

CAPÍTULO QUINTO

PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA EN EL NIVEL LOCAL

I. Presupuestación programática en el nivel estatal	231
1. Ordenamientos jurídicos relacionados con el presupuesto	235
2. Atribuciones del Ejecutivo	239
3. Atribuciones del Poder Legislativo	242
II. Presupuestación programática en el nivel municipal	248
1. Marco legal municipal	249
2. Administración municipal	252
3. Orientación programática de la presupuestación	254
III. Colofón	259

CAPÍTULO QUINTO

PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA EN EL NIVEL LOCAL

En cualquier nivel de gobierno, la razón de implantar el presupuesto programático es que permite mayor exactitud al preparar el presupuesto, porque hace factible calcular estimaciones presupuestarias más exactas, proporciona la posibilidad de reducir costos, e incrementa la comprensión por parte de las autoridades y el público interesado acerca del contenido y alcance del presupuesto.⁵⁹⁴ Por otra parte, mejora la planeación del quehacer público porque hace manifiestas las acciones duplicadas o traslapadas, hace la identificación de responsabilidades más clara, facilita el conocimiento de ellas por parte de los encargados de los distintos proyectos, intensifica el control sobre el desarrollo del proceso presupuestal, y hace factible almacenar sistemáticamente datos útiles para ser empleados en la corrección y adecuación de los programas y proyectos.

I. PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA EN EL NIVEL ESTATAL

La mecánica seguida en el nivel estatal es casi idéntica al procedimiento de presupuestación programática en el nivel federal, porque ésta se tomó como modelo adaptándola a las realidades locales; la diferencia básica está en la divergente distribución de responsabilidades entre las secretarías de Finanzas y las de Planeación y Programación que hace cada una de las entidades. Las directrices para el diseño, la elaboración y la ejecución de los presupuestos locales, parten de las establecidas en los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo, así como en los convenios de desarrollo social,⁵⁹⁵ por lo que tomando en cuenta los programas operativos institucionales de carácter regional y sectorial de cada es-

594 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, p. 48.

595 *Ibidem*, pp. 57 y 58.

tado, las entidades implantan en su proceso de presupuestación las medidas administrativas y financieras que consideren pertinentes.

La elaboración del presupuesto se inicia con el estudio de las necesidades y peticiones colectivas que deben satisfacerse, con la determinación de los servicios que han de prestarse para cumplir con ese cometido, y con el conocimiento de la situación financiera del gobierno —incluida la posibilidad de la colaboración de la ciudadanía en la solución de sus necesidades—. Esta fase es el cimiento para la preparación del programa anual de trabajo en el que se desglosan los planes, programas y proyectos, y se señalan en forma específica tanto sus metas y objetivos, como los recursos humanos, pecuniarios y materiales necesarios para cumplirlos. Esta estimación de partidas y asignación de recursos da lugar a la integración del presupuesto que va a ejercerse poniendo en operación los programas de obras, servicios y administración general, mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros previstos en él.

Siguiendo un proceso de presupuestación programática de los egresos públicos, apoyado en la estructura determinada por la administración respectiva a través de la autoridad correspondiente, la presupuestación de los egresos estatales se fundamenta en la programación de las acciones y actividades gubernamentales para hacer más eficiente y clara la previsión y aplicación de los recursos públicos.

Los programas operativos en los que este proceso se concreta incluyen, además del detalle de las acciones y actividades que las dependencias y entidades de la administración pública se proponen cumplir en el siguiente ejercicio, los objetivos y las metas previstas para cada tarea, las unidades responsables de su ejecución, así como las ocupaciones más trascendentales que cada una de ellas tendrá en el siguiente ejercicio, y los costos de cada función expresados en asignaciones presupuestales. Este proceso se enuncia en programas operativos anuales, que son la base para la formulación de las propuestas de presupuesto de egresos.

Para ubicar el proceso de la presupuestación dentro de la planeación a través de la programación, la administración vincula la presupuestación con los planteamientos, líneas de acción y estrategias del respectivo Plan Estatal de Desarrollo; fuera del contexto de la planeación integral por éste establecido, la presupuestación equivaldría a la previsión de acciones y recursos para ejercicios aislados, sin referencia a la totalidad del periodo de cada gestión administrativa.

Las labores de presupuestación programática que a través de las unidades o áreas establecidas para este efecto llevan a cabo las dependencias y entidades de la administración pública, son coordinadas por la Secretaría de Finanzas —en algunos estados por la Secretaría de Programación y Presupuesto—, que de este modo comparte con ellas la responsabilidad efectiva de esta tarea. Dicha autoridad delimita y aprueba los presupuestos que le son presentados en función del impacto social y viabilidad de los contenidos de sus programas, así como de los recursos disponibles; su aceptación representa para las dependencias y entidades de la administración pública el compromiso de ejercer sus recursos conforme a su propia programación, y el de llevar a cabo el control y la evaluación de sus presupuestos aprobados.

