .	228
4. Revisión de la Cuenta Pública . . . . .	228
VI. Colofón . . . . .	229

## CAPÍTULO CUARTO

# PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA EN EL NIVEL FEDERAL

## I. INTRODUCCIÓN A LA PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA

Porque presupuestar es el proceso que se sigue para relacionar sistemáticamente la erogación de recursos con la consecución de objetivos previamente establecidos,<sup>430</sup> aún en su acepción más simple —como programa de trabajo al que se le ha calculado costo—, el desarrollo del proceso de presupuestar implica tres funciones muy definidas: planeación, ejecución y control, que están presentes aún en el más elemental de los sistemas presupuestales, aun si no son explícitamente mencionadas en los textos normativos que rigen el proceso presupuestario.

En relación con la actividad presupuestal por planeación se entiende la función de decidir tanto entre distintos objetivos y sobre los cambios que en ellos pueden introducirse, como sobre los medios adecuados para alcanzar dichos fines, así como sobre las políticas que deben regular la adquisición y el empleo de los recursos necesarios para lograrlo. La ejecución comprende el desarrollo de todas las acciones relacionadas con la erogación de los fondos y la realización de las actividades con ellos financiadas. Y el control —tanto administrativo como operativo— abarca el análisis de lo gastado y ejecutado para evaluar su realización.

El control administrativo es el conjunto de actividades por medio del cual se garantiza que los recursos son obtenidos y usados efectiva y eficientemente en la consecución de los objetivos propuestos; en tanto que el control de operación es el conjunto de acciones efectuadas para comprobar que las tareas específicas de cada programa son llevadas a cabo efectiva y eficientemente.<sup>431</sup>

430 Lyden, Fremont J. y Miller, Ernest G., *op. cit.*, nota 332, pp. 30 y 31.

431 En este contexto, por efectividad se entiende la medida en la cual como resultado

En distintas épocas, el énfasis se ha colocado en una u otra fase de la presupuestación: bajo el régimen de la Ley de Presupuesto de 1935 —vigente hasta 1976—, el control contable y legal del gasto tuvo prioridad. A partir de 1983 el punto focal se desplazó hacia la planeación, porque recién implantado el nuevo sistema, y en tanto se adquiría el dominio de su funcionamiento, lo primero era afirmar tanto el control central, como la toma de decisiones programáticas racionales, así como su ejecución. Conforme su aplicación progresaba, el énfasis cambió a la necesidad de un sistema de evaluación y control interno efectivo para prevenir desvíos e impedir abusos de autoridad; y desde mediados de la última década del siglo pasado, mientras los poderes omnímodos del presidente han venido diluyéndose a medida que en el congreso los partidos de oposición han ganado terreno, se la ha dado cada vez más importancia a un estricto control político.

## II. BASES JURÍDICAS DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

La planeación y administración del gasto público federal está regulada básicamente por cinco ordenamientos jurídicos: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y la Ley General de Deuda Pública; todas ellas sustentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 1. *Disposiciones constitucionales en materia de presupuesto*

La preparación de los proyectos de presupuesto y de Ley de Ingresos, así como la de la Cuenta Pública del año anterior corresponde al Poder Ejecutivo, porque a él incumbe la planeación del desarrollo nacional, así como su coordinación y ejecución. Una vez recibidas del presidente de la república ambas iniciativas,<sup>432</sup> la Cámara de Diputados estudia la primera y la remite a la Cámara de Senadores —porque es el Congreso de la Unión el facultado para imponer las contribuciones necesarias para cubrir

de una actividad específica se logran los objetivos preestablecidos; y, por eficiencia, el costo en recursos para alcanzar esos objetivos. *Ibidem*, pp. 166 y 167.

432 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción VII.

el presupuesto—,<sup>433</sup> y se concentra en el análisis del Proyecto de Presupuesto, porque la potestad de decidir sobre éste es exclusiva de la Cámara de Diputados como representación popular,<sup>434</sup> dicha asamblea, que hasta 1976 sólo podía aprobar el mencionado proyecto, actualmente lo *examina, discute y aprueba*.

La Constitución no señala si ese proyecto puede ser rechazado o modificado. No obstante, implícitamente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público admite la posibilidad de rectificación<sup>435</sup> al indicar que a toda proposición de aumento o creación de partidas deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, con la restricción de que no puede dejar de señalarse la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y que si se omite fijar dicha remuneración se entiende por señalada la que hubiese tenido fijada en el presupuesto anterior.<sup>436</sup> Es discutible si en la facultad de aprobar el presupuesto está implícita la de rechazarlo.

## 2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Para evitar la duplicación de funciones y para coadyuvar a que las decisiones gubernamentales produzcan efectivamente los resultados programados, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>437</sup> establece las bases de la organización tanto de la administración pública federal centralizada: la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal; como de la administración pública paraestatal: organismos descentralizados; empresas de participación estatal, instituciones nacionales

433 *Ibidem*, artículo 74, fracción IV, párrafo 2o.

434 *Ibidem*, artículo 74, fracción IV.

435 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 22. El artículo 3o. transitorio de las reformas a esta ley, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de diciembre de 1986, derogó el artículo 21 de la misma que reconocía la facultad de los diputados de presentar proposiciones para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Establecía además que el Ejecutivo estaba obligado a proporcionar a los diputados, a través de la secretaría correspondiente, todos los datos estadísticos e información general que pudiera contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto, y determinaba que a ninguna proposición de modificarlo se le daría curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones.

436 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 75.

437 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976, en vigor desde el 1o. de enero de 1977, abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 28 de diciembre de 1958.

de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.

Dicho ordenamiento señala responsabilidades claras y precisas a los encargados de la gestión pública. Con este propósito se establecen las necesidades apremiantes que les corresponde satisfacer, se señalan los objetivos de su acción, y se fijan las metas que deben alcanzar, de modo que resulten inteligibles tanto para los servidores públicos como para la población en general.

La ley que se comenta<sup>438</sup> estatuye las atribuciones del Ejecutivo federal para constituir comisiones intersecretariales, para coordinar acciones con los gobernadores de los estados, y para designar titulares de las distintas dependencias de la administración pública, todas de igual rango por lo que no hay entre ellas preeminencia alguna. Señala las atribuciones de dichas dependencias para formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos respecto de los asuntos de su competencia; la obligación que tienen de expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; así como la necesidad de que cuenten con unidades de planeación, programación, informática y estadística, recursos humanos y recursos materiales.

El mencionado estatuto determina la facultad del Congreso de la Unión, así como la del Ejecutivo federal, para crear entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio, que reunidas en agrupaciones definidas según su ámbito de competencia, se sitúan dentro de la esfera de acción de las dependencias de la administración pública centralizada, responsables de desempeñar funciones afines a las actividades a cargo de cada uno de esos organismos. A dichas secretarías y departamentos administrativos encargados de la coordinación de un sector específico, les corresponde participar en los órganos de gobierno de las instituciones paraestatales agrupadas bajo su dirección, conocer su operación, y evaluar sus resultados. Asimismo, es de su incumbencia organizar los procesos de programación y presupuestación de las mismas.

438 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 1o., 9o., 10, 11, 12, 14, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25 y 45-50.

### 3. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

El principal objetivo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,<sup>439</sup> es asegurar la utilización adecuada de los recursos públicos, y controlar eficientemente su erogación para garantizar el cumplimiento de los fines programados. En su articulado se aúnan las decisiones políticas con la operación del gasto, para que éste se programe y ejecute eficientemente. Asimismo, se estipula en dicho texto que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde programar, presupuestar, controlar y evaluar el gasto público;<sup>440</sup> y se establece que el gasto público federal abarca las erogaciones tanto por concepto de gasto corriente, inversión física e inversión financiera, como por concepto de pagos de pasivo o deuda pública, y asimismo las que se relacionan con la responsabilidad patrimonial.

También, en dicha ley se ordena que todas las entidades que efectúen gasto público federal cuenten con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades; define lo que es el presupuesto, establece la estructura y contenido del mismo, señala la forma en que debe formularse, fija las normas de su ejercicio, y señala a los responsables de su ejecución. También dispone que las secretarías y departamentos administrativos deben ordenar y coordinar las actividades de planeación, programación y evaluación del gasto de las entidades paraestatales que queden ubicadas en el sector que coordinen.

En el citado ordenamiento se establece<sup>441</sup> que la programación del gasto público federal debe basarse en directrices y planes de desarrollo económico y social; que los presupuestos —fundados en costos— han de formularse con apoyo en programas que señalen los objetivos, las metas y las unidades responsables de su ejecución; y asimismo, que para evitar la suspensión de proyectos por falta de medios, han de especificar la fuente de recursos para su financiamiento.

Conforme a sus disposiciones, el Proyecto de Presupuesto debe ser presentado por el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponda, y

439 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1976, en vigor desde el 1o. de enero de 1977; abroga la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 31 de diciembre de 1935.

440 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículos 2o., 5o., 6o., 7o., 15 y 17.

441 *Ibidem*, artículos 12, 13, 14, 20, 22, 25, 28 y 29.

toda proposición de aumento o creación de partidas que en la legislatura se haga, debe ir acompañada del concomitante incremento en el ingreso.

La ley que se estudia determina las atribuciones del Ejecutivo federal para asignar los recursos obtenidos en exceso, y ordena que el gasto público federal se ajuste al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de partidas de ampliación automática relativas a erogaciones cuyo monto no es posible prever.

Concluida la vigencia del presupuesto, sólo pueden hacerse pagos con base en él cuando se trate de conceptos efectivamente devengados en el año correspondiente, siempre y cuando las operaciones que los originaron hubieran sido contabilizadas debida y oportunamente, y la entidad responsable hubiera cumplido con la obligación de informar a la Secretaría de Hacienda antes del último día de febrero, el monto y las características de su deuda pública flotante o de su pasivo circulante al fin del año anterior.

Cada una de las dependencias y entidades debe llevar su propia contabilidad<sup>442</sup> y registros auxiliares de acuerdo con las instrucciones que sobre la forma y términos de hacerlo dicte la Secretaría de Hacienda, la cual periódicamente debe examinar el funcionamiento de sus sistema y procedimientos de contabilidad para autorizar, en su caso, su modificación o simplificación.

Excepto cuando por la naturaleza de sus funciones o por lo reducido de sus operaciones no se justifiquen, y así lo acuerde el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda, en todas las dependencias y entidades de la administración pública paraestatal deben establecerse órganos de auditoría interna, mismos que bajo las órdenes del titular respectivo deben cumplir los programas mínimos que fije la autoridad citada.

Las mencionadas entidades y dependencias deben suministrar a la Secretaría de Hacienda, con la periodicidad que la misma determine, toda la información presupuestal, contable, financiera, y de cualquier índole que requiera. Consolidada ésta, la Secretaría de Hacienda formula la Cuenta Anual de la Hacienda Pública federal, y la somete a la consideración del presidente de la república para posteriormente presentarla para su revisión a la Cámara de Diputados. Los órganos competentes de ésta, y los de la Cámara de Senadores, y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

442 *Ibidem*, artículos 39 y 42-44.

remiten oportunamente sus estados contables directamente al presidente de la república, para que éste ordene su incorporación a dicha cuenta.

#### 4. *Ley General de Deuda Pública*

La Ley General de Deuda Pública<sup>443</sup> tiene como objetivo principal obtener el máximo rendimiento de los medios financieros que el sector público federal consigue a través del crédito interno y externo, así como organizar los procedimientos de información con el fin de que permitan determinar en todo momento el estado del endeudamiento nacional.

La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo tanto del Ejecutivo federal y sus dependencias, como de los organismos descentralizados; de las empresas de participación estatal mayoritaria; y asimismo de las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros, y las de fianzas. También está compuesta por las obligaciones a cargo de los fideicomisos en los que el fideicomitente es el gobierno federal, un organismo descentralizado, una empresa de participación estatal mayoritaria, o alguna institución que preste servicios de banca, crédito, seguros o fianzas.<sup>444</sup>

Los organismos descentralizados, empresas y fideicomisos recién mencionados, pueden contratar financiamientos externos sólo con autorización previa de la Secretaría de Hacienda; por lo que toca a los financiamientos internos, basta con la aprobación de sus órganos de gobierno, que deben informar sobre el particular a la mencionada secretaría. Ésta supervisa el manejo de los recursos provenientes de estos financiamientos, y puede coordinarse al respecto con la secretaría de Estado o el departamento administrativo a cargo del sector de que se trate.

El Ejecutivo federal y sus dependencias sólo pueden contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las entidades del sector público federal requieren autorización previa de dicha secretaría para efectuar tanto negociaciones oficiales, como gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales; para obtener dicha aprobación deben propor-

443 En vigor desde el 1o. de enero de 1977, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1976.

444 Ley General de Deuda Pública, artículos 1o., 2o., 6o., 7o., 15 y 17.

cionarle sus programas financieros tanto anuales como a mediano y largo plazo, así como la información adicional que les solicite para determinar sus necesidades de crédito.

Los financiamientos no deben exceder la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan, por lo que los proyectos a cargo de las dependencias del gobierno federal deben producir los recursos suficientes tanto para la amortización del capital, como para el cumplimiento de las obligaciones que dichos financiamientos impliquen.

Tratándose de obligaciones derivadas del financiamiento de proyectos de infraestructura productiva a largo plazo relacionados con actividades prioritarias, mediante el cual vayan a adquirirse bienes o servicios bajo cualquier modalidad, y cuya fuente de pago va a ser el flujo de recursos que el mismo proyecto origine, en ningún caso pueden autorizarse financiamientos que generen obligaciones que a juicio de la secretaría excedan la capacidad de pago de las entidades que piden la aprobación.

Para efectos de esta ley, sólo se considera como pasivo directo el monto por pagar durante el ejercicio anual en curso y el ejercicio siguiente; el resto del financiamiento se considera como pasivo contingente hasta el pago total del mismo.<sup>445</sup>

Las secretarías de Estado o departamentos administrativos a cargo de la coordinación de cada sector, deben hacer del conocimiento de la Secretaría de Hacienda los proyectos y programas de actividades que requieran subvención para su realización, indicando claramente los recursos que se proponen utilizar para cubrir las obligaciones de los financiamientos que promueven. Su capacidad de pago se establece en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.<sup>446</sup>

La Secretaría de Hacienda autorizará en su caso los financiamientos promovidos por las entidades del sector público, y cuando éstos provengan del exterior o se concierten en moneda extranjera tendrá en cuenta la opinión de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos.<sup>447</sup> El mon-

445 Artículo 18, párrafos 1o. y 3o., y artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establece que en casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Hacienda puede autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año; pero en estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos quedan sujetos —tocante a su disposición y pago— a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

446 *Ibidem*, artículos 11, 12 y 18, párrafo 2o.

447 Órgano técnico auxiliar de consulta en materia de crédito externo presidido por la

to de las partidas que las entidades deben destinar anualmente para satisfacer los compromisos derivados de la contratación de empréstitos, debe ser revisado por la Secretaría de Hacienda con el fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En ningún caso puede aquélla autorizar financiamientos que generen obligaciones que a su juicio excedan la capacidad de pago de las entidades promoventes,<sup>448</sup> las cuales están obligadas a llevar el registro de los créditos en que participen conforme a las reglas que señale la multicitada secretaría, y deben asimismo dar las facilidades necesarias para que personal de la misma compruebe la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda.

En respuesta a iniciativa fundada del Ejecutivo, al Congreso de la Unión compete autorizar el monto del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal, así como para el de las entidades del sector público federal incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>449</sup> Al aprobar la Ley de Ingresos, el congreso puede autorizar el ejercicio de montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del Ejecutivo federal existan circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan, debiendo informar de inmediato a dicha asamblea. Al remitir el proyecto de Ley de Ingresos, y al rendir la Cuenta Pública, el Ejecutivo debe informar al congreso el estado de la deuda, y asimismo comunicarle trimestralmente los movimientos de la misma.

Los montos de endeudamiento aprobados por el congreso son la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del presupuesto federal. La deuda neta de las entidades incluidas en dicho documento, debe estar relacionada con la calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento. La Secretaría de Hacienda debe asegurarse de que se incluyan en los presupuestos de las entidades del sector público las sumas necesarias para satisfacer puntualmente los compromisos derivados de la contratación de financiamientos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrado por representantes de las principales instituciones de crédito y de las entidades del sector público que la dicha secretaría considere conveniente.

448 Ley General de Deuda Pública, artículos 7o., 9o., 12 y 23-25.

449 *Ibidem*, artículos 9o., 12 y 24.

## 5. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público regula el gasto que en ese tipo de operaciones se realice en la república mexicana con cargo al presupuesto federal por la Federación, los estados, los municipios o los organismos auxiliares de dichos niveles de gobierno. También reglamenta las funciones relativas a su planeación, presupuestación y ejecución.<sup>450</sup>

Al planear sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, las dependencias de la administración pública federal deben ajustarse tanto a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, como a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que les correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales de trabajo. Todo lo anterior de acuerdo con los objetivos, metas y previsión de recursos establecidos para ellos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La erogación para la contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, requiere la autorización por escrito del titular de la dependencia de que se trate, así como el dictamen del área respectiva en el sentido de que no se cuenta con personal capacitado o disponible para realizar esas actividades, por lo que el primer paso es verificar en sus propios archivos —o en su caso, en los de la coordinadora del sector correspondiente—, si existen trabajos sobre la materia de la que se trata. De haberlos, y si satisfacen las necesidades de la entidad, no procede la contratación de esos servicios, con excepción de los indispensables para realizar las tareas que sean necesarias para adecuarlos, actualizarlos o complementarlos.