Con ese propósito, la Secretaría de Finanzas distribuye un manual sobre cómo realizar la presupuestación programática, que incluye las instrucciones para elaborar los programas operativos anuales que son la base para determinar las propuestas de Presupuesto de Egresos. Dicho compendio contiene la definición de las categorías y elementos programáticos, y el esquema de la estructura programática, así como el de los catálogos que sean necesarios. En él se establecen las bases para llevar a cabo durante el transcurso del ejercicio presupuestal, la evaluación y el seguimiento de las actividades gubernamentales programadas, operación que se apoya en el empleo de indicadores en relación con los valores esperados.⁵⁹⁶ En dicho instructivo se determina el método que las dependencias y entidades deben seguir para definir los indicadores.

Para coadyuvar a la realización de las tareas de evaluación de los programas y subprogramas —o de las categorías que correspondan conforme a la estructura programática adoptada—, las dependencias de la administración pública llevan una contabilidad de costos con base acumulativa.

Para dar validez legal a las acciones programadas en el proyecto de Presupuesto de Egresos, éste es aprobado por el congreso local, y publicado en el diario oficial correspondiente como ley o decreto de presupuesto. Al ejercer su gasto conforme a sus programas aprobados, las dependencias y entidades de la administración se sujetan a los objetivos, metas y calendarización que en él se señalen.

⁵⁹⁶ Un indicador es la relación entre dos variables, y los valores esperados se refieren a la meta de cada indicador.

Aunque todos los conceptos anteriormente mencionados existen efectivamente en la normatividad local, están dispersos en las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público —o leyes de control presupuestal y gasto público—, los códigos financieros, las leyes estatales de planeación, las leyes orgánicas de la administración pública, las leyes orgánicas de la Secretaría de Planeación y Finanzas, las leyes o decretos de Presupuesto de Egresos, y los manuales de programación y presupuestación. La legislación utilizada para hacer esta exposición, procede de los estados de Baja California, Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.⁵⁹⁷

La ausencia de un esquema general a partir del cual se pudieran haber desprendido los principios de la presupuestación programática para ser adaptados o adoptados por las administraciones estatales, se ha traducido en una programación del gasto local respecto a la cual cada entidad sigue un método propio, conforme a conceptos manejados en forma particular. Tal diversidad crea la necesidad de unificar criterios respecto a los distintos conceptos y métodos a través de un patrón de presupuestación programática que definiera claramente cada uno de sus elementos, y estableciera con claridad la relación que existe entre ellos.

La base para derivar el conjunto de líneas de referencia sobre las diferentes cuestiones que la administración estatal debería de tener presente al implantar su estructura programática para formular su Presupuesto de Egresos, se sustentaría en aspectos ya contemplados por la normatividad estatal vigente en materia de presupuesto por programas, porque no obstante las diferencias en la legislación local, y la falta de precisión en la normatividad en la materia, existen elementos en ella, a partir de los cuales podría inferirse una guía general para aplicar la técnica de la presupuestación por programas,⁵⁹⁸ proporcionando a las entidades criterios uniformes de referencia para diseñar sus propios métodos de presupuestación programática, empleando sistemas y conceptos equiparables.⁵⁹⁹

597 Hernández Saldaña, Víctor Manuel, “Lineamientos de referencia para determinar esquemas de presupuesto por programas”, *Indetec*, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 125, mayo de 2001, pp. 34-42.

598 *Ibidem*, p. 31.

599 *Ibidem*, p. 30.

1. Ordenamientos jurídicos relacionados con el presupuesto

Lo mismo que la Federación, las entidades federativas tienen su origen en la soberanía del pueblo, quien la ejerce por medio de los Poderes de la Unión en lo que se refiere a la competencia de éstos; y en lo que concierne a los regímenes interiores de cada estado, la hace valer por medio de los poderes estatales en los términos establecidos tanto por la Constitución federal, como por la Constitución estatal correspondiente, que no puede contravenir las disposiciones de aquélla.⁶⁰⁰

A. Disposiciones contenidas en las Constituciones locales

Parte medular de la estructura de cualquier nivel de gobierno es su hacienda pública, basada en la planeación, programación y presupuestación de la cuantía de su gasto público, y en el ejercicio y vigilancia de éste; en el cálculo de los ingresos necesarios para costear sus erogaciones; y en el registro, control y explotación de sus bienes patrimoniales.⁶⁰¹ Dicho erario público constituye el fundamento económico que da sostén a las tareas emprendidas por la administración pública para la consecución de sus objetivos.