Tomando en cuenta tanto sus objetivos y metas a largo, mediano y corto plazo, como las acciones que han de realizarse antes, durante y después de las operaciones a que se refiere la ley que se comenta, las dependencias y entidades formulan sus respectivos presupuestos y sus programas —ya abarquen más de un ejercicio presupuestal, o se trate de programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios—. Deben, asimismo, considerar la calendarización física y financiera de los re-

450 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, *Diario Oficial de la Federación*, de 4 de enero de 2000, artículos 18, 19, 20, fracciones I-IX, 21, 22, fracción II, y 23.

cursos necesarios; las unidades responsables de la ejecución de los proyectos; los programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones que se requieran, y en su caso, aquellos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización, incluyendo los que han de sujetarse a procesos productivos.

Asimismo, deben cerciorarse dichos organismos de que los bienes que necesitan existen en cantidad suficiente, enterarse de los plazos estimados para su suministro, y de los avances tecnológicos incorporados en ellos; y en su caso conocer los planos, proyectos y especificaciones. También deben tomar en cuenta los requerimientos de mantenimiento de los bienes muebles a su cargo, y las demás previsiones, de acuerdo con la naturaleza y características de las adquisiciones, arrendamientos o servicios; así como las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, o a falta de éstas, las normas internacionales.

A más tardar, el 31 de marzo de cada año las dependencias y entidades remiten a la Secretaría de Economía su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y lo ponen a disposición de los interesados —con excepción de aquella información que de conformidad con las disposiciones aplicables sea de naturaleza confidencial—. Esta acción es de carácter informativo y no implica compromiso alguno de contratación: el programa puede ser adicionado, modificado, suspendido o cancelado, sin responsabilidad alguna para el organismo de que se trate.

Conforme a las bases que expida la Secretaría de Contraloría, el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios que debe existir en cada dependencia, tiene facultades para elaborar y aprobar su manual de integración y funcionamiento; así como para autorizar —cuando se justifique— la creación de subcomités de adquisiciones, arrendamientos, y servicios, y también para aprobar su integración y funcionamiento. Cuando por la naturaleza de sus funciones, o por lo reducido de sus operaciones en alguna entidad o dependencia no sea forzosa la instalación de dicho comité, la Secretaría de Contraloría puede autorizar la excepción correspondiente. Asimismo, puede autorizar su creación en un órgano desconcentrado, cuando la cantidad y el monto de sus operaciones, o las características de sus funciones, lo hagan necesario.

Dicho comité tiene a su cargo proponer las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, sometiéndolas a consideración del titular de la dependencia —o al órgano de gobierno en el caso de las entidades—; así como autorizar los supuestos

no previstos. Tiene asimismo facultades para revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como para formular las observaciones y recomendaciones procedentes.

Puede autorizar la reducción del plazo para la presentación y apertura de proposiciones en licitaciones públicas, y asimismo dictaminar —previamente a la iniciación del procedimiento— sobre la conveniencia de no sujetarse a licitación pública en caso de encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos por la propia ley, en cuyo caso la dependencia o entidad debe informar al comité, una vez concluida la contratación respectiva. Esta función también puede ser ejercida directamente por el titular de dicha dependencia o entidad.

Entre las atribuciones del multicitado comité están también la de analizar trimestralmente tanto las licitaciones públicas realizadas, como los informes sobre los casos no sujetos ellas a los que se ha hecho referencia; así como los resultados generales de las adquisiciones, arrendamientos y servicios. Puede asimismo recomendar —en su caso— las medidas necesarias para evitar el probable incumplimiento de alguna disposición legal o administrativa; y cuando se le solicite, manifestar su opinión respecto a los dictámenes y fallos emitidos por los servidores públicos responsables de ello; así como coadyuvar al cumplimiento de la ley que se analiza, y al de las demás disposiciones aplicables.

En función del volumen, características e importancia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten, el Ejecutivo federal —por conducto de la Secretaría de Contraloría— determina cuáles son las dependencias y entidades que deben instalar Comisiones Mixtas de Abastecimiento. Éstas, que conforme a las bases expedidas por la citada secretaría elaboran y aprueban sus propios manuales de integración y funcionamiento, tienen por objeto promover las acciones que favorezcan la proveeduría de micro, pequeñas y medianas empresas, así como el consumo por parte de otras firmas de los bienes o servicios producidos por aquéllas; y colaborar en la aplicación de los programas de desarrollo de proveedores nacionales.

Asimismo, dichas comisiones deben difundir y fomentar tanto la utilización de los programas de financiamiento para apoyar la fabricación de bienes, como la de los diversos estímulos del gobierno federal; promover y acordar programas de sustitución eficiente de importaciones, así como de simplificación interna de los trámites administrativos que efectúan las distintas dependencias o entidades en relación con sus adquisi-

ciones, arrendamientos y servicios; emitir recomendaciones sobre las metas de utilización de las reservas de compras pactadas con otros países; conocer los programas de licitaciones internacionales de la dependencia o entidad de que se trate y opinar sobre ellos; e informar a los comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, de las recomendaciones planteadas en el seno de las comisiones.

En los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios cuya vigencia rebase un ejercicio presupuestal, las dependencias o entidades deben determinar tanto el presupuesto total, como el relativo a los ejercicios que abarque. En la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes se consideran los costos que en su momento se encuentren vigentes, y se da prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.<sup>451</sup>

#### *6. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*

Al planear las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas,<sup>452</sup> las dependencias y entidades de la administración pública federal deben ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y a los de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que les correspondan. También deben avenirse a las previsiones contenidas en sus programas de trabajo anuales, de acuerdo con sus objetivos y metas, considerando las previsiones de recursos establecidos para ellas en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y asimismo a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos.

Sólo pueden celebrarse contratos de servicios relacionados con obras públicas cuando las áreas responsables de su ejecución carezcan cuantitativa o cualitativamente de los elementos, instalaciones y personal para llevarlos a cabo, lo cual debe comprobarse a través del dictamen que para tal efecto emita el titular del área responsable de los trabajos.

Previamente a la realización de estudios o proyectos, debe verificarse en los archivos de la dependencia o entidad, o en los de la coordinadora del sector, si existen ya análisis sobre la materia de que se trata; y de ser así, y si satisfacen los requisitos exigidos, sólo procede la contratación de

451 Para estos efectos, las dependencias y entidades deben observar lo previsto en el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

452 Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículos 17-26.

las tareas necesarias para adecuarlos, actualizarlos o completarlos. Las entidades deben remitir a su coordinadora de sector una descripción sucinta del objeto de los contratos que en estas materias celebren, así como de sus productos.

Sea que las dependencias y entidades realicen por administración directa las obras públicas y los servicios relacionados con ellas, o que pacten con contratistas la ejecución de las mismas, deben observar las disposiciones que en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y construcción, rijan en el ámbito federal, estatal y municipal.

Con apoyo en la evaluación del impacto ambiental prevista por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y con la intervención que corresponda a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como a las dependencias y entidades que tengan atribuciones en la materia, dichos organismos están obligados a tomar en consideración los efectos que sobre el medio ambiente pudiera causar la ejecución de la obra pública, y cuando éste pudiera deteriorarse, prever las medidas necesarias para preservarlo o restituirlo a su forma original.

Antes de iniciar los trabajos, debe contarse con la expropiación de los inmuebles sobre los cuales va a ejecutarse la obra pública; con la propiedad o los derechos de propiedad, incluyendo el derecho de vía; y con los dictámenes, permisos, licencias y derechos de bancos de materiales. En las bases de licitación deben precisarse los trámites que corresponde realizar al contratista.

A más tardar, el 31 marzo de cada año, las dependencias y entidades remiten a la Secretaría de Economía su Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y con excepción de los datos que según las disposiciones aplicables sean de naturaleza confidencial, lo ponen a disposición de los interesados. Esto no implica compromiso de contratación: el programa puede ser adicionado, modificado, suspendido, o cancelado sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate.

Para efectos de hacerlos conocer, la mencionada secretaría integra y difunde los programas anuales de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, para lo cual puede requerir a las dependencias y entidades la información relativa a sus modificaciones.

Respecto a las obras públicas y a los servicios relacionados con las mismas, cuya ejecución rebase un ejercicio presupuestal, las dependencias o entidades deben determinar tanto el presupuesto total, como el relativo al ejercicio de que se trate. En la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes, además de considerar los costos que en su momento se encuentren vigentes, deben hacerse las previsiones necesarias tanto respecto a los ajustes en ellos, como a la existencia de convenios que aseguren la continuidad de los trabajos. La base para solicitar la asignación de cada ejercicio presupuestal es el presupuesto actualizado, y la asignación presupuestal aprobada para cada contrato sirve de base para otorgar, en su caso, el porcentaje pactado como anticipo.

Para permitir a los licitantes preparar propuestas solventes y ejecutar ininterrumpidamente su trabajo hasta la conclusión de la obra pública, debe contarse previamente con estudios y proyectos, especificaciones de construcción, normas de calidad y programas de ejecución totalmente terminados, o al menos con un alto grado de avance.

Para convocar, adjudicar o contratar obras públicas y servicios relacionados con ellas, las dependencias o entidades deben contar con la autorización global o específica por parte de la citada secretaría respecto a sus presupuestos de inversión y de gasto corriente, con base en los cuales elaboran sus programas de ejecución y pagos correspondientes. En casos excepcionales y previa aprobación de dicha autoridad, las dependencias y entidades pueden hacer la convocatoria sin contar con la mencionada autorización.

Atendiendo al volumen de obras públicas y servicios relacionados con ellas que realicen los titulares de las dependencias o los órganos de gobierno de las entidades, establecen Comités de Obras Públicas, los cuales tienen atribuciones para elaborar y aprobar su propio manual de integración y funcionamiento conforme a las bases que expida la Secretaría de Contraloría, y autorizar —cuando se justifique— la creación de subcomités de obras públicas, así como aprobar la integración y funcionamiento de los mismos.

Dichos comités pueden proponer las políticas, bases y lineamientos en materia de obras públicas y servicios relacionados con ellas, sometiendo a la consideración del titular de la dependencia o del órgano de gobierno en el caso de las entidades; así como autorizar los supuestos no previstos en esas propuestas. Tienen también facultades para revisar los programas y presupuestos de obras públicas y servicios relacionados con

ellas, y para formular las observaciones y recomendaciones convenientes; y asimismo para dictaminar —previamente a la iniciación del procedimiento— sobre la pertinencia de no celebrar licitaciones públicas cuando se dé alguno de los supuestos de excepción previstos en la propia ley.

Teniendo en mente sus objetivos y metas a largo, mediano y corto plazo, las dependencias y entidades formulan tanto sus programas de obras públicas y de servicios relacionados con ellas que abarcan más de un ejercicio presupuestal, como sus programas anuales y sus respectivos presupuestos. Según las características, complejidad y magnitud de los trabajos por realizar, y considerando las condiciones ambientales, climáticas y geográficas de la región donde va a realizarse la obra pública, así como sus resultados previsibles, se practican investigaciones; se solicitan asesorías y consultorías; y se hacen los estudios necesarios, incluyendo el de preinversión —para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de la obra—, y el de los proyectos arquitectónicos y de ingeniería.

También toman en cuenta las unidades responsables de su ejecución, y las fechas previstas de iniciación y terminación de los trabajos; lo mismo que las acciones que van a realizarse antes, durante y después de la ejecución de las obras públicas, incluyendo las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y las accesorias, así como las operaciones para ponerlas en servicio.

Deben asegurar, asimismo, la adquisición y regularización de la tenencia de la tierra, contar con los permisos necesarios —especialmente el de construcción—, y con las autorizaciones y licencias que se requieran; prever la coordinación necesaria para resolver posibles interferencias, y evitar la duplicidad de los trabajos o la interrupción de servicios públicos; conocer la calendarización física y financiera de los recursos necesarios para la realización de los estudios y proyectos, para la ejecución de los trabajos, y para la cobertura de los gastos de operación; estar al corriente de las demás previsiones y características de los trabajos; y cumplir con las reglas aplicables, de acuerdo con la Ley Federal de Metrología y Normalización, o a falta de ellas, con las normas internacionales.

Deben tomar en cuenta, asimismo, la ejecución, que incluye el costo estimado de las obras públicas y servicios relacionados con ellas que se realicen por contrato, o el costo de los recursos necesarios, en caso de que se lleven a cabo por administración directa; prever las condiciones de suministro de materiales, maquinaria, equipos, o cualquier accesorio rela-

cionado con los trabajos; y asegurar los recursos para pruebas y funcionamiento, así como para cubrir los costos indirectos de los trabajos, y los de las labores de mantenimiento de los bienes inmuebles a cargo de las distintas dependencias y entidades.

No deben olvidar que toda instalación pública debe asegurar el acceso, la evacuación y el libre tránsito sin barreras arquitectónicas a todas las personas; ni que debe cumplir con las normas de diseño y de señalización en vigor respecto a las instalaciones, circulación, servicios sanitarios y demás instalaciones análogas para las personas con discapacidad.

### III. AUTORIDADES A CARGO DE DAR COHESIÓN A LAS ACTIVIDADES PRESUPUESTALES

En el ámbito federal y de acuerdo con sus respectivas competencias, las atribuciones de tres dependencias confluyen en la determinación, ejecución y evaluación de las actividades de planeación, programación y presupuestación. A cargo de esas operaciones están la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Desarrollo Social, especialmente las dos primeras.

Desde 1997, por medio de la firma de acuerdos de desempeño, la Secretaría de Hacienda ha transferido algunas de sus prerrogativas a las distintas entidades para darles mayor libertad en el manejo de sus presupuestos, particularmente mediante la eliminación del requisito de autorización previa. A pesar de esto, para conservar la disciplina presupuestaria, mantener una restricción presupuestal que no sea rebasada, e impedir de esta manera el sobregiro en el gasto, la mencionada secretaría y la de Contraloría aún mantienen un control general sobre las decisiones de gasto público.<sup>453</sup>

Las disposiciones que rigen la ejecución del gasto público están contenidas en el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, que ha venido simplificándose con motivo de la liberación de trámites conforme a los citados acuerdos de desempeño.

453 OCDE, *op. cit.*, nota 158, pp. 108-110 y 116.

## 1. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

El papel central en la preparación del Proyecto de Presupuesto de Egresos atañe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a ella le corresponde<sup>454</sup> proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo, y elaborar con la participación de los grupos interesados el plan nacional correspondiente. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo, debe determinar las orientaciones nacionales y vincularlas con los objetivos globales, sectoriales y regionales, ajustándolas a los límites financieros. Esto lo hace al atender a las necesidades y políticas del desarrollo nacional, al proyectar y calcular los egresos del gobierno federal, y de la administración pública paraestatal haciéndolos compatibles con los recursos disponibles; y al formular los proyectos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación—.

Debe, por otra parte, ejecutar y supervisar todas las fases del presupuesto; contratar empréstitos y controlar la emisión de moneda; evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y llevar a cabo los trámites y registros que la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal requieran.

Asimismo, gira las instrucciones<sup>455</sup> sobre la forma y términos en los que cada entidad debe llevar su contabilidad, y periódicamente analiza su funcionamiento y procedimientos; mantiene el control sobre el gasto público federal mediante la fiscalización permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y erogaciones; da seguimiento a la realización financiera y de resultados durante la ejecución de los programas aprobados; y mide la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa en relación con la consecución de los objetivos y metas de dichos programas.

El control y la evaluación se basan en la información proporcionada por los registros de las operaciones de las entidades y dependencias; en la observación de los hechos; y en el estudio de las conclusiones y recomendaciones, y en general, de los informes y resultados de las auditorías y

<sup>454</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 31, fracciones III, XIV, XV, XVI y XVII; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 4o.; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículos 32-50; y Ley de Planeación, artículos 14, fracciones VI y VII, y 15, fracciones II y V.

<sup>455</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 31, fracción XVIII, y Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículos 81-111 y 130-133.

visitas practicadas a los distintos organismos. El análisis de las evaluaciones que conforme a los criterios fijados por la secretaría cuyas atribuciones se enumeran, y por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, realizan las entidades coordinadoras de sector y las propias dependencias en materia de presupuesto y gasto, sirve también como base para elaborar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que anualmente prepara la Secretaría de Hacienda.

Todas las entidades públicas —instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos que realizan gasto federal—<sup>456</sup> tienen la obligación de sujetarse a la programación del gasto que a través de directrices y planes de desarrollo económico y social fija la Secretaría de Hacienda. Y a su vez, cada secretaría de Estado orienta y coordina la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que quedan ubicadas en el sector que está bajo su coordinación.

La programación del gasto público federal se basa<sup>457</sup> en los planes nacionales de desarrollo económico y social, y en las directrices que a través de la Secretaría de Hacienda formule el Ejecutivo federal. A dicha secretaría y a la de Contraloría les corresponde vigilar que las afectaciones a los presupuestos se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables, y a los criterios que esta última dicte.

## 2. *Secretaría de Desarrollo Social*

La formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>458</sup> Con ese propósito, y de acuerdo a lo convenido entre el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales y municipales, coordina las acciones relacionadas con promover un mejor nivel de vida; proyecta y metodiza —con la participación que corresponda a dichos gobiernos— la planeación regional; y elabora los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo federal.

Con el respaldo de los mencionados gobiernos, la Secretaría de Desarrollo Social organiza, concierta y ejecuta programas especiales para la

456 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 6o.

457 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 4o.; y Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 50.

458 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32, fracciones I-VIII.

atención de los sectores sociales más desprotegidos; y evalúa la aplicación de las transferencias de fondos realizada por la Federación y los sectores social y privado en favor de los estados y los municipios. Asimismo, en cumplimiento de las acciones e inversiones convenidas en los términos de los párrafos anteriores, y con la intervención de los gobiernos locales y la participación de los sectores social y privado, sistematiza y ejecuta la política nacional tanto para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos, como para proporcionar asistencia técnica y los medios que se requieran para ese propósito.

### 3. *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*

La organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental, la inspección del ejercicio del gasto público federal, y el análisis de su congruencia con el Presupuesto de Egresos, corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.<sup>459</sup> Entre sus facultades está la de vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; así como la de velar por el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, y la de dar tanto asesoría como apoyo a los órganos de control interno.

Con tal propósito,<sup>460</sup> expide las normas reguladoras de los instrumentos de vigilancia de la administración pública federal, para lo cual establece las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la misma, y efectúa las que éstas requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control; y por sí, o a solicitud de la Secretaría de Hacienda o de la coordinadora de sector, realiza auditorías y evaluaciones a las distintas dependencias y entidades con el objeto de promover la eficiencia en su gestión, y de facilitar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Dicha secretaría supervisa el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, y asesora y apoya a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y asimismo, periódicamente informa al Ejecutivo federal sobre las conclusiones

459 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37, adicionado según *Diario Oficial de la Federación* de 28 de diciembre de 1994, fracciones I, III y V.

460 *Ibidem*, fracciones II, IV, VII y XIV.

consecuencia de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como del resultado de la fiscalización de las que hubieran sido objeto de ese procedimiento.

La expedición de proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos —humanos, materiales y financieros—, así como de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda, requiere la opinión de la Secretaría de Contraloría.<sup>461</sup> Esta dependencia se coordina con la Auditoría Superior de la Federación, que depende de la Cámara de Diputados, para establecer los procedimientos necesarios que les permitan a ambas el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

Por otra parte, dicha secretaría<sup>462</sup> cuenta entre sus responsabilidades la de establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y desincorporación de activos de la administración federal. Con el fin de obtener del uso y goce de los inmuebles de la Federación el mayor provecho, en coordinación con los estados y los municipios, con los particulares interesados, y con los gobiernos de otros países, puede expedir normas técnicas, autorizar y en su caso proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar —directamente o a través de terceros— los edificios públicos.

Conduce además la política inmobiliaria de la Federación: administra los inmuebles de propiedad federal que no estén asignados a alguna dependencia o entidad; regula la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la administración pública federal; y lleva el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.

#### IV. PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN POR PROGRAMAS

La presupuestación por programas es una técnica con carácter interdisciplinario e interinstitucional que toma en cuenta los aspectos más importantes de la organización y atribuciones de las diferentes dependencias del sector público para imprimirles una acción programática en función de la política del gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo. Mediante la

461 *Ibidem*, fracciones IX y XIII.

462 *Ibidem*, fracciones XIX, y XX-XXIV.

estructuración de guías básicas de acción, dicho método hace posible definir tanto los objetivos y las metas por alcanzar, como las unidades responsables de lograrlo y el monto de los recursos económicos necesarios para hacerlo. Asimismo, hace factible el plan operativo a corto plazo —elaborado con base en los planes a mediano y largo plazo— con la finalidad de satisfacer las exigencias de la comunidad.

Además de ser un instrumento administrativo y contable, el presupuesto por programas cumple una función básica: adecuar e incorporar tanto los objetivos como las metas a corto y mediano plazo. De esta manera permite tanto identificar en forma clara y objetiva cuáles son las necesidades más apremiantes que han de remediarse con el gasto público, como llevar a cabo de la manera más adecuada la asignación de recursos y amalgamar sus principales funciones: planificación, programación y presupuestación. El presupuesto se convierte así en una herramienta que mediante la racionalización de los procesos de selección de opciones, facilita una eficaz toma de decisiones y el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los planes de trabajo.

Con el fin de dejar claro lo que se va a realizar con los recursos disponibles, el presupuesto por programas indica los propósitos y objetivos para los que se buscan recursos, el costo de cada uno de los programas diseñados para alcanzar dichas metas, y las unidades de medida e índices de rendimiento para facilitar la evaluación de los avances, a medida que van lográndose. Esto ayuda a racionalizar el uso de los fondos públicos de acuerdo con cursos operativos de acción, y en función de los fines particulares y conforme a la jerarquización de las necesidades de cada unidad presupuestaria a la que se asignan recursos.

Al relacionar los medios con que se cuenta con las metas fijadas, el presupuesto por programas logra una eficiente asignación de recursos, y da continuidad al proceso presupuestario al vincular los planes anuales operativos con los planes a mediano y largo plazo, precisando el volumen de servicios o productos que van a requerirse y generarse tanto en el año en curso, como en ulteriores ejercicios presupuestales.

Dado que la finalidad principal del procedimiento que se analiza es lograr la consecución de los objetivos inherentes a las políticas generales de cada institución, tal como están delineadas en sus planes a mediano y largo plazo, su operación está orientada no sólo por las acciones inmediatas, sino por las metas alcanzables en un periodo más extenso establecidas en los programas globales o sectoriales; pero fijar las metas por al-

canzar en cada periodo, hace posible una mejor evaluación de los resultados, para lo cual se acumula sistemáticamente la información indispensable para la formulación y permanente revisión de los planes anuales.

Revelar las actividades programadas en términos concretos, y exponer lo que se pretende gastar correlacionándolo con los objetivos que habrán de realizarse, hace factible establecer un sistema de costos que constituye, por una parte, un elemento de análisis y control para la adecuada asignación de recursos, y por la otra un indicador de la productividad y eficiencia alcanzada por quienes ejercen el presupuesto. Además, al fijar los objetivos que deben ser cumplidos, y señalar tanto los medios necesarios para la ejecución de los programas establecidos, como a los obligados a llevarlos a cabo, el presupuesto da pautas para precisar responsabilidades en sus distintas fases: planeación, formulación, reformulación, operación, control y evaluación.<sup>463</sup>

### 1. *Planeación*

Por su orientación económica, el gasto público se encuentra relacionado con el proceso nacional de planeación. Dentro del sistema presupuestal, se entiende por planeación al conjunto de actividades relativas tanto a la revisión anual de los objetivos y metas de cada sector, como a la jerarquización de sus programas, tareas ambas que sirven como marco general para orientar a las distintas áreas sobre lo que deben realizar en materia de programación y presupuestación. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo, en el curso de esta etapa es que se dan, en el seno del gabinete económico, las orientaciones generales, vinculándolas con los objetivos globales, sectoriales y regionales; y asimismo, para marcar los límites dentro de los cuales puede planearse el gasto,<sup>464</sup> se ajustan los topes mínimos y máximos de recursos.

Dado que planear consiste en prever el futuro para influirlo, esta actividad está condicionada por la estructura y el funcionamiento del entorno político, económico y social en el que va a planificarse; por el grado de evolución y complejidad de la administración pública; por el conocimiento tanto de la situación económica imperante como de las políticas coyun-

463 Secretaría de Educación Pública y Universidad Autónoma de Tlaxcala, *op. cit.*, nota 279, pp. 51-68.

464 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, pp. 38 y 49.

turales; por la disposición de personal técnico calificado; y por la existencia de información adecuada, así como por el acceso a ella.

Para llegar al programa operativo anual que establece los tiempos y recursos para llevar a cabo los proyectos, se parte de diagnosticar los problemas, detectando las necesidades que deben resolverse, jerarquizándolas de lo más, a lo menos importante. A continuación se definen las líneas de acción, los fines a los que en general se tiende, así como los objetivos precisos que se buscan; y por último se especifican las metas que han de servir para cuantificar los objetivos y los logros, y la estrategia conforme a la cual el proyecto se llevará a cabo.

## 2. *Formulación del presupuesto por programas*

Esta etapa<sup>465</sup> comprende, por una parte, la realización de las actividades tendentes a precisar en qué y cómo se gastarán los fondos presupuestales durante el periodo para el cual se prepara; y por la otra la ejecución de las tareas relativas a señalar las fuentes de recursos y su posible rendimiento. Implica, por lo tanto, elaborar un programa anual de trabajo, calcular el monto de las erogaciones necesarias para sufragarlo, y estimar los ingresos con los que va a cubrirse, para así integrar el presupuesto.

El proceso de preparar el presupuesto es innegablemente técnico, pero al mismo tiempo es esencialmente político, porque hay decisiones clave de la política, que se toman en el contexto de la presupuestación. Durante ella se decide lo que el gobierno va a hacer, y sobre todo lo que se niega a hacer, y por lo mismo es en el presupuesto donde se manifiestan las verdaderas tendencias del jefe del Ejecutivo.<sup>466</sup>

### A. *Aspecto político*

En el proceso de formular el presupuesto, el Ejecutivo media entre grupos e individuos que quieren distintas cosas del gobierno y determina quién consigue qué.<sup>467</sup> Teóricamente el presupuesto liga las preferencias de la ciudadanía con las metas de acción del gobierno, y refleja las preferencias de la mayoría de los ciudadanos por distintas formas de tributación y niveles de imposición, y diferentes programas y dimensiones de

465 *Ibidem*, pp. 56, 57 y 61.

466 Rubin, Irene S., *The Politics of Public Budgeting*, 2a. ed., Chatham House Publishers, p. 1.

467 *Ibidem*, pp. 1 y 2.

gasto público; pero siempre hay que considerar la posibilidad de que grupos específicos de contribuyentes presionen para que sean otros los que soporten la carga de financiar el gasto público.

Si la mayor parte de éste se destina al gasto social, y el sistema fiscal es realmente progresivo, se redistribuye riqueza de los pudientes hacia los marginados; si el interés principal es la infraestructura económica y el gasto se financia con un sistema tributario regresivo, se redistribuye la riqueza de los pobres hacia los ricos, pues son aquéllos los que financian los programas sociales que han de favorecerlos.<sup>468</sup>

El presupuesto revela el poder relativo de diferentes individuos y organizaciones para influir en lo que el gobierno hace; y también hace patente el poder relativo de los actores del presupuesto:<sup>469</sup> las dependencias del Ejecutivo que compiten por que sean sus proyectos los aprobados y reciban mayor financiamiento, y que asimismo se afanan por limitar la actuación de las autoridades que dentro de la administración realizan el control interno. Fuera del Poder Ejecutivo, la lucha más seria es entre el jefe de éste y la legislatura, porque contienden por el control de la política. Pero durante el proceso presupuestal disputan también personas y organizaciones con perspectivas diferentes, tratando de lograr sus propios fines a través del presupuesto: ciudadanos individualmente considerados, grupos específicos de presión, otros niveles de gobierno, políticos y medios masivos de comunicación.

Esto lo hace una importante y única arena política. Es importante por los temas específicos de política que en él se elucidan: las dimensiones del aparato burocrático, la redistribución de la riqueza, la apertura del gobierno a los grupos de presión, la distribución de atribuciones y fuentes de financiamiento entre los diferentes niveles de gobierno, y la responsabilidad del gobierno hacia la sociedad en general, o hacia grupos de presión nacionales o internacionales. Y es única porque las decisiones relativas a esas cuestiones tienen lugar en un contexto que exige equilibrio; apertura al entorno social, político y económico; y un ininterrumpido flujo de decisiones que deben ser tomadas con toda oportunidad.

468 Los impuestos al consumo —como el IVA— son proporcionales en cuanto a su base, que es el consumo, pero son regresivos en relación al ingreso, porque mientras más pobres son los consumidores, mayor proporción de sus ingresos, si no es que el total de ellos, se destina meramente a subsistir. Un sistema fiscal progresivo se apoya en la imposición al ingreso, siempre que ésta tenga tasas realmente progresivas, como las que establecía la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en México hasta 1964.

469 Rubin, Irene S., *op. cit.*, nota 466, pp. 2, 5 y 252.

## B. *Aspecto técnico*

Para que las propuestas de la presupuestación programática sean homogéneas, y desde el principio cumplan con los principios básicos de contenido y forma, la Secretaría de Hacienda, a más tardar el 15 de marzo, hace llegar a todas las dependencias las normas y lineamientos que deben observar las distintas entidades para elaborar sus programas,<sup>470</sup> para lo cual les envía diversos documentos en los que les señala la política de gasto que deben seguir para diseñar sus programas operativos anuales; les instruye sobre cómo preparar la estructura programática; les hace saber el catálogo de unidades de medida del sector público; el de unidades responsables; el de ramas, dependencias y entidades de la Federación; el de categorías programáticas de la Federación; y asimismo les remite un manual de planeación y presupuestación.<sup>471</sup>

Para fijar las cifras presupuestales y ajustar las metas anuales, en un primer momento de la formulación se hace el análisis financiero global en el nivel de rubros de gasto; y en un segundo tiempo, se calcula y desglosa el irreductible —los recursos económicos que igualan los disponibles en el periodo en curso, indispensables para seguir operando en el mismo nivel—, y se ajustan los límites financieros para elaborar el Proyecto de Presupuesto definitivo en el nivel de partidas. En ambas fases, la agrupación de los proyectos en programas y subprogramas establece una primera versión tanto del anteproyecto de presupuesto, como del anteproyecto de programa de cada sector, que antes de ser entregada a la Secretaría de Hacienda, debe ser analizada y ajustada por el secretario de Estado responsable de él.

### a. Preparación del presupuesto

Al preparar cada dependencia su Proyecto de Presupuesto, con el fin de establecer sus objetivos, unidades de medida y metas particulares en congruencia con los propósitos y políticas nacionales, está obligada a observar las normas y criterios que al respecto dicte la Secretaría de Hacienda. Conforme a éstos debe analizar sus propias funciones y objetivos, examinar tanto la información disponible como los programas del sector

470 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículo 18.

471 Slomianski Marcovich, Paul, *The Budgeting Process in México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo núm. 63, 1998, p. 11.

correspondiente, y elaborar sus pronósticos de demanda y análisis de alternativas para la ubicación del servicio; y asimismo, para precisar los recursos necesarios que han de ser empleados y su costo, es indispensable que utilice plantillas de recursos humanos y de bienes y servicios.

Tanto la justificación de las acciones que cada dependencia pretende llevar a cabo, como la de los recursos que solicita, se hace mediante la jerarquización de los proyectos de todas las unidades implicadas, para lo cual se clasifican aquéllos por orden de importancia, determinando su prioridad, de acuerdo con las necesidades de atención a la demanda y a la disponibilidad de recursos económicos.

### b. Elaboración de proyectos

El punto de enlace entre la estructura programática y la orgánica es el proyecto —unidad mínima de programación y presupuestación—, que es al que se le señalan recursos en las partidas presupuestarias. Sea nuevo o esté ya en operación, el procedimiento general para su elaboración implica el desarrollo de numerosas acciones sucesivas.

*Detección de necesidades insatisfechas.* Utilizando datos estadísticos conforme a las normas y criterios establecidos al respecto, el examen de las carencias que deben ser resueltas se hace a partir del análisis de los programas y de las metas del sector, relacionándolas tanto con otros proyectos de la misma institución, como con los de otros organismos que proporcionen el mismo servicio o uno semejante o complementario.

*Definición de objetivos y análisis de congruencia.* Una vez establecida la necesidad que debe ser aliviada mediante la introducción o continuación del proyecto, lo que sigue es definir su objetivo —la expresión cualitativa y cuantitativa de lo que se pretende hacer para remediar dicha indigencia—, exponiéndolo de manera clara, realista, razonable y lógica. La estrategia que va a ser utilizada se subordina a los resultados que se espera obtener, y una y otros dependen de la correcta determinación de los objetivos.

A continuación se examina la relación de dicho proyecto tanto con los objetivos y funciones de la entidad a cargo del mismo, como con las políticas y los objetivos nacionales y del sector respectivo. El propósito de este análisis de congruencia es justificar el proyecto y si es necesario redefinir la finalidad perseguida, que debe ser coherente tanto con las otras tareas de la dependencia que lo elabora, como con las funciones y

con los demás proyectos de la misma, así como con los de las otras instituciones que participen en la satisfacción de la misma necesidad, y con las políticas y objetivos nacionales y del sector.

*Análisis del proyecto, en relación con otros de la misma institución para el año que se programa y presupuesta.* Este examen se hace estudiando los proyectos existentes simultáneamente con el que se pretende iniciar, con el fin de determinar la alta de éste o su posible fusión con uno que ya esté en operación, así como la baja de los que ya sean obsoletos.