De acuerdo con la autonomía estatal en lo concerniente a su régimen interior, en las Constituciones políticas de las entidades federativas se incluye, entre otros principios fundamentales, la organización de su hacienda pública, que las autoridades conducen tomando en cuenta las necesidades y las circunstancias económicas, sociales, y políticas de su jurisdicción.

En lo que concierne a la materia que aquí se estudia, decretan las atribuciones y obligaciones que cimentan la actividad presupuestal, y establecen la competencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo:⁶⁰² señalan, por una parte, la obligación de los ejecutivos locales de presentar a sus respectivas legislaturas los proyectos de Presupuesto de Egresos y de Ley de Ingresos, así como la Cuenta Pública; y por la otra la facultad de los congresos locales para decretar anualmente los gastos del estado e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlos, así como la de revisar la Cuenta Pública.

600 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 39, 40 y 41.

601 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, pp. 11, 12 y 13.

602 Nuño Sepúlveda, José Ángel y Santana Loza, Salvador, *op. cit.*, nota 507, pp. 65, y 169-178.

B. *Normatividad estatal relacionada con la presupuestación*

La normatividad presupuestaria en el nivel estatal parte de las Constituciones locales en las que se precisa la competencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo al respecto, cuyas atribuciones y obligaciones sirven de base a la actividad presupuestaria estatal. Existen, desde luego, ordenamientos legales que regulan específicamente la materia, cuyos nombres varían en cada estado, haciendo mención sea al presupuesto, al gasto público, a la contabilidad o a la Cuenta Pública. Pero que llámense como se nombraren, regulan la preparación, elaboración, presentación y aprobación del Presupuesto de Egresos; el ejercicio del gasto; la elaboración y entrega de la Cuenta Pública; y el control y evaluación de lo erogado.⁶⁰³

Relacionadas con éstas, existen otros muchos textos normativos: en lo que respecta al financiamiento, están las leyes de la hacienda pública, las de ingresos y las de deuda pública; y tocante al gasto, se encuentran el decreto de Presupuesto de Egresos y las leyes de obras públicas. Y no debe olvidarse que el presupuesto —el plan anual de trabajo al que se le ha calculado costo— es el desglose a corto plazo de los planes a mediano y largo plazo previstos en el Plan Estatal de Desarrollo, establecido de acuerdo con la Ley Estatal de Planeación.

Cumplir el complicado proceso de presupuestar, requiere en todas sus fases de un numeroso personal cuyas funciones y responsabilidades deben estar claramente delimitadas, condición que satisfacen las leyes orgánicas de la administración pública, del Poder Legislativo, del Órgano Superior de Fiscalización, así como las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

a. *Ley de Planeación*

La Ley de Planeación determina los patrones y reglas fundamentales conforme a las cuales se proyecta el progreso de la entidad y se orientan las actividades de la administración pública estatal, establece los fundamentos para la composición y desarrollo del Sistema Estatal de Planeación Democrática, y señala las bases para que el Ejecutivo estatal coordine sus actividades con sus municipios y con la Federación.

603 *Ibidem*, pp. 197-235.

b. Ley Estatal de Obras Públicas

La Ley Estatal de Obras Públicas reglamenta el gasto de las obras efectuadas en beneficio de la sociedad por el estado, los municipios, los organismos auxiliares, y los fideicomisos en los que aquéllos forman parte.

c. Ley Orgánica del Poder Legislativo

La Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal faculta a la legislatura local a decretar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, a controlar y fiscalizar el ingreso y el gasto público, así como a revisar la cuenta de la hacienda pública del gobierno del estado y de sus organismos auxiliares, para lo cual se le autoriza a crear un órgano técnico auxiliar para la realización de estas tareas,⁶⁰⁴ cuyas funciones y atribuciones son estipuladas en su propia ley orgánica.

d. Ley Orgánica de la Entidad Superior de Fiscalización

La ley que regula las atribuciones de la institución dependiente de la Cámara de Diputados encargada de la fiscalización de la gestión gubernamental, faculta a dicho organismo para examinar los proyectos de leyes de ingresos estatales y municipales, así como el del Presupuesto de Egresos estatal, y a formular las conclusiones que derive de su estudio. Asimismo, le encomienda revisar las cuentas públicas estatales y municipales en relación con los presupuestos aprobados, tomando en consideración los lineamientos y requisitos contables, fiscales y administrativos establecidos en las leyes respectivas; así como practicar auditorías, emitir dictámenes y asesorar a los municipios en materia presupuestaria.⁶⁰⁵

e. Plan Estatal de Desarrollo

El Plan Estatal de Desarrollo tiene como objetivo la promoción de la sociedad civil; la democratización del sistema político; el fomento de la economía, considerando la redistribución del ingreso y la libre competencia; la descentralización para el desarrollo nacional; el fortalecimiento de la soberanía estatal, y el fortalecimiento del bienestar social.