*Determinación de bienes y servicios y unidades de medida.* Para hacer posible el establecimiento de metas cuantificables y susceptibles de ser evaluadas, de índices de eficacia y eficiencia para conocer tanto el volumen de las acciones ejecutadas como su atingencia para lograr los resultados previstos, y de indicadores de la relación entre lo programado y lo alcanzado para medir el cumplimiento de los objetivos fijados, previamente a la introducción de cada programa, subprograma y proyecto es necesario identificar los bienes y servicios concretos que van a proporcionar a la comunidad, así como determinar las unidades de medida más representativas de éstos.

Dichas unidades de medida, además de ser fácilmente identificables, cuantificables y representativas del volumen de trabajo que implica la realización del programa, han de ser homogéneas tanto respecto a las especificaciones de calidad, como al esfuerzo desarrollado para producir los bienes o prestar los servicios a que se refieren. Deben asimismo ser inmutables para permitir su agregación y comparación a lo largo del tiempo, con el fin de ser utilizadas como instrumento de registro para fines de control estadístico y contable, propósito para el que deben expresarse en términos lo suficientemente precisos como para significar lo mismo para quienquiera que registre, comunique o revise esa información.

*Pronóstico de la demanda y determinación de las metas.* Con base en el conocimiento de los bienes y servicios necesarios para cubrir las necesidades detectadas, así como en el de las unidades de medida establecidas, se hace tanto la estimación de la demanda por satisfacer, como la cuantificación de las metas por alcanzar en el ejercicio presupuestal.

*Determinación de los niveles de operación del proyecto.* Lo que establece la factibilidad operativa y económica del proyecto que se intenta introducir es su rango de ejecución, que es el punto en el que coincide la magnitud de la acción prevista con la disponibilidad de recursos. Esta fase del procedimiento tiene por finalidad reconocer las diferentes posi-

lidades de gasto y por tanto de ejecución, en lo que se define como la escala de operaciones o magnitud de realización de un proyecto.

Los niveles de operación se precisan tanto en función de la mecánica operativa del proyecto como de las políticas gubernamentales y las metas establecidas. También se toman en consideración la disponibilidad de recursos humanos y materiales, las restricciones financieras determinadas por los límites presupuestales, y la necesidad de compartir los fondos autorizados con otros proyectos de la institución. Lo anterior implica que dependiendo de su importancia y prioridad, parte de un proyecto puede ser sacrificada; pero no necesariamente su totalidad.

1) Nivel mínimo de operación. Una vez que el gobierno emprende un proyecto cuya ejecución requiere más de un año, no puede abandonar las responsabilidades ya asumidas,<sup>472</sup> por lo que buena parte del presupuesto se basa en proyectos en ejecución que deben ser continuados, y si es necesario y posible ampliados.

Esta es la razón de que, para la elaboración de los proyectos, se parta de la información sobre los medios económicos de los que ya se está haciendo uso conforme al presupuesto del ejercicio en curso, que son los que van a integrar el *presupuesto irreductible* del siguiente ejercicio, que consiste en los recursos indispensables —pago de salarios, gastos de mantenimiento, alquileres, materiales— para seguir trabajando cuando menos con la misma capacidad. Este nivel mínimo de operación de cada proyecto iguala los fondos que corresponden al *presupuesto irreductible* —los indispensables para mantenerlo en marcha—, lo que garantiza al menos un nivel de ejecución semejante al del año anterior. En este caso, las metas planteadas difícilmente pueden superar los resultados obtenidos en el ejercicio previo.

Si en relación con los proyectos ya en operación se detectan nuevas o mayores necesidades, se solicitan los fondos necesarios para ampliar o mejorar los servicios o bienes proporcionados a través de ellos, lo que equivale a incrementar sus metas. Dado que los proyectos que se plantean por vez primera no tienen dotación asignada con anterioridad, únicamente se demandan los recursos necesarios para satisfacer las nuevas necesidades.

2) Nivel uno de operación. El primer aumento de objetivos y recursos respecto al *irreductible*, constituye el nivel uno de operación del proyecto

472 Buchanan, James M. y Flowers, Marilyn R., *The Public Finances*, 6a. ed., Irwin, Homewood, Illinois, 1987, p. 115.

en cuestión. Se llega a él por medio de un estudio de factibilidad operativo-económica en el que con base en un proceso reiterativo de cálculos para comprobar la exactitud de los anteriores, se define el funcionamiento del proyecto a través de precisar y calendarizar las actividades que han de realizarse y las metas que se pretende alcanzar; a continuación se determinan programática y presupuestalmente los recursos necesarios para cumplir el nivel requerido de operación y se calcula su costo; y por último se analizan las metas y el costo de dicho nivel, considerando los límites presupuestales y la solicitud de recursos para los otros proyectos de la unidad responsable. Cuando como resultado de este último estudio la relación meta-costos se considera apropiada, ese grado de ejecución se establece como el nivel uno de operación.

3) Nivel dos de operación. El nivel dos de operación constituye la escala más alta del proyecto, para él se plantean metas superiores, haciendo uso de mayores recursos, cuantificando unas y otros, siguiendo el mismo proceso al que se hizo referencia en el apartado anterior.

Clasificar en tres niveles de operación los costos y las metas de cada proyecto da flexibilidad al proceso presupuestario, porque a través de la gradación de los rangos de ejecución, pueden ajustarse a los montos aprobados los que hayan sido propuestos por cada área de operación, sin afectar sustancialmente los de las otras.

### c. Mecánica operativa del proyecto

Por mecánica operativa de un proyecto se entiende el funcionamiento del mismo. Para establecerla, es necesario determinar las actividades que lo integran y el calendario de éstas, así como el de sus metas.

*Determinación de las actividades.* Para la consecución de los objetivos y fines planteados en el proyecto, es indispensable establecer una agenda de trabajos particularizados en el tiempo y en el espacio, de modo que permitan a la institución responsable, controlarlos y dar seguimiento al avance de los mismos. Las actividades a las que se hace referencia son las acciones concretas que deben ser ejecutadas por el responsable de ellas, con el fin de cumplir las tareas individualizadas que en conjunto llevan a la realización del proyecto; dichas labores pueden estar relacionadas unas con otras y ser dependientes o interdependientes, por lo que su realización puede implicar servirse en común de uno o más recursos.

*Calendarización de actividades.* La determinación precisa de cada operación y de las particularidades de su realización facilita programar el orden en que deben ser ejecutadas, proceso que se completa con el cálculo del tiempo que consume cada una de ellas de acuerdo con el volumen de trabajo que implica, y de la cantidad de recursos asignados para realizarlo. Lo anterior lleva a ubicar en el tiempo el proyecto y cada una de las acciones que contiene, y a determinar la posibilidad de alcanzar los objetivos y las metas en los términos señalados. Esto hace factible conocer qué actividades pueden desplazarse y cuánto, así como discernir cuáles son las que han de correrse y cuándo; y también identificar peculiaridades críticas o conflictivas, así como comparar diversas opciones de acción.

*Calendarización de metas.* Tomando en cuenta las características funcionales del proyecto y el calendario de actividades, las metas establecidas para el ejercicio para el que se prepara el programa y se formula el presupuesto deben ser calculadas mensualmente.

#### d. Determinación programática y presupuestal de recursos

La determinación de los recursos necesarios para cumplir las metas anuales del proyecto se realiza con base en los calendarios de metas y actividades. Esta etapa consiste en calcular el valor monetario de los recursos humanos, materiales y servicios diversos, imprescindibles para el funcionamiento del proyecto en cada uno de sus niveles de operación, tomando en cuenta la existencia de recursos en la región en la que va a ponerse en práctica el proyecto.

#### e. Calendarización del gasto y determinación del origen de los recursos

El esquema de provisión periódica de fondos en los plazos exigidos por el funcionamiento del proyecto se establece con base en los calendarios de actividades y de metas. La determinación del origen de los recursos consiste en detallar las fuentes de financiamiento con que se pretende contar, que pueden tener diverso origen: asignaciones gubernamentales, ingresos propios por la venta de los bienes o servicios generados por el proyecto, endeudamiento, donaciones y colaboración de los beneficiados por el programa.

### f. Límites presupuestales

Para entender la estructura económica y financiera del presupuesto por programas de un sector específico, es fundamental el conocimiento tanto de la composición económica del gasto por institución responsable, como el de la coordinación programática institucional de las unidades administrativas que integran el sector, y de las relaciones funcionales entre ellas. Ha de contarse además con el análisis de la repercusión del gasto que el proyecto implica en la actividad nacional y en el producto nacional bruto.

Los límites presupuestales por subprogramas e instituciones responsables son un indicador de la extensión en la que va a poder desarrollarse el servicio conforme al proyecto que se elabora, así como un antecedente y fundamento para la formulación del anteproyecto de presupuesto por programas. Al respecto se trabaja con base en dos límites: el superior, calculado por la secretaría de Estado, cabeza del sector correspondiente con base en las políticas, objetivos y metas del mismo; y el inferior, establecido por la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con las políticas y objetivos del sector público federal.

El instrumento que delimita las dimensiones del plan de gasto general es el techo presupuestal, establecido en congruencia con los objetivos de política económica de mantener un crecimiento sostenido y de reducir la inflación. Por eso, la ecuación del tope presupuestal debe considerarse al calcular las proyecciones de las variables macroeconómicas, tanto de las políticas de impuestos, precios y tarifas, como de la de gasto.<sup>473</sup>

En los últimos tres sexenios ha sido notable que atendiendo a la demanda social por mejorar las condiciones de vida y reducir la pobreza, así como a presiones políticas de la oposición, se ha mantenido la política de reducir el gasto del gobierno,<sup>474</sup> y se ha dado prioridad al gasto social y a fortalecer el federalismo.

473 Slomianski Marcovich, Paul, *op. cit.*, nota 471, pp. 11 y 13.

474 Desgraciadamente, reducir indiscriminadamente al personal de la administración pública y descuidar el mantenimiento de las instalaciones para abatir el gasto del gobierno, repercute negativamente en la calidad de los servicios prestados.

### g. Jerarquización de los niveles de operación

Una vez programados y presupuestados todos los proyectos de cada institución responsable, con el fin de ubicar su nivel de operación dentro del conjunto de actividades de la dependencia, se procede a ordenar por categorías todos y cada uno de los grados de ejecución de cada proyecto por orden de precedencia, catalogándolos en nivel irreductible, nivel uno, y nivel dos de operación. Esta ponderación, que se basa principalmente en la comparación de los costos y las metas planteadas, puede auxiliarse adicionalmente con datos que faciliten determinar la prelación de cada uno de los rangos de realización.

La primacía se asigna mediante números ascendentes para cada grado de ejecución sin repetir ninguno, teniendo en cuenta que para el nivel mínimo de operación —que corresponde a los recursos del presupuesto irreductible— debe asignarse una alta prioridad. Si los costos acumulados correspondientes a los rangos de operación más urgentes son iguales o menores al límite presupuestal inferior de la unidad responsable de ellos, es mayor la posibilidad de que los proyectos sean financiados. La gran ventaja de este procedimiento consiste en que, en caso de que la prioridad de un proyecto sea baja, puede sacrificarse la categoría dos, o en todo caso la categoría uno de ejecución, sin que haya necesidad de eliminarlo.

El procedimiento para ordenar por categorías los niveles de operación de los proyectos abarca la programación y presupuestación de cada uno de ellos. La jerarquización por institución responsable —que se realiza únicamente en la formulación agregada del presupuesto por programas— la efectúa un comité formado por el titular de ese organismo y los encargados de cada proyecto. La prioridad de cada nivel de operación se hace mediante el análisis de la congruencia, la eficacia, y la eficiencia de las metas y recursos de cada proyecto, tomando en cuenta primero el irreductible, después el nivel uno, y por último el nivel dos de operación de cada uno de ellos.

A continuación se llenan las formas correspondientes al resumen de presupuesto por institución responsable, y la cabeza de ésta lo entrega a su autoridad superior junto con la información oportuna de cada uno de los proyectos.

## h. Entrega de los anteproyectos de presupuesto a la Secretaría de Hacienda

A más tardar el 15 de junio de cada año, la Secretaría de Hacienda comunica las políticas y lineamientos a que debe sujetarse la elaboración de los anteproyectos de presupuesto.<sup>475</sup> Una vez formulados éstos en cada una de las entidades de la administración pública con base en sus programas anuales,<sup>476</sup> los remiten a la Secretaría de Hacienda a más tardar el 20 de julio;<sup>477</sup> en caso de que no lo hagan así, la Secretaría de Hacienda está facultada para suplir su omisión.

El Consejo de la Judicatura Federal elabora el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial, excepto el de la Suprema Corte, que es formulado por ella misma; ambos documentos integran el anteproyecto de este Poder, que es remitido por el presidente de la Suprema Corte al jefe del Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto.<sup>478</sup> Asimismo, el Poder Legislativo prepara su propio anteproyecto de presupuesto que también envía directamente al presidente de la república con la misma finalidad. De este modo, por respeto a la independencia de los poderes Legislativo y Judicial, sus anteproyectos de presupuesto no pasan por la supervisión de la Secretaría de Hacienda.

A otras instituciones que se perfilan como órganos autónomos<sup>479</sup> se les reconoce también un tratamiento preferencial: el anteproyecto de presupuesto del Instituto Federal Electoral es aprobado por su propio Consejo General; el Tribunal Federal Electoral propone el suyo al presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto del Poder Judicial; y el Banco de México envía sus presupuestos de gasto corriente e inversión física directamente al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión —o a la Comisión Permanente en los recesos de éste—.

Sin embargo, esa deferencia no los exonera de la obligación de ajustarse a las políticas de gasto que por conducto de la Secretaría de Hacienda

475 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 25.

476 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 17.

477 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 26.

478 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 100 y 99, párrafo séptimo; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 18; y Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 21.

479 Mijangos Borja, María de la Luz, “Derecho presupuestario”, en Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (coord.), *op. cit.*, nota 345, pp. 219-221.

da establezca el Ejecutivo federal para el periodo presupuestal correspondiente. Tampoco los exime del deber de adaptarse a los lineamientos de gasto que fije dicha secretaría, ni los releva del cumplimiento de las normas y lineamientos que la misma dicte para conducir las acciones que deben realizarse durante la formulación de los anteproyectos de presupuesto, porque la facultad de establecer esas disposiciones es prerrogativa del Poder Ejecutivo.

*i. Estudio, discusión y autorización interna  
del anteproyecto de presupuesto*

El programa de gasto siempre ha sido el resultado de un proceso de negociación interinstitucional<sup>480</sup> dentro del Ejecutivo, donde la Secretaría de Hacienda —de acuerdo con instrucciones recibidas del presidente— tiene la última palabra respecto a qué proyectos continuarán y cuáles no.

Entre julio y agosto de cada año, dicha secretaría recibe los programas operativos de todas las dependencias del Ejecutivo en los que exponen sus necesidades de recursos para el próximo año, considerando las demandas de los diferentes grupos organizados de la sociedad, y desde que —conforme a la Ley de Planeación— se abrieron foros de debate, también recibe las peticiones de los ciudadanos que presionan por las obras y servicios que necesitan. Asimismo, durante prácticamente todo el año hay un intercambio de opiniones entre la multicitada secretaría y los gobernadores de los estados —y a través de ellos con las autoridades municipales—, así como con los grupos de presión locales, que le hacen saber los nuevos proyectos que planean financiar con fondos federales, o los incrementos necesarios para los ya existentes. De este modo, el proceso del anteproyecto de presupuesto es resultado de continua gestión y negociación política dentro de la esfera del Ejecutivo, especialmente con la Secretaría de Hacienda.

Además, próximo ya el tiempo para el establecimiento definitivo del anteproyecto de presupuesto, la Secretaría de Hacienda informa a través de los medios de comunicación qué programas se desarrollarán, esto abre la posibilidad de más acción de los grupos de presión que no son beneficiados por esa decisión, y de los que son perjudicados por ella.

Hechas las modificaciones que la Secretaría de Hacienda considere necesarias, lo comunica a las entidades coordinadoras de sector corres-

480 Slomianski Marcovich, Paul, *op. cit.*, nota 471, pp. 5 y 6.

pondientes para que realicen los ajustes que procedan en función de la cifra definitiva que se les autoriza.<sup>481</sup> Practicadas estas correcciones, a más tardar el 20 de octubre, los anteproyectos —acompañados de una exposición de motivos—, son enviados de nuevo a la misma secretaría para proceder al estudio, discusión y autorización del presupuesto.

Para integrar el programa anual preliminar del sector público, atendiendo a la congruencia de los programas y proyectos con las políticas nacionales, la Secretaría de Hacienda selecciona los programas y proyectos estratégicos, elimina los improcedentes, y analiza las posibilidades financieras del anteproyecto de presupuesto. A continuación, el Grupo Interinstitucional de Programación y Presupuestación Sectorial realiza el análisis de congruencia programa-presupuesto sectorial, y con las recomendaciones de dicho grupo, la Secretaría de Hacienda ajusta el programa-presupuesto que es presentado al presidente de la república para su aprobación.

El análisis gasto-financiamiento es hecho por la Secretaría de Hacienda y la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.<sup>482</sup> A continuación, dicha secretaría —tomando en cuenta las observaciones de la mencionada comisión y las del Grupo Interinstitucional de Programación y Presupuestación Sectorial— rectifica el anteproyecto de presupuesto elaborándolo en el nivel programa, subprograma y proyecto. En esta etapa, el gasto se clasifica en capítulos presupuestales conforme a la estructura programática, y se desglosan y calendarizan los programas con las asignaciones presupuestales específicas.<sup>483</sup> El documento es entonces presentado a la consideración del presidente de la república, y con base en las indicaciones de éste, la multicitada secretaría realiza las enmiendas pertinentes e integra el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Dicho instrumento se presenta al presidente para que lo autorice, y a más tardar el 15 de noviembre —15 de diciembre en el caso de inicio de sexenio— lo envíe junto con la iniciativa de la Ley de Ingresos a la Cámara

481 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículos 27-29.

482 Desempeña un papel consultor en la fase preparatoria en la que se establecen las prioridades presupuestarias generales. Está constituida por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la Secretaría de Desarrollo Social. OCDE, *op. cit.*, nota 158, p. 108.

483 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, p. 49.

de Diputados para su examen, discusión y aprobación.<sup>484</sup> Sólo puede ampliarse el plazo mediante solicitud justificada del Ejecutivo, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente para informar de las razones que la motiven.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos se integra con los documentos en los que conste la descripción clara de los programas en los que se fundamenta, señalando los objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como el costo estimado de ellos; la explicación de los principales programas, en especial la de aquéllos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;<sup>485</sup> la proposición de los ingresos y la estimación de los gastos para el ejercicio fiscal de que se trata, con la indicación de los empleos que implican; el monto de los ingresos y los gastos reales del último ejercicio fiscal, y la estimación de los ingresos y de los gastos para el ejercicio fiscal en curso.

Asimismo, debe acompañar al Proyecto de Presupuesto, documentación que haga evidente el estado de la deuda pública al terminar el último ejercicio fiscal, y el que se supone que tendrá al cerrar los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente; la situación de la tesorería al concluir el último ejercicio fiscal, y la que se presume que existirá al finalizar los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente; los comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro; así como toda la información adicional que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y concreta.

La razón de presentar datos reales de ejercicios previos y datos estimados de ejercicios posteriores al presupuesto, es asegurar la continuidad en la planeación. Esto hace posible conocer qué fondos se destinaron a qué programas por decisiones pasadas, lo que sirve como guía para relacionar la autorización presupuestal del año en curso, con los planes a largo plazo dirigidos a satisfacer necesidades prioritarias.<sup>486</sup>

484 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV, párrafos segundo y último.

485 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 19.

486 Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B., *op. cit.*, nota 341, p. 211.

### j. Discusión y aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados

Dentro del Poder Ejecutivo el presupuesto siempre ha sido resultado de un proceso de negociación, del cual hasta hace poco estuvo excluido el Poder Legislativo, dado el restringido poder en cuanto a la formulación del presupuesto que la Constitución le reconocía, pues hasta 1977 su única facultad al respecto era aprobarlo. A partir de ese año, los partidos de oposición, cada vez con mayor representación en el congreso, iniciaron la práctica de criticar la política económica seguida por el gobierno.

Antes de 1982, el debate fue escaso, la crítica del partido de derecha, el PAN, se dirigía no a los objetivos generales de los instrumentos de política económica, sino a aspectos muy particulares del presupuesto. A partir de 1983, los diputados de izquierda, particularmente los del PRD, empezaron a criticar la dirección del presupuesto y a denunciar su escaso contenido social; pero en ambos casos lo hacían más para sostener posturas políticas, que para discutir medidas específicas, respecto de las cuales, ya en favor o en contra, la argumentación hubiera sido muy compleja.<sup>487</sup>

Por su parte, el PRI, partido al que pertenecía el presidente y tenía mayoría en el congreso, defendía la política seguida por el gobierno y logró, hasta 1996, que el Proyecto de Presupuesto fuera aprobado con cambios mínimos, sin tocar la dirección fundamental ni el contenido general del Proyecto de Presupuesto. Además, debe tenerse en cuenta que si el presidente pertenece al partido que tiene mayoría en el congreso, la revisión del anteproyecto de presupuesto es más bien un asunto protocolar.

Hoy ya no puede contarse, como anteriormente ocurría, con la ignorancia de los diputados, en cuanto a la técnica de presupuestación y al trasfondo económico que implica, porque hay entre los legisladores y sus asesores, personas que previamente fueron altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda, y para emitir su voto, los diputados se apoyan en la opinión de la Comisión de Presupuestación y Cuenta Pública. Por su parte, los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, cuentan también con consejeros que conocen la materia de que se trata.

Además, desde 1998 existe una unidad de relación entre funcionarios de la Secretaría de Hacienda con el Poder Legislativo, que simplifica la tarea de los grupos políticos para encontrar datos e información específi-

487 Slomianski Marcovich, Paul, *op. cit.*, nota 471, pp. 6-9.

ca durante el periodo de presupuestación. Esta unidad sirve todo el año como conexión formal para que los diputados puedan realizar la función que les confiaron sus electores, lo que implica un proceso de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por primera vez en 1998, previamente a la discusión y aprobación del plan de gasto, hubo contacto entre la Secretaría de Hacienda y los legisladores.

Esto facilita, dentro de un proceso político participativo,<sup>488</sup> el intercambio de puntos de vista y la posibilidad de convencer a los diputados de las bondades del planteamiento político y económico que el Ejecutivo hace en el Proyecto de Presupuesto, o que los legisladores hagan valer sus puntos de vista previamente a la redacción del proyecto que va a presentárseles.

Dos aspectos que inciden en la solución de los conflictos relativos a definir la política fiscal, son por una parte la posibilidad de que el gobierno se restrinja a sí mismo, autoimponiéndose el equilibrio presupuestario —si es que de él parte la idea de ejercer un presupuesto austero—, y por la otra la capacidad de la dependencia a cargo de las finanzas públicas para resistir la conminación del Poder Legislativo, o de otros centros de presión, para enmendar el Proyecto de Presupuesto.<sup>489</sup>

Mientras más poder de decisión tenga la autoridad responsable de las finanzas públicas, más fácil es para el Ejecutivo imponer una disciplina fiscal; si las normas sobre el equilibrio presupuestario —o las limitaciones externas del financiamiento— son eficaces, actúan como un poderoso aliciente para llevar a las partes en pugna a buscar soluciones negociadas en materia de política fiscal. Si es de la administración de donde parte la idea de restricción presupuestaria, la capacidad de imponer disciplina en el ámbito fiscal está estrechamente relacionada con la influencia del Ejecutivo en el proceso de formulación del presupuesto.

Donde el gobierno es lo suficientemente hábil, por una parte, para obtener apoyo político e imponer los gravámenes necesarios para desarrollar su política, y por la otra para resistir las exigencias de los diferentes sectores del electorado que buscan incrementar los gastos que los benefician, le resulta más fácil reducir los déficit presupuestarios —que ocurren como consecuencia de la discrepancia entre el costo de los programas de gasto políticamente populares, y el monto previsto para la tributación que

488 Slomianski, *op. cit.*, nota 471, p. 10.

489 Banco Mundial, *op. cit.*, nota 363, p. 102.

siempre es odiosa—. Si bien es cierta la necesidad de controlar la gestión del Poder Ejecutivo, no menos lo es que el exceso de restricciones disminuye la capacidad de las autoridades para resolver los conflictos que la política fiscal entraña.<sup>490</sup>

Las disposiciones que en la Constitución<sup>491</sup> se refieren al gasto público son muy escasas, únicamente establece que la Cámara de Diputados tiene facultades para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos recibido del Ejecutivo; y señala que al aprobarlo no puede dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la ley, y que en caso de que omita fijar dicha remuneración, se entenderá señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior. Asimismo, decreta que ningún pago podrá hacerse si no está comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Se prevé, por otra parte, que si al aprobar el presupuesto decide modificarlo, toda proposición de aumento o creación de partidas que haga, debe ser acompañada de la correspondiente iniciativa de ingresos.<sup>492</sup>

Es obvio que esta importante materia es regulada en forma muy general y limitada, lo que genera obstáculos para la deliberación en el congreso, e incertidumbre respecto al papel que el Poder Legislativo tiene en el proceso de aprobación y aplicación del presupuesto, en el que debe tener márgenes de maniobra para modificar la política de gasto, aumentar o disminuir rubros, decidir sobre los gastos que pueden reducirse, en caso de que ocurra una disminución del ingreso programado, y sobre los gastos que han de aumentarse, si se recaudan ingresos en exceso de los previstos.<sup>493</sup>

Algo que dificulta la tarea de los legisladores, es el poco tiempo que disponen para analizar el Proyecto de Presupuesto que debe entrar en vigor el primero de enero, pues el Ejecutivo se los entrega el 15 de noviembre; y cuando comienza un ejercicio presidencial, el 15 de diciembre. Una deficiencia muy grave de la normatividad presupuestaria es que no considera la posibilidad de que se venza ese plazo sin que el presupuesto haya sido aprobado, y ahora que los legisladores sí están cuestionando seriamente la cordura del proyecto político y económico del Ejecu-

490 *Idem.*

491 Artículos 74, fracción IV; 75 y 126.

492 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículo 22.

493 Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, 1a. reimpr., México, UNAM, mayo de 2001, pp. 13, 33 y 73.

tivo, así como la atingencia de las medidas concretas con que pretende cumplirlo, es urgente que ese riesgo sea previsto por la legislación.

Al respecto, hay varias posibilidades:<sup>494</sup> que temporalmente se prorogue la vigencia del presupuesto del año anterior, o que provisionalmente entre en vigor el anteproyecto propuesto por el Ejecutivo, en tanto la Cámara de Diputados cuidadosamente analiza, modifica y aprueba el anteproyecto en revisión, u obliga al Ejecutivo a presentar uno nuevo; y mientras esto ocurre, puede o no autorizarse el gasto en rubros específicos.

Cualquiera que sea la medida que se elija, según se incremente o reduzca desde el punto de vista político, la factibilidad de llegar a un acuerdo, definirá tanto las posibles soluciones si no se logra éste, como el costo para las partes implicadas de no llegar a un arreglo; pues a menos que existan consecuencias graves para las partes en pugna, de no darse un acuerdo, no habrá incentivo para llegar a él, especialmente para el presidente, si su iniciativa de presupuesto o el del año anterior cobran vigencia automáticamente.<sup>495</sup> Por otra parte, la ausencia de mecanismos que permitan mantener el gasto para continuar prestando cuando menos los servicios indispensables —salud, seguridad, servicio de la deuda— supone para el país un riesgo de parálisis en cuanto a servicios y funciones básicas.<sup>496</sup>

Por lo anterior, es imprescindible que en la propia Constitución se prevean fórmulas de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo para resolver sus diferencias en la materia que se trata, así como mecanismos de solución a las posibles controversias constitucionales en el caso de que el Legislativo rechazara totalmente el presupuesto.<sup>497</sup>

### 3. Reformulación

Aprobado el presupuesto por la Cámara de Diputados, a finales de diciembre de cada año, la Secretaría de Hacienda lo hace publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, y lo difunde entre las distintas dependencias. A través de la asignación de las claves presupuestarias que se

494 Slomianski, *op. cit.*, nota 471, p. 4.

495 Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Economía y constitución*, México, UNAM, pp. 77 y 78.

496 Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2000, p. 73.

497 Mijangos, María de la Luz, “El control...”, *cit.*, nota 349, pp. 146 y 147.

indican en dicho documento, se distribuyen los montos aprobados para los programas y subprogramas detallados por cada unidad responsable. Los recursos para nuevas necesidades —que se relacionan con la creación de nuevos servicios, o la ampliación o mejoramiento de los ya existentes— se incluyen en una partida puente que agrupa las erogaciones extraordinarias.

La reformulación consiste en adaptar las metas de los proyectos a los fondos autorizados, y en repartir y aplicar específicamente los recursos aprobados para nuevas necesidades, comprendidos en la ya mencionada partida para erogaciones extraordinarias, que no puede ser ejercida directamente, sino que se distribuye a partidas presupuestarias especiales.

Para proceder a esta partición tanto en el nivel de los proyectos como de los subprogramas previstos, debe hacerse la revisión y el análisis de las metas, y adecuar éstas a los montos aprobados —ampliando, adicionando o reduciendo los que hubieran sido asignados originalmente—, e indicar la repercusión que estos cambios van a tener en los objetivos inicialmente propuestos. Una vez realizado este ajuste, las instituciones responsables de los proyectos pueden ejercer el presupuesto mediante los procedimientos habituales.

Estas rectificaciones programáticas y presupuestarias constituyen el dispositivo que da la ductilidad que el ejercicio del presupuesto requiere, ya que permiten modificar los programas previamente trazados, de acuerdo con las circunstancias en que van a ser cumplidos.

Al respecto, en el Decreto de Presupuesto se prevé que cuando disminuyen los ingresos federales, cosa que puede ocurrir por diversos motivos —hasta por la abstención de recaudar los impuestos previstos en la Ley de Ingresos—, el Ejecutivo puede efectuar ajustes presupuestales, para lo cual cuenta con amplias facultades discrecionales otorgadas por el propio decreto de presupuesto, pues debe solicitar la opinión de la Cámara de Diputados<sup>498</sup> únicamente si las adecuaciones ocasionan en su conjunto una variación mayor al 10% del presupuesto total de alguno de los ramos comprendidos en el presupuesto o en el de las entidades, o representan individualmente un monto mayor al 1% del gasto programable;<sup>499</sup> la cámara tiene diez días naturales para emitir su opinión, y quince para proponer modificaciones.

498 Condición introducida en el presupuesto para el ejercicio 2002.

499 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, artículos 11 y 74, fracción IX, *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de enero de 2002.

En los informes trimestrales sobre la ejecución del Presupuesto, que por conducto de la Secretaría de Hacienda el Ejecutivo está obligado a presentar a dicha asamblea,<sup>500</sup> debe proporcionarle detalles por dependencia y entidad, procurando señalar los avances de los programas sectoriales y especiales más relevantes dentro del propio presupuesto, así como las principales variaciones en los objetivos y en las metas de los mismos.

En este punto se hace evidente que la presupuestación es palestra política para los poderes Legislativo y Ejecutivo, pues es en la fase de reformulación donde se demuestra la disposición del Ejecutivo de respetar el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, o la de burlar las decisiones de la legislatura y aferrarse a su propio criterio, ya que para eludir la injerencia de dicha asamblea, basta que la adecuación presupuestal quede a una centésima del porcentaje de reducción establecido en el decreto de presupuesto.

En 2002, apenas transcurrido el primer trimestre, ya se había reducido el 0.98% del gasto programable, y el 9.99% del Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas; por lo que es de temer que evadiendo la intervención del legislativo, haya más recortes siguiendo el mismo patrón utilizado en 2001, es decir procediendo a abatir el gasto en el ámbito que la representación popular tiene mayor interés en proteger, es decir, el área social: educación, desarrollo social, seguridad social, fortalecimiento de las entidades federativas, sector agropecuario, y comunicaciones y transportes.<sup>501</sup> Aún queda a los legisladores el recurso de restringir la discrecionalidad presidencial al respecto, estableciendo candados a los recortes en las áreas que afectan especialmente a las clases más desprotegidas.

#### 4. Operación

El desarrollo de las actividades señaladas en el plan de trabajo anual para las instituciones responsables de cada sector, constituye la operación o ejecución del presupuesto y el ejercicio del gasto público por dichas áreas operativas.

500 *Ibidem*, artículos 73 y 74.

501 Trejo, Abel, “La discrecionalidad en los recortes presupuestales”, *Indetec*, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 128, abril de 2002, pp 170-172. Al momento de escribir este artículo, el autor era diputado federal del 7o. Distrito Federal Electoral de Juchitán, Oaxaca.

### A. *Aspecto técnico*

El presupuesto se eroga a través de *órdenes de pago* —diferentes si se trata del presupuesto de inversión o del de gasto corriente—, que son tramitadas en la Secretaría de Hacienda. Para emitir dichas órdenes es necesario que las partidas presupuestarias a las que se hace el cargo tengan saldo suficiente. El procedimiento mediante el cual se determina el importe de un determinado gasto, una vez que ha sido comprometido, es la *liquidación*; el *ordenamiento* es la autorización formal de hacer entrega una cantidad determinada, y el *entero* del monto aprobado es el pago.<sup>502</sup>

La autorización para ministrar los fondos compete a la Secretaría de Hacienda, y a la Tesorería de la Federación atañe efectuar los pagos correspondientes a la Presidencia de la República, a las secretarías de Estado, a los departamentos administrativos, y a la Procuraduría General de la República. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, y los fideicomisos en los que el fideicomitente es el gobierno federal o alguna de las corporaciones mencionadas, reciben, manejan, y hacen sus pagos a través de sus propios órganos. Los poderes Legislativo y Judicial efectúan sus pagos por conducto de sus respectivas tesorerías.<sup>503</sup>

### B. *Aspecto político*

La ejecución del presupuesto no es sólo una actividad técnica desempeñada por la administración, es también una manifestación política: los presupuestos son flexibles porque tienen que adaptarse a condiciones económicas mutables, pero como los cambios que se hacen al presupuesto autorizado por el Legislativo reflejan la tendencia política del jefe del Ejecutivo, son ocasión para dejar de recaudar los tributos impuestos por la legislatura, y cortar el gasto a los programas por ella autorizados. Este abuso de la flexibilidad del presupuesto burla al Poder Legislativo,<sup>504</sup> porque las decisiones políticas no tienen sentido a menos que sean aplicadas de acuerdo con lo autorizado en el presupuesto; es por esta razón que en su ejercicio se demuestran en la práctica tanto el respeto al principio de separación de poderes, como el equilibrio que existe entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

502 Mijangos Borja, María de la Luz, “El control...”, *cit.*, nota 349, p. 230.

503 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 26.