604 *Ibidem*, pp. 236-237.

605 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, p. 68.

f. Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal

Este ordenamiento es llamado en algunos estados Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en ella se establecen las bases de la organización de la administración pública, señalando de manera precisa las funciones de cada dependencia, lo que impide la duplicación de actividades y coadyuva a la obtención de los resultados programados.

Conforme a sus preceptos, la planeación y organización del sistema de control y evaluación gubernamental le corresponde a la Secretaría de Contraloría, que también está a cargo de practicar la vigilancia y fiscalización de carácter preventivo de los recursos erogados por las dependencias estatales, así como de comprobar el ejercicio de los recursos federales por las dependencias y fideicomisos de la administración pública estatal. Dicha dependencia debe coordinarse con el Órgano Superior de Fiscalización dependiente del Poder Legislativo, para establecer los mecanismos que les permitan a ambos cumplir adecuadamente sus respectivas responsabilidades.

g. Ley de Deuda Pública

Este cuerpo legal regula el financiamiento por endeudamiento con el fin de obtener el máximo rendimiento de los recursos obtenidos por este medio.

h. Ley de Hacienda

Este instrumento jurídico regula el manejo de la hacienda estatal, compuesta por los bienes del estado y las contribuciones decretadas por la correspondiente legislatura, a las que la Ley de Ingresos de expedición anual da vigencia.

i. Ley de Ingresos

Su articulado contiene el listado de las fuentes de recaudación y financiamiento que, en el ejercicio fiscal, puede utilizar el estado, y da a conocer el rendimiento estimado de cada uno de ellos.

2. Atribuciones del Ejecutivo

Las administraciones públicas locales están obligadas legalmente a vincular sus normas relativas al gasto público con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo y los planes de desarrollo municipales. Deben asimismo estructurar sus presupuestos con base en programas y proyectos derivados de dichos planes, en los que se señale a los responsables de su ejecución, y se indiquen los objetivos, metas, prioridades y estrategias que han de cumplirse, así como los recursos de que van a disponer. En ellos debe preverse además la coordinación de acciones, el control integral y la evaluación de los resultados.

Todas las entidades del nivel estatal de gobierno cuentan con unidades de planeación, programación y presupuestación. Los poderes Legislativo y Judicial tienen independencia técnica y operativa respecto al Poder Ejecutivo en cuanto a la elaboración de sus presupuestos, su ejercicio y su control, por lo que directamente envían al jefe del Ejecutivo sus proyectos de presupuesto para su integración en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la entidad.⁶⁰⁶

A. Formulación del presupuesto

El proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo se realiza con base en los anteproyectos de sus entidades y dependencias; pero la responsabilidad de formularlo queda a cargo de la autoridad que dirige la actividad financiera del estado —que en algunos estados es la Secretaría de Finanzas, en otros la de Programación y Presupuesto, y en algunos más es la Tesorería General—,⁶⁰⁷ y una vez que le es presentado por ella, el gobernador lo envía para su discusión y aprobación por el congreso local junto con los proyectos del Poder Judicial y del Poder Legislativo.

Se empieza por organizar y jerarquizar la información disponible sobre los problemas y necesidades sociales, y a continuación se determinan los objetivos con base en los lineamientos generales contenidos en los planes de desarrollo nacional, estatal y municipales, y se incorporan dichos objetivos en programas y proyectos de acuerdo con los rangos presupuestales que la dependencia encargada de la presupuestación remite a los titulares de todos los organismos públicos.

606 Nuño Sepúlveda y Santana Loza, *op. cit.*, nota 507, p. 108.

607 *Ibidem*, p. 103.

Elaborados los presupuestos de cada área, se presentan a la autoridad superior correspondiente y se negocian las posibilidades de incrementar los recursos respecto a la cifra límite superior que se les hubiera asignado, y una vez hechas todas las correcciones, finalmente se presenta al jefe del Ejecutivo estatal el anteproyecto del presupuesto.