504 Rubin, Irene S., *op. cit.*, nota 466, pp. 252 y 273.

## 5. Control y evaluación

Para hacer efectivo el principio de limitación del poder, y evitar los abusos en el ejercicio de la actividad gubernamental,<sup>505</sup> es indispensable comprobar que los actos que el Estado realiza para hacerse de fondos, gastar las sumas recaudadas y administrar su patrimonio, se ejecutan de conformidad con los principios establecidos en las normas legales.

Es en esta fase de la gestión presupuestal que los responsables de su ejecución se cercioran de que los recursos fueron empleados eficaz y eficientemente de acuerdo con los fines de la dependencia.<sup>506</sup> Este aspecto del proceso presupuestario, que es concomitante a la ejecución, consiste en el desarrollo de aquellas actividades que con base en los programas de trabajo inicialmente autorizados para ser realizados durante el año —así como en las modificaciones introducidas en ellos— tienen por objeto revelar los resultados obtenidos para valorarlos, y en su caso decidir las medidas correctivas necesarias.

Con apoyo en la investigación de los progresos alcanzados al hacer uso de los recursos autorizados, el propósito del control presupuestal es descubrir —mediante la vinculación de los avances físicos con las metas programadas— si han ocurrido desviaciones respecto a lo planeado, y en este caso ponerles remedio, reencauzando los medios asignados hacia los objetivos trazados de acuerdo con la política establecida.<sup>507</sup>

Para revisar y tasar la consecución de los fines programados, es imprescindible contar con estadísticas que expongan con certidumbre los avances alcanzados, de modo que de su análisis regular y objetivo el gobierno pueda obtener información útil para que, en caso de existir yerros, pueda enmendarlos oportunamente modificando el curso de su acción para contener los daños.<sup>508</sup>

Tomando en cuenta si los recursos se ejercieron conforme a lo autorizado, y si las metas se cumplieron de acuerdo con lo programado,<sup>509</sup> la evaluación tiene por fin dilucidar si los efectos materiales producidos y el

505 Mijangos Borja, María de la Luz, “El control...”, *cit.*, nota 349, p. 237.

506 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, p. 37.

507 Nuño Sepúlveda, José Angel y Santana Loza, Salvador, *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1992, pp. 29 y 30.

508 Rosas Arceo, Alfredo, *op. cit.*, nota 1, p. 306.

509 Morones Hernández, Humberto, *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1991, pp. 229 y 230.

provecho obtenido por los beneficiarios, justifican socialmente los resultados del ejercicio presupuestario. Dicha estimación se realiza tanto en la unidad responsable del programa, al examinar los resultados de su actividad, como en la administración central que califica la gestión del sector, y en una y otra se toman en consideración tanto el valor intrínseco de lo ejecutado, como su valor relativo al compararlo con las acciones de otras unidades.

Se califica desde el acierto del sistema utilizado para programar y presupuestar, hasta las consecuencias de las políticas de dirección, pasando por la calidad de las acciones efectuadas, la efectividad con la que se aplicaron las políticas del sector, y la eficiencia de la gestión administrativa. También se valora la participación de cada unidad responsable en el cumplimiento de las metas del sector, y su coordinación con otras dependencias a cargo de proyectos semejantes, o con las que tiene alguna relación en el desempeño de sus actividades.

El fin de la evaluación no es únicamente descubrir los extravíos del programa y del presupuesto original, sino explicar las causas que llevaron a apartarse de ellos, y las razones que originaron esas alteraciones.<sup>510</sup> Esto es lo que le da sensatez a todo el procedimiento presupuestal y a los métodos empleados para desarrollarlo, permite corregir la magnitud de los proyectos o eliminarlos, y hace posible proponer recomendaciones para enmendar los errores.

El control abarca desde la etapa de planeación hasta el ejercicio del presupuesto, y la evaluación se extiende desde la planeación presupuestal hasta la aprobación de la Cuenta Pública.<sup>511</sup> La supervisión del manejo de los fondos públicos se lleva a cabo internamente por un órgano especializado del Poder Ejecutivo —orgánica y funcionalmente independiente de las entidades revisadas—, y externamente por vía política. Las funciones de cada uno de estos medios de vigilancia son complementarias.

### A. Control interno de carácter administrativo

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ejerce el control interno de la administración pública a través de una red de unidades de auditoría, que aunque administrativamente están ligadas a la enti-

510 Secretaría de Educación Pública y Universidad Autónoma de Tlaxcala, *op. cit.*, nota 279, pp. 59 y 60.

511 Morones Hernández, Humberto, *op. cit.*, nota 509, p. 28.

dad de la que son responsables, se apegan a los lineamientos emitidos por la mencionada dependencia. La introducción de un sistema de evaluación del desempeño, basado en los acuerdos de desempeño firmados con las entidades de la administración pública, forma parte de los procedimientos de control.<sup>512</sup>

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo<sup>513</sup> tiene competencia en materia de control, evaluación e inspección del ejercicio del gasto público federal, para verificar la congruencia de lo erogado con lo establecido en el Presupuesto de Egresos; para vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; así como para realizar auditorías y evaluaciones.

Junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la secretaría coordinadora de sector, en cumplimiento de sus atribuciones celebra convenios de desempeño<sup>514</sup> con las diferentes entidades, que en ellos asumen el compromiso de mejorar su gestión y sus resultados.

Dichos acuerdos —que responden a la necesidad de hacer lo más posible con los limitados recursos disponibles, de elevar la calidad de los órganos de gobierno, y de proporcionar un mecanismo para brindar mejores servicios— involucran a cada uno de los órganos de gobierno en la determinación de sus objetivos, y en la de los mecanismos y estrategias que han de seguirse para alcanzarlos; y constituyen además una herramienta para conocer la repercusión de la actividad de cada entidad en la solución de los problemas que le corresponde resolver.

Los datos que van generándose conforme se cumple con lo pactado, proveen a la entidad de información relevante para fundamentar sus decisiones futuras, así como para evaluar el impacto de su actuación; asimismo proporcionan a la administración bases adecuadas y suficientes para retroalimentar el proceso de planeación, así como para mejorar los de programación, presupuestación, operación y evaluación de la gestión pública.

512 OCDE, *op. cit.*, nota 158, pp. 112 y 113.

513 Creada el 1o. de enero de 1983 por adición al artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como Secretaría de la Contraloría de la Federación, cambió de nombre por modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de diciembre de 1994.

514 Flores Ramos, José Manuel, *Finanzas públicas gubernamentales*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2000, pp. 33, 34, 35, 40 y 42.

Las entidades que cumplen con lo pactado en dichos convenios, cuentan con la posibilidad de determinar sus propias políticas y de fijar los precios de los bienes que proporcionan y de los servicios que prestan, y gozan de flexibilidad respecto a la aplicación de las normas y disposiciones que rigen los procedimientos administrativos, lo que simplifica sus trámites. Partiendo de los indicadores incluidos en los propios convenios, se miden los logros alcanzados respecto a las metas para las que fueron definidos, y de la evaluación integral al final del ejercicio dependen las condiciones del convenio del siguiente año, así como el otorgamiento de estímulos o la aplicación de sanciones.

En lo que respecta a la materia presupuestal, al eliminar la necesidad de autorizaciones previas, los acuerdos de desempeño hacen más fáciles los trámites para tener acceso a los fondos presupuestales. Por otra parte, las auditorías al desempeño<sup>515</sup> hacen posible esclarecer con exactitud si se están cumpliendo los objetivos de los programas autorizados, y conocer el provecho que la sociedad deriva de los servicios prestados. Esto hace factible reorientar los programas que no identifican claramente a sus beneficiarios, y redefinir los programas que no canalizan oportunamente beneficios a la comunidad.

515 Toda auditoría es un conjunto de procedimientos para obtener, tras una investigación sistemática de las operaciones de un ente a través de la revisión crítica de sus registros contables y documentos probatorios, así como de la verificación de los servicios prestados o bienes producidos, la información suficiente para externar una opinión sólida sobre el apego de su gestión a los criterios preestablecidos para realizarla, cerciorándose de que no se han asentado u ocultado —según el caso— hechos que conduzcan a una apreciación errónea de su actuación, y que al efecto no se ha omitido registrar ninguna operación o elemento de ella, y que no se ha consignado ninguna que en realidad no se hubiera ejecutado. La *auditoría de desempeño* consiste en la comprobación de que los recursos disponibles están siendo aplicados sensatamente y están siendo manejados con eficiencia y prudencia, identificando —si es el caso— las causas del despilfarro o empleo incorrecto de ellos, para indicar las fórmulas necesarias para mejorar el aprovechamiento de los fondos públicos. Este procedimiento es sólo parte de la *auditoría comprehensiva*, que abarca además la *auditoría financiera* y *de cumplimiento*, encaminada a verificar la racionalidad de los estados financieros y el acatamiento de la normatividad aplicable; y la *auditoría de efectividad de programas*, dirigida a revisar si la gestión se ajusta o desvía de los objetivos establecidos. Dávila Guzmán, Miguel Ángel, *Auditoría comprehensiva, un moderno concepto de la auditoría gubernamental*, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., 1991, pp. 87 y 88.

## B. Control externo de carácter legislativo

Uno de los aspectos del control externo es de carácter previo, y lo constituyen, por una parte, la facultad de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación; y por la otra, la prerrogativa del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, que ya se comentaron al tratar la discusión y aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados. Los miembros de ésta, han hecho<sup>516</sup> de este proceso un mecanismo adicional y periódico para sancionar al gobierno por la forma en que llevó los asuntos públicos del ejercicio anterior, lo que hacen al modificar, reducir o incrementar rubros y áreas del presupuesto y de la Ley de Ingresos. De esta manera, en la práctica se ha hecho de la aprobación de los ingresos y los gastos una forma de calificar la actividad del Ejecutivo.

Existe también un rudimento de control concomitante, en tanto los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos deben dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guarden sus respectivos ramos, pero sin que esto tenga efectos prácticos, porque la Constitución no prevé que, de ser considerados incompetentes tales funcionarios, pudieran ser destituidos, dado que nombrarlos y removerlos es una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.<sup>517</sup>

El llamamiento a comparecer<sup>518</sup> puede tener tres motivos: informar al pleno sobre los avances alcanzados por los funcionarios respecto al cumplimiento de los programas de los que son responsables; esclarecer un proyecto de ley relacionado con su campo de acción que está siendo discutido en la asamblea; o profundizar en algún tema referente a su área, caso en el que su intervención puede tener lugar en el seno de alguna comisión, porque los legisladores que forman parte de ellas tienen mayor conocimiento sobre los asuntos relacionados con materias específicas que el resto de sus homólogos.

Pero existe también otra especie de vigilancia de índole comprobatoria que es posterior a la ejecución del presupuesto, que consiste en la potestad de revisar la Cuenta Pública del gobierno federal, control que hasta

516 Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 207, pp. 13 y 14.

517 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 73, fracción VII; 74, fracción IV; 93 y 89, fracción II.

518 Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 207, p. 12.

1997, fue endeble e ineficaz,<sup>519</sup> porque donde no hay alternancia de los partidos políticos, y uno de ellos predomina en los poderes Ejecutivo y Legislativo, éste carece de incentivos para fiscalizar a aquél. Si por una parte, los electores no pueden premiar a los diputados que los representaron fielmente, reeligiéndolos para el periodo inmediato siguiente, y por la otra el presidente es el que decide las candidaturas de su partido, selecciona a los líderes parlamentarios, y recompensa con cargos en la administración a los legisladores sumisos, no es de extrañar que los representantes populares tiendan a quedar bien con el jefe del Ejecutivo y no con quienes los eligieron.

Estas circunstancias restringieron en la práctica las prerrogativas constitucionales del congreso y lo hicieron dependiente del Ejecutivo, al que en teoría debían controlar. En esas condiciones, el informe de gobierno y la rendición de cuentas eran más una oportunidad para publicidad política, que un acto mediante el cual el Ejecutivo se sometía al escrutinio público.

Esta situación empezó a cambiar a partir de las reformas constitucionales de 1990, transformación que fue ampliándose a través de las de 1993, 1994 y 1996, por las que el Ejecutivo federal fue despojándose de su predominio en la organización de las elecciones federales. Si bien éstas modificaciones fueron minando los poderes constitucionales del presidente,<sup>520</sup> el desmoronamiento del absolutismo presidencial se explica más que por ellas, por las mutaciones en el sistema de partidos, por la creciente pugna en la palestra electoral, y por el consiguiente debilitamiento del Partido Revolucionario Institucional, que por decenios había ejercido hegemonía en el congreso.

La posibilidad de que el congreso ejerza un control efectivo sobre la gestión del Ejecutivo existe en tanto se dé un real equilibrio de poderes, y el fundamento de éste, es precisamente la presencia y confrontación de partidos de oposición efectivos, algo que tanto en el nivel federal como local recién está ocurriendo en México.<sup>521</sup>

519 *Ibidem*, pp. 13 y 23.

520 Lujambio, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002, pp. 212-215.

521 Rabasa, Emilio O., “La línea quebrada: el federalismo en México”, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM, 2001, p. 534.

De la revisión de la Cuenta Pública se ocupó hasta 1999 la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la propia cámara.<sup>522</sup>

Para garantizar el cumplimiento efectivo de sus atribuciones y seguir los principios de independencia e imparcialidad, el contador mayor, designado por la Cámara de Diputados de una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, durante los ocho años de su encargo —y podía ser reelecto por un periodo más— era inamovible, y se exigía que los miembros de ese órgano técnico no fueran militantes activos de ningún partido político.

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados —que sí es un órgano político— podía ordenar a la contaduría la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las instituciones comprendidas en la Cuenta Pública: las entidades que pertenecen al Poder Legislativo, al Judicial, a la Presidencia de la República, a las secretarías de Estado, a la Procuraduría General de la República, a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria, y a los fideicomisos públicos. Entidades éstas que por estar incluidas en el presupuesto y consiguientemente en la Cuenta Pública reciben, administran y erogan recursos públicos; también comprendidas en ella están las *autoridades estatales* de los tres poderes, por lo que hace a los *fondos y recursos federales que reciban, administren y eroguen*.<sup>523</sup>

En la primera decena de noviembre, siguiente a la presentación de la Cuenta Pública —ésta se entrega dentro de los diez primeros días de junio—,<sup>524</sup> la Contaduría Mayor de Hacienda, a través de la Comisión de Vigilancia, presentaba un informe previo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados. De la misma manera, dentro de los diez primeros días de septiembre del año siguiente, rendía a dicha cámara el informe definitivo sobre los resultados de su revisión.

La Contaduría Mayor de Hacienda ejerció una función fiscalizadora; pero en ausencia de jurisdicción —la potestad de aplicar el derecho a casos concretos y controvertidos, y de hacer que sus disposiciones se impusieran— sólo podía promover ante las autoridades competentes, tanto el fin-

522 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978, vigente hasta 2000, artículos 1o., 3o. y 10.

523 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 108.

524 *Ibidem*, artículo 74, fracción IV, penúltimo párrafo; y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 8o.

camiento de responsabilidades, como el pago de la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública federal.<sup>525</sup>

A partir de 1o. de enero de 2000 cambió la situación:<sup>526</sup> sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados inició sus funciones en esa fecha. No obstante, la revisión de la Cuenta Pública de 1998, 1999 y 2000 se hizo conforme a las disposiciones vigentes, antes de la entrada en vigor de esta reforma; la revisión a la que se hace referencia, se realiza de acuerdo con ésta, a partir de la Cuenta Pública correspondiente a 2001.<sup>527</sup>

Dicho organismo tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir en los términos que dispone la Ley de Fiscalización Superior de la Federación sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Goza asimismo de autonomía financiera e independencia presupuestaria,<sup>528</sup> pues atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, calcula los recursos necesarios para cumplir con su encargo, y conforme a esa estimación elabora su Proyecto de Presupuesto, que presenta al Auditor Superior para ser remitido a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; una vez aprobado, la Auditoría Superior de la Federación ejerce autónomamente su presupuesto.

Para garantizar la excelencia en la prestación del servicio, dicho organismo cuenta con un servicio civil de carrera que permite tanto la objetiva y estricta selección de sus integrantes mediante exámenes de ingreso, como su permanencia en atención a evaluaciones periódicas respecto a su capacidad, eficiencia, calidad y sujeción a los ordenamientos legales aplicables; y que asimismo lo protege de cambios políticos radicales.<sup>529</sup>

525 Mijangos Borja, María de la Luz, “El control...”, *cit.*, nota 349, pp. 234-239.

526 Reforma al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 1999.

527 Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de julio de 1999, artículo 2o. transitorio; y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 2000, artículo cuarto transitorio.

528 Para mayor seguridad, en opinión de María de la Luz Mijangos, esta prerrogativa debería estar consignada no en una ley secundaria, sino en la propia Constitución. Mijangos, María de la Luz, “El control...”, *cit.*, nota 349, p. 153.

529 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, párrafo 1o.; y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículos 74, fracción II; 85 y 86.

Por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes,<sup>530</sup> la Cámara de Diputados designa al titular de la entidad de fiscalización: el auditor superior, que dura en su encargo ocho años, y puede ser nombrado nuevamente por una sola vez.<sup>531</sup> Para garantizar su carácter apolítico, los candidatos a ese puesto no deben haber sido postulados durante los cuatro años previos a su designación para cargos de elección popular, ni haber sido secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos, senadores, diputados, gobernadores de un Estado, procurador general de la república, jefe del gobierno del Distrito Federal, ni procurador de justicia de esta entidad; ni tampoco haber sido dirigentes de algún partido político.

Para hacerlo independiente del organismo que lo designó, el auditor superior es inamovible, y sólo puede ser removido en los mismos términos exigidos para su nombramiento, y conforme a los procedimientos señalados en la Constitución respecto a las responsabilidades de los servidores públicos,<sup>532</sup> por las causas graves que la Ley de Fiscalización Superior señala:<sup>533</sup> ejecutar acciones que tiene prohibido realizar —afiliarse a algún partido político, hacer promoción a alguno de ellos o participar en actos partidistas—; aceptar la injerencia de algún partido político en el ejercicio de sus funciones, y debido a esto conducirse con parcialidad al cumplirlas; abstenerse de fincar indemnizaciones o de aplicar sanciones pecuniarias, cuando esté comprobada la responsabilidad e identificado el responsable; sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente documentos e informes; utilizar en beneficio propio o de terceros información confidencial; omitir presentar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública; y ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar autorización de la cámara.

530 Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 68.

531 *Ibidem*, artículos 71 y 73, fracción V.

532 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 79, fracción IV, y 108-114.

533 Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículos 80 y 81.

a. Facultades de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación respecto al manejo de los fondos públicos

A pesar de su nombre, la Auditoría Superior de la Federación ejerce funciones mucho más amplias de las que implica una auditoría,<sup>534</sup> pues no se limita a verificar la exactitud de los datos asentados; a evaluar los procedimientos y operaciones contables en relación con los criterios prescritos de antemano en leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamiento, conservación, uso, destino, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, y demás activos y recursos materiales; y a cotejar, por una parte, si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados, y por la otra si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas.

Ejerce, además, control funcional<sup>535</sup> al evaluar la eficiencia de la actividad en el ámbito económico-financiero de las entidades que realizan erogaciones con cargo al presupuesto, sean públicas o privadas. También practica un control sobre el desempeño al valorar,<sup>536</sup> con base en el análisis costo-beneficio, el rendimiento, la productividad, la utilidad, la conveniencia y la oportunidad, de los gastos públicos en relación con la erogación efectuada.

A través de acciones de revisión y fiscalización, de investigación de irregularidades en el manejo de los fondos públicos, y de determinación de daños a la hacienda pública,<sup>537</sup> la entidad de fiscalización superior de la Federación cumple sus atribuciones de supervisar e investigar las acciones de quienes manejan fondos públicos, y en su caso, de fincar responsabilidades.

*Acción de fiscalización.* A través de la fiscalización, el congreso —depositario de la representación popular— efectúa la vigilancia y ejerce control sobre la gestión de las autoridades encargadas de la ejecución del

534 *Ibidem*, artículo 14, fracciones I y II.

535 *Ibidem*, fracciones IV, V y VI.

536 *Ibidem*, fracción III.

537 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracciones I-IV; e *ibidem*, artículo 14, fracciones V y VI.

presupuesto.<sup>538</sup> Con la finalidad de evitar que la intromisión de un poder ajeno entorpezca las actividades del Ejecutivo, y así salvaguardar la autonomía de este poder, el resultado de la gestión financiera se ejerce en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes.<sup>539</sup>

En el ejercicio de esa facultad, verifica que en el desarrollo de la gestión financiera<sup>540</sup> se cumplieron todas las disposiciones aplicables en materia de registro y contabilidad gubernamental; que la contratación de servicios, adquisiciones y arrendamientos se realizó de acuerdo con la normatividad aplicable; y que igualmente se respetó ésta, en cuanto a la construcción de obras públicas, y respecto al destino, a la conservación, uso, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, y en general de todos los activos y materiales.

Constata que los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados, y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas en las disposiciones aplicables, y que asimismo se cumplieron los compromisos pactados respecto a ellos.<sup>541</sup>

En cuanto a los programas desarrollados, coteja tanto si se ejecutaron ajustándose a los términos y monto aprobados, como si las cantidades relativas a los ingresos y egresos corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas. Comprueba asimismo —con base en los indicadores aprobados en el presupuesto— que el desempeño en el cumplimiento de los programas ha sido el correcto, y si fue ejecutado con eficiencia, eficacia y economía.

El control se efectúa a través del análisis de diversos documentos: los informes que se rinden a la entidad fiscalizadora respecto a los ingresos y los egresos; las manifestaciones relativas al manejo, a la custodia, y a la aplicación de los fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales; y los comunicados de las entidades federativas, los municipios y los particulares en relación con los recursos que ejerzan

538 Vega Ochoa, Ernesto, “Alcance de las facultades de las contadurías mayores de hacienda en la revisión y fiscalización del gasto público municipal”, *Hacienda Municipal*, núm. 71, julio de 2000, Guadalajara, Jal., Indetec, p. 51.

539 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción I.

540 Las acciones de administración, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos utilizados por los poderes de la Unión para cumplir, durante el ejercicio presupuestal, con los objetivos de sus programas aprobados. Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 2o., fracción VI.

541 *Ibidem*, artículo 14, fracción IV.

con cargo al presupuesto federal. El cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales es también materia de verificación.

La fiscalización de escritorio o de gabinete consiste en el escrutinio de la documentación en la sede de la autoridad revisora; pero cuando es necesario, puede examinar la documentación comprobatoria y justificatoria donde se encuentre, así como realizar inspecciones físicas de materiales, equipos y obras.<sup>542</sup>

Tratándose de erogaciones, la fiscalización implica la verificación de la legalidad del gasto, su comprobación y justificación, y en su caso el fincamiento de responsabilidades.<sup>543</sup> Si del examen que el órgano de fiscalización realice, aparecen discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos con relación a los conceptos y a las partidas respectivas, o no existe exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.<sup>544</sup>

Con esto se pretende asegurar, por una parte, que se observe la disciplina presupuestal: que el gasto se efectúe conforme al presupuesto autorizado, es decir, respetando sus partidas y montos, y ajustándose a los planes, programas y calendarios establecidos; y por la otra, que se apegue a las leyes relacionadas con su ejercicio, acatando los preceptos específicos relativos a cada tipo de expensas —procedimientos respecto a las licitaciones en el caso de construcción de obras públicas o adquisición de bienes, y los que se refieren a los requisitos para la contratación de personal—, así como que existan los asientos contables y los registros presupuestales correspondientes.

Los conceptos de comprobación y justificación pueden confundirse, pero tienen significados diferentes.<sup>545</sup> La comprobación del gasto se refiere a la certeza obtenida a través de la inspección del soporte documental —recibos por honorarios, facturas, pólizas de cheques, estados de cuenta, acuses de recibo, pedidos, contratos— de que la erogación se cubrió efectivamente; de la corroboración material de que existen los bienes adquiridos y de que las obras fueron ejecutadas; y de la constatación de que la calidad y cantidad de ellos coincide con la estipulada y pagada de acuer-

542 Vega Ochoa, Ernesto, *op. cit.*, nota 538, pp. 53 y 54.

543 *Ibidem*, p. 55.

544 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV, antepenúltimo párrafo.

545 Vega Ochoa, Ernesto, *op. cit.*, nota 538, pp. 55 y 56.

do con los precios de mercado. En síntesis, la comprobación se limita a averiguar si el gasto se expensó conforme a lo que las leyes establecen.

La justificación de cada erogación en particular —sería absurdo pretender que el Ejecutivo justificara partidas globales previamente autorizadas por el Poder Legislativo— consiste en establecer fuera de toda duda que existió una necesidad: una petición de la ciudadanía o la obligación de hacer un pago por disposición legal, y que con el desembolso se procuró satisfacerla. Es decir, se investiga la utilidad del gasto, y si se realizó dentro del ámbito de acción propio de la entidad que lo hizo.

Como tanto la decisión de efectuar la erogación en cuestión, como los criterios empleados para calificarla están ligados al concepto de la política de gasto —lo que implica examinar la urgencia de resolver la necesidad atendida, la validez de los objetivos por alcanzar con el desembolso, la racionalidad de la estrategia aplicada, y la rentabilidad económica o social del gasto—, avalar un pago como justificado, o desacreditarlo como injustificado, entraña una alta dosis de subjetividad.

1) Fiscalización de recursos federales ejercidos por las entidades federativas, los municipios y particulares. Para efectos de la fiscalización de los recursos federales que son ejercidos por las entidades federativas y por los municipios —incluyendo a sus organismos paraestatales—, la Auditoría Superior de la Federación propone tanto a las legislaturas de los Estados como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los procedimientos de coordinación necesarios para que colaboren con ella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos niveles de gobierno.<sup>546</sup> Los mencionados procedimientos comprenden además la comprobación de la aplicación adecuada de los subsidios otorgados a las entidades federativas y a los municipios, con cargo a los recursos federales.

El auditor superior, con sujeción a los convenios celebrados,<sup>547</sup> acuerda la forma y términos en que el personal a su cargo realiza la fiscalización de los recursos del presupuesto federal que hayan sido ejercidos por las entidades federativas y los municipios.

Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o al Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación<sup>548</sup> procederá a fincar directamente a

546 Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 33.

547 *Ibidem*, artículo 34.

548 *Ibidem*, artículo 35.

los responsables, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y a promover ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

*Investigación de irregularidades en el manejo de los fondos públicos.* En el ámbito de su competencia, la Auditoría Superior de la Federación debe investigar cualquier acto u omisión que implique alguna irregularidad o conducta ilícita respecto a la percepción de ingresos, la salida de dinero, y el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos federales.

Sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades establecidas para los cateos,<sup>549</sup> la entidad de fiscalización superior puede realizar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros, los papeles y los archivos indispensables para la práctica de su función.

En situaciones excepcionales, cuando por cualquier circunstancia —incluida la presentación de denuncias debidamente fundadas— haya motivos para sospechar la existencia de irregularidades en el manejo, custodia o aplicación de recursos públicos, la Auditoría Superior de la Federación debe exigir a las entidades implicadas que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinente, y le rindan un informe.<sup>550</sup> La desobediencia a esta orden, en el plazo y forma señalados en la ley, da lugar a que se finquen responsabilidades.

Se entiende por situaciones excepcionales, aquéllas de las que pueda deducirse la existencia de un daño patrimonial que afecte la hacienda pública o el patrimonio de los entes federales por un monto superior a cien mil veces el salario mínimo general del Distrito Federal; o aquéllas de las que pueda presumirse la comisión de actos de corrupción determinados por autoridad competente, la afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía, o la existencia de prácticas que impliquen el desabasto de productos de primera necesidad.<sup>551</sup>

*Determinación de daños a la hacienda pública.* Si al revisar la Cuenta Pública aparecen irregularidades que hacen presumible la existencia de hechos o conductas que produzcan daños o perjuicios al erario público, la

549 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción III; y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículos 16, fracciones XI y XII, y 45.

550 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción I, párrafo 3o.; y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 36.

551 Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 38.

entidad fiscalizadora puede determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y *fincan directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes*, que serán hechas efectivas por el Poder Ejecutivo federal, siguiendo el procedimiento administrativo de ejecución.<sup>552</sup> Puede asimismo<sup>553</sup> promover ante las autoridades competentes, el fincamiento de otros tipos de responsabilidad; iniciar las acciones que la Constitución<sup>554</sup> prevé respecto a las responsabilidades de los servidores públicos; presentar las denuncias y querrelas penales<sup>555</sup> a que haya

552 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción IV, 1o. y último párrafos; y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículos 16, fracción XV, y 45, fracción I.

553 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción IV, 1o. y último párrafo, y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículos 16, fracciones XVI y XVII, y 45, fracción I.

554 Artículos 108-114.

555 El Código Penal Federal tipifica en los artículos 214-224 los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos: *Peculado*, distracción para el propio uso de bienes tenidos en administración o depósito por razón del cargo, o la utilización de fondos públicos para promover la imagen política o social de alguien, o bien para denigrarla. *Enriquecimiento ilegítimo*, incremento patrimonial cuya procedencia legítima no puede ser comprobada. *Abuso de autoridad*, apropiación o disposición indebida de fondos, valores, u otras cosas que no les hubieran sido confiadas; u otorgamiento remunerado de cargos o celebración de contratos, sin que ni unos ni otros sean cumplidos. *Uso indebido de atribuciones y facultades*, otorgamiento indebido de concesiones, aprovechamiento y uso de bienes del dominio de la Federación; de permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico, o de franquicias, exenciones, deducciones, o subsidios sobre ingresos fiscales; realización indebida de obras públicas, y contratación indebida de deuda, adquisiciones, arrendamientos, o enajenaciones; colocación indebida de fondos y valores provenientes de recursos económicos públicos; aplicación diferente a la que tienen asignada los fondos públicos; y erogación de pagos ilegales. *Ejercicio abusivo de funciones*, realización de actos jurídicos que produzcan beneficios económicos para los propios servidores públicos, o para las personas físicas o morales con las que tengan relación. *Concusión*, exigencia de ingresos fiscales, salarios o valores que no son debidos, o que la ley señala en cuantía inferior. *Ejercicio indebido del servicio público*, ejecución de un empleo del que no se ha tomado legítimamente posesión, o con posterioridad a la revocación del nombramiento. *Coalición de servidores públicos*, acuerdo para impedir la ejecución de una ley o reglamento, o para suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. *Cohecho*, percepción de dádivas para sí o para otro por hacer algo indebido o dejar de hacer algo legítimo. *Cohecho a servidores públicos extranjeros*, obtención de ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, mediante dádivas a dichas personas. *Tráfico de influencia*, procuración de resoluciones ilícitas en materias no inherentes a sus cargos, o promoción de resoluciones en beneficio propio o de terceros. *Intimidación*, utilización de violencia física o moral para evitar la presentación de denuncias, o la aportación de información relativa a conductas punibles.

lugar; y coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes.

Las medidas anteriores tienen por objeto frenar la corrupción, porque cuanto mayor es ésta, menor es la tasa de crecimiento del país y más reducido el ingreso por persona, ya que los fondos recaudados no se destinan en su totalidad a financiar el presupuesto público, ni se encauzan a cumplir fines socialmente útiles.<sup>556</sup> Por otra parte, la corrupción es una forma de tributación encubierta que crea más incertidumbre que cualquier otra forma de imposición, lo que la hace un gravamen muy oneroso, que además reduce el rendimiento de las inversiones públicas. Dado que la recaudación general de impuestos es más reducida mientras mayor es la corrupción, ésta conlleva un abatimiento en el gasto público, por lo que implica un alto costo económico y social.

Cuando no le sea entregada a la Auditoría Superior de la Federación la información requerida respecto a las revisiones ordenadas en el caso de las situaciones excepcionales anteriormente mencionadas, puede fincar responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables de ese incumplimiento;<sup>557</sup> puede asimismo<sup>558</sup> conocer sobre los recursos de reconsideración interpuestos contra las resoluciones y las sanciones que aplique, y resolverlos; así como condonar total o parcialmente las multas que imponga.

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer sanciones, prescriben en cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad, o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo;<sup>559</sup> la prescripción de esta facultad se interrumpe al notificarse el inicio del procedimiento para el fincamiento de las indemnizaciones resarcitorias. La prescripción de la sanción impuesta empieza a correr a partir de la gestión, y se interrumpe con cualquier diligencia de cobro. Las responsabilidades de carácter civil, administrativo y penal prescriben en la forma y tiempo establecidos en las leyes aplicables.

Las responsabilidades que finca la Auditoría Superior de la Federación tienen por objeto resarcir, al erario y a los entes públicos federales, de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hubieran causado

556 Banco Mundial, *op. cit.*, nota 363, pp. 105 y 106.

557 Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 16, fracción XVI.

558 *Ibidem*, artículos 16, fracción XVIII, y 74, fracciones II a V.

559 *Ibidem*, artículos 63-65.

respectivamente a su hacienda y a su patrimonio.<sup>560</sup> La Secretaría de Hacienda debe informar semestralmente a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión de Vigilancia, de los trámites realizados para la ejecución de los cobros respectivos, y del monto recuperado.

*b. Facultades de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación respecto a la Cuenta Pública*

Puede<sup>561</sup> asimismo conocer sobre los recursos de reconsideración interpuestos contra las resoluciones y las sanciones que aplique, y resolverlos; así como condonar total o parcialmente las multas que imponga.

Dentro de los primeros diez días de junio, el Ejecutivo federal debe presentar a la Cámara de Diputados —si está en receso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión— la Cuenta Pública del año anterior,<sup>562</sup> que a través de la Comisión de Vigilancia de dicha cámara es turnada a la Auditoría Superior de la Federación. Previa solicitud del Ejecutivo que a juicio de la cámara o de la Comisión Permanente esté suficientemente justificada, ese término puede ser prorrogado, pero sin exceder de cuarenta y cinco días naturales. El secretario de despacho correspondiente debe comparecer a informar las razones que hacen necesario el aplazamiento.