B. *Autorización del presupuesto*

Hechas las modificaciones que hubiera ordenado el gobernador, éste procede en diciembre a enviar al congreso local el proyecto de presupuesto. La legislatura lo turna a la Comisión de Hacienda, y una vez revisado por ella, y hechas las aclaraciones y en su caso las modificaciones que estime pertinentes, procede a aprobarlo y regresarlo al Ejecutivo para su publicación en el periódico oficial del estado.

C. *Ejercicio del presupuesto*

Una vez publicado el decreto de presupuesto, se inicia su ejercicio que consiste en llevar a la práctica los programas autorizados. Los órganos encargados de la ejecución de la gestión del presupuesto son las distintas entidades del gobierno a las que se les suministran medios para la realización de sus metas. El trámite administrativo de los fondos públicos está sometido al control financiero que se practica sobre todos los desembolsos con cargo al Presupuesto de Egresos, por lo que ningún pago se efectúa sin que esté autorizado en el presupuesto. Cumpliendo con los requisitos señalados por la ley o reglamento respectivo, la erogación por realizar la ordena el titular de la dependencia a cuyo cargo está el proyecto que da origen al gasto, y si éste no excede el monto previsto en el presupuesto de egresos, la orden es aprobada por el responsable de las finanzas.⁶⁰⁸

Los gobernadores están obligados a rendir anualmente cuenta de su gestión al Poder Legislativo, lo que hacen mediante un informe por escrito, cuya elaboración corresponde a la dependencia a cargo de las finanzas, que la presenta al jefe del Ejecutivo, quien a su vez la remite al congreso local. Dicho documento reúne los informes y estados financieros de las diferentes dependencias del gobierno, y constituye el punto de partida del proceso anual de fiscalización legislativa de la hacienda pública estatal.⁶⁰⁹

608 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, p. 35.

609 Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 207, p. 15.

D. Control del presupuesto

Con ligeras diferencias en materia de procedimiento, en cuanto a la estructura y a los principios generales, la normatividad aplicable en materia de rendición de cuentas en cada entidad federativa guarda mucha semejanza respecto a la de los otros estados y a la legislación federal.⁶¹⁰

Para comprobar la coherencia entre lo realizado y lo que fue programado,⁶¹¹ todo el proceso presupuestario y cada una de sus fases se somete a control y a evaluación. En el ámbito local, el control interno lo realizan la Secretaría de Finanzas, la de Programación, la de Planeación, o la de Programación y Planeación, así como la Contraloría Estatal.

Desde 1982, cuando con la aceptación expresa de todos los estados, se crearon los sistemas locales de control y evaluación gubernamental, y se señaló como responsables de estas actividades a las contralorías estatales, existe el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental. Respecto al control y evaluación de los *recursos federales aplicados en sus respectivas circunscripciones*,⁶¹² las contralorías locales actúan en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pues por conducto de ella el Ejecutivo federal acuerda con las contralorías locales la apertura de cuentas específicas que identifiquen cada uno de los fondos creados con recursos federales que, con cargo a sus presupuestos, las dependencias y entidades de la administración pública federal reasignan por medio de convenios a las entidades federativas.

Al no perder dichos recursos su carácter federal, las dependencias o entidades que los transfieren deben comprobar lo gastado en los términos de las disposiciones federales aplicables, por lo que deben asegurarse de que en los convenios de reasignación de recursos se establezca el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del gasto.⁶¹³

Los convenios de reasignación de recursos a los que se ha hecho referencia, se celebran entre los gobiernos de los estados y del Distrito Federal con el Ejecutivo federal, a través de los titulares tanto de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Contraloría, como de la secretaría que coordine el sector al que corresponden las dependencias, y en su caso

610 *Ibidem*, p. 12.

611 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, p. 36.

612 Nuño Sepúlveda y Santana Loza, *op. cit.*, nota 507, p. 96.

613 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, artículo 8.

las entidades de la administración pública federal implicadas, así como los titulares de éstas. Dichos acuerdos, en los que queda establecida la normatividad necesaria para asegurar la transparencia en la distribución y aplicación de los recursos, así como en la comprobación de su ejercicio, no pueden ser utilizados para exigir a los gobiernos de las entidades federativas que comprometan recursos que excedan de su capacidad financiera.

En cumplimiento del convenio de desarrollo social pactado con el Ejecutivo federal, el Ejecutivo estatal —de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social del nivel federal—, establece los lineamientos de operación de los recursos provenientes de los fondos de aportaciones federales para las entidades federativas y los municipios, y prevé el suministro de los recursos a sus subdivisiones políticas, de acuerdo con la calendariación contenida en la Ley de Coordinación Fiscal.⁶¹⁴

Sin que ni una ni otra tengan competencia para intervenir en las demás fases del proceso,⁶¹⁵ la