*Análisis de la Cuenta Pública.* La Auditoría Superior de la Federación empieza por verificar si las operaciones realizadas por los poderes de la Unión y los entes públicos federales se apegaron a todas las disposiciones legales y administrativas que rigen la materia presupuestaria: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; el Código Fiscal y las leyes fiscales sustantivas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Deuda Pública; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; y las leyes orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la administración pública federal y del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, comprueba<sup>563</sup> por una parte, que lo recaudado, manejado, administrado y gastado por las entidades responsables, lo fue de acuerdo

560 *Ibidem*, artículos 47 y 56.

561 *Ibidem*, artículos 16, fracción XVIII, y 74, fracciones II a V.

562 *Ibidem*, artículos 8o. y 15.

563 *Ibidem*, artículo 16, fracciones V, VI y VII.

con los programas aprobados y los montos autorizados, y con cargo a las partidas correspondientes; y por la otra, si los bienes adquiridos, los servicios contratados y las obras realizadas corresponden a las inversiones y gastos autorizados a los poderes de la Unión y entes públicos, y si éstos se aplicaron eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados.

Debe también constatar<sup>564</sup> que los subsidios otorgados con cargo al presupuesto de los poderes de la Unión o de los entes públicos federales, en beneficio de entidades federativas, particulares, y en general de cualquier entidad pública o privada —cualesquiera que sean sus fines y destino—, fueron canalizados a los fines autorizados.

Y asimismo, de acuerdo con los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto,<sup>565</sup> la Auditoría Superior de la Federación debe evaluar si se cumplieron íntegramente los objetivos y metas fijadas en los programas federales.

Para realizar las compulsas correspondientes,<sup>566</sup> la Auditoría Superior de la Federación puede solicitar toda la información necesaria a las entidades que manejaron los fondos públicos; requerir los dictámenes e informes de las revisiones practicadas por auditores externos; y exigir de los terceros con los que las entidades fiscalizadas hubieran contratado la entrega de bienes o la prestación de servicios —incluidas las instituciones de crédito—, la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria de la Cuenta Pública.

Sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos,<sup>567</sup> la Auditoría Superior de la Federación puede además efectuar visitas domiciliarias, *únicamente* para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones.

La Auditoría Superior de la Federación tiene acceso a los datos, libros, y documentos justificativos y comprobatorios relativos al ingreso y gasto público de los poderes de la Unión, y de los entes públicos federales, así como a cualquier información que sea necesaria, siempre que al solicitarla exprese los propósitos que tiene al solicitar dicha información.<sup>568</sup>

564 *Ibidem*, fracción XI.

565 *Ibidem*, fracción IV.

566 *Ibidem*, fracciones VII, VIII y X.

567 *Ibidem*, artículo 16, fracción XIII.

568 *Ibidem*, artículo 21.

*Análisis del avance en la gestión financiera.* Para facilitar el posterior escrutinio de la Cuenta Pública,<sup>569</sup> y dar a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas señaladas en los programas autorizados, así como el avance en la solución de las necesidades que con ellos se proyectó satisfacer, se prevé que los poderes de la Unión y los entes públicos federales le remitan a la Cámara de Diputados, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerce el presupuesto, un informe sobre el progreso de la gestión financiera<sup>570</sup> en el que se detallen los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, además de dar razón del flujo contable de ingresos y egresos del 1o. de enero al 30 de junio del mismo año.<sup>571</sup>

Con este propósito, con la debida anticipación, los poderes de la Unión y los entes públicos federales hacen llegar al Ejecutivo federal —por conducto de la Secretaría de Hacienda— la información que ésta les solicite, para que a través de ella dicho poder prepare y remita a la Cámara de Diputados el correspondiente informe.<sup>572</sup> En la Cuenta Pública que posteriormente se rinde, se consolidan los datos contenidos en este documento con los correspondientes al segundo semestre del año.

En el Informe de Avance de Gestión Financiera,<sup>573</sup> que se presenta para su evaluación en la cámara, se analiza el flujo contable de ingresos y egresos de los primeros seis meses del año en el que se ejerce el presupuesto, el avance en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, y los procesos concluidos;<sup>574</sup> sólo los conceptos reportados como tales, por los poderes de la Unión y los entes públicos federales, pueden ser auditados por la Auditoría Superior de la Federación. Ésta debe notificarles sus observaciones, a más tardar, el 31 de enero del año siguiente a la presentación del informe, y los organismos mencionados disponen de cuarenta y cinco días para formular los comentarios que procedan, con el propósito de que sean integrados al Informe del Resultado de la Cuenta Pública correspondiente.<sup>575</sup>

569 *Ibidem*, artículo 11.

570 *Ibidem*, artículo 8.

571 Hamdán Amad, Fauzi, “La nueva entidad de fiscalización superior de la Federación”, en INAP, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, Instituto de Administración Pública A. C., 2000, p. 515.

572 Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículos 9o., 10 y 11.

573 *Ibidem*, artículo 11.

574 Son aquéllos reportados como tales, por los poderes de la Unión y los entes públicos federales, con base en los informes de gasto, conforme a la estructura programática autorizada. Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 2o., fracción X.

575 *Ibidem*, artículos 17 y 18.

La Auditoría Superior de la Federación puede realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, sólo en relación con los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera; de no ser el caso, sólo podrá realizarlas a partir de que la comisión de la cámara le haga entrega de la Cuenta Pública.<sup>576</sup>

*Principio de anualidad.* Al fiscalizar tanto el Informe de Avance de Gestión Financiera como la Cuenta Pública, debe respetarse el principio de anualidad al que está sometido el presupuesto; por consiguiente, cuando la ejecución de un proceso abarque más de un ejercicio fiscal, sólo podrá revisarse la parte ejecutada precisamente en el ejercicio que se audita;<sup>577</sup> lo mismo ocurre cuando el proceso se declare como concluido. Los conceptos ya fiscalizados con motivo del Informe de Avance de Gestión Financiera, tampoco deben serlo de nuevo durante la revisión de la Cuenta Pública.

Sin perjuicio de dicho principio, cuando la ejecución y pago de un programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado abarque varios ejercicios fiscales, de manera casuística y concreta puede ser revisada la información y los documentos relacionados con conceptos específicos de gasto, correspondientes a ejercicios anteriores al de la cuenta que se revisa, sin que por este motivo se entienda abierta nuevamente dicha cuenta para todos los efectos legales.

*Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública.* A más tardar, el 31 de marzo del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública<sup>578</sup> —conforme al régimen anterior era el 10 de septiembre—, la entidad fiscalizadora debe entregar a la Cámara de Diputados el informe respecto al resultado de su revisión. Hasta que lo rinda, debe guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

Dicho documento —que es de carácter público— debe incluir<sup>579</sup> los dictámenes sobre la gestión de la administración, así como un apartado sobre el resultado de la averiguación y verificación del cumplimiento de los programas federales —que deben hacerse, utilizando los criterios de eficiencia, eficacia y economía— acompañado de la evaluación de los objetivos y metas cumplidas, así como de la valoración de las necesidades

576 *Ibidem*, artículo 19.

577 *Ibidem*, artículo 20.

578 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción II; y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 30.

579 *Ibidem*, artículo 31.

satisfechas; cuando dichos objetivos y metas no hayan sido alcanzados, la Auditoría Superior de la Federación hará las observaciones y recomendaciones que a su juicio sean procedentes. A la información anterior, deben anexarse los comentarios y observaciones de los auditados.

Debe contener también información sobre el cumplimiento de los principios de la contabilidad gubernamental, y el de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes; la calificación de los resultados de la gestión financiera; la determinación de si los poderes de la Unión y los entes públicos federales se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, y en las demás normas aplicables en la materia que con anterioridad se mencionaron; y en su caso, adjuntar el análisis de las desviaciones presupuestarias. Este documento debe ir acompañado de los comentarios de los auditados.

En el mismo informe, la Auditoría Superior de la Federación da cuenta a la cámara de los pliegos de observaciones que hubiera presentado; de los procedimientos iniciados para fincar responsabilidades, y de las sanciones que hubiera impuesto; y de las denuncias de todo tipo que en relación con los hechos presuntamente ilícitos hubiera promovido de conformidad con lo dispuesto en la ley analizada.<sup>580</sup>

### c. Supervisión a la Auditoría Superior de la Federación

La autoridad encargada de vigilar que el personal de la Auditoría Superior de la Federación se conduzca en los términos de las disposiciones legales aplicables, y también de practicarle auditorías para verificar su desempeño y el cumplimiento de los objetivos y metas de sus programas anuales, así como la debida aplicación de sus recursos, es la Unidad de Evaluación y Control, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Con la autorización de ésta, puede asimismo fincarle responsabilidades, e imponer las sanciones a las que en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hubieran hecho acreedores los funcionarios y empleados de dicho órgano.<sup>581</sup> En el caso de detectar, respecto a las mismas personas, conductas que presumiblemente constituyan un delito, la Unidad de Evaluación —a instancia de dicha comisión— puede también presentar las denuncias o querrelas correspondientes ante la autoridad competente.

580 *Ibidem*, artículo 32.

581 *Ibidem*, artículo 92, fracciones I-III y VI.

Ante queja formulada por los poderes de la Unión y los entes públicos federales, respecto a actos del auditor superior que contravengan las disposiciones de la ley que se comenta, la Unidad de Evaluación y Control está obligada a sustanciar la investigación preliminar, y con base en ésta, a dictaminar si da comienzo al procedimiento de remoción al que la misma ley se refiere, o bien, al previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>582</sup>

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados debe proveer lo necesario *para garantizar la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría Superior de la Federación*, y puede ordenar a la Unidad de Evaluación y Control la práctica de auditorías a dicho órgano de fiscalización superior con el fin de evaluar si cumple con las funciones que le corresponden.<sup>583</sup>

Someter al órgano encargado de la fiscalización, al control de un organismo cuyas decisiones difícilmente pueden no ser influidas por las posturas políticas de sus integrantes,<sup>584</sup> es admitir interferencias partidistas no sólo en la amplitud y dirección de las revisiones, y en la selección de lo examinado, sino en el sentido de los resultados. Sólo siendo un organismo autónomo podría garantizarse que la Auditoría Superior de la Federación pudiera actuar con absoluta independencia profesional, ajena a la influencia política tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo. Pero se tendría entonces un órgano con dominio sobre ambos poderes.

## V. DURACIÓN DEL CICLO PRESUPUESTARIO

La presupuestación es una actividad continua,<sup>585</sup> por lo que diferentes fases de él están ocurriendo al mismo tiempo. El ejercicio del presupuesto transcurre en un año fiscal; pero el periodo presupuestario completo —desde que Hacienda gira instrucciones para la elaboración del presupuesto, hasta que la Entidad de Fiscalización Superior rinde su informe a la Cámara de Diputados— abarca casi poco menos de treinta y cuatro meses, y se desarrolla en cuatro ejercicios fiscales. El lapso entre la entrega de los instructivos para la elaboración del presupuesto, hasta la presentación de la Cuenta Pública, se extiende a menos de veinticuatro meses y

582 *Ibidem*, artículo 92, último párrafo.

583 *Ibidem*, artículo 67, fracciones VII y XII.

584 Silva Morales, Jorge, “La entidad de fiscalización superior en México, retos y perspectivas”, en INAP, *op. cit.*, nota 571.

585 Rolph, Earl R. y Break, George F., *op. cit.*, nota 280, p. 53.

abarca tres ejercicios fiscales; y un año y tres meses transcurren desde la conclusión del ejercicio presupuestal hasta la presentación del informe de la entidad fiscalizadora a la Cámara de Diputados.

### 1. *Gestión del presupuesto*

Preparar el presupuesto que estará vigente el año D, implica que a más tardar el 15 de junio del año C, la Secretaría de Hacienda envía a todas las dependencias del sector público federal las instrucciones para elaborarlo.<sup>586</sup> Con base en los datos previamente trabajados, cada organismo formula su anteproyecto particular previo, y lo envía a la Secretaría de Hacienda a más tardar el 20 de julio, mismo que le es devuelto con correcciones, para que lo remita de nuevo, ya con los ajustes necesarios como anteproyecto particular definitivo, a más tardar el 20 de octubre.

Entre esa fecha y mediados de noviembre, la Secretaría de Hacienda redacta el anteproyecto de presupuesto de la Federación, lo presenta al presidente para recoger sus observaciones, y de acuerdo con éstas, prepara el anteproyecto de presupuesto definitivo. Una vez autorizado por el presidente de la república, a más tardar el 15 de noviembre —el 15 de diciembre cuando se inicie un periodo presidencial—,<sup>587</sup> el documento es remitido a la Cámara de Diputados como Proyecto de Presupuesto de la Federación, y una vez aprobado por ésta, rige como Decreto de Presupuesto a partir del 1o. de enero del año D.<sup>588</sup>

*Una vez entregados sus anteproyectos particulares de presupuesto, las entidades empiezan a reunir la documentación para la elaboración del presupuesto para el año E.*

Condicionado su asentimiento a la aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados, la Secretaría de Hacienda autoriza los calendarios de metas y financiamiento que las dependencias deben someterle a más tardar el 15 de noviembre, junto con los de sus entidades coordinadas; y a más tardar el 15 de diciembre comunica a todas las entidades las normas y lineamientos para la ejecución del presupuesto. Asimismo, en la misma fecha autoriza el programa de inversiones coordinado con los gobiernos estatales.<sup>589</sup>

586 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículos 25, 26 y 29.

587 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV.

588 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículo 15.

589 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículos 34, 37 y 38.

A más tardar, el 31 de octubre la Secretaría de Hacienda emite las autorizaciones especiales para que las entidades puedan efectuar trámites y contraer compromisos, que les permitan iniciar o continuar, a partir del 1o. de enero de año D, aquellos proyectos y obras que por su importancia y características así lo requieran.<sup>590</sup>

*Mientras todo esto ocurre, está en ejecución el presupuesto del año C. Se inicia la revisión de la Cuenta Pública del presupuesto ejercido el año A por la entidad fiscalizadora de la Cámara de Diputados.*

## 2. Ejecución del presupuesto

La vigencia del presupuesto del año D se inicia el 1o. de enero de ese año y concluye el 31 de diciembre del mismo.<sup>591</sup>

Durante su ejecución, está en proceso de formulación el presupuesto del año E. *Durante este lapso está en revisión la Cuenta Pública del año B.*

## 3. Preparación y entrega de la Cuenta Pública

El Ejecutivo formula en el año E, la Cuenta Pública del año D, y la presenta a la Cámara de Diputados los primeros diez días de junio.<sup>592</sup>

*Mientras está en ejecución el presupuesto del año E, y en preparación el del año F.*

*A más tardar, el 31 de marzo, la entidad fiscalizadora rinde a la Cámara de Diputados su informe sobre la Cuenta Pública del año C.*

## 4. Revisión de la Cuenta Pública

El ciclo del presupuesto del año D termina cuando el 31 de marzo del año F, la entidad fiscalizadora informa el resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados.<sup>593</sup>

590 *Ibidem*, artículo 38.

591 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículo 15.

592 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV, penúltimo párrafo; y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 8.

593 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción II; y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 30.

*Tres meses más tarde, la entidad revisora recibe la Cuenta Pública del año E. Mientras, está en ejecución el presupuesto del año F, y en preparación el del año G.*

### CICLO PRESUPUESTARIO

<i>Año C</i>	<i>Año D</i>	<i>Año E</i>	<i>Año F</i>
En junio se inicia la elaboración del presupuesto para el año D	La ejecución del presupuesto del año D se inicia el 1o. de enero y concluye el 31 de diciembre	En junio se entrega la Cuenta Pública del año D	El 31 de marzo la entidad fiscalizadora de la Cámara de Diputados rinde informe sobre la Cuenta Pública del año D
Está en ejecución el presupuesto del año C	Está en preparación el presupuesto del año E	Está en ejecución el presupuesto del año E	Está en ejecución el presupuesto del año F
Se entrega al Poder Legislativo la Cuenta Pública del año A	Se entrega al Poder Legislativo la Cuenta Pública del año B	La entidad fiscalizadora de la Cámara de Diputados rinde informe de la Cuenta del año C	Está en preparación el presupuesto del año G  Se entrega al Poder Legislativo la Cuenta Pública del año E

### VI. COLOFÓN

La presupuestación por programas es una técnica interinstitucional y multidisciplinaria que toma en cuenta los aspectos más importantes de la organización, y las atribuciones de las diferentes dependencias del sector público, para integrarlas en una acción programática de conjunto, en función de la política del gobierno y de su plan de desarrollo.

El sistema de presupuesto por programas hace posible establecer metas nacionales, encontrar los medios para alcanzarlas, seleccionar de ellos los más adecuados, y determinar con certeza sus costos, fusionando las actividades de planear, programar y presupuestar en un proceso que permite precisar la estrategia, formular los programas, integrarlos en el presupuesto y hacer realidad los objetivos propuestos. Al vincular los planes de trabajo anuales con los planes a mediano y largo plazo, la presupuestación por programas da continuidad al proceso presupuestario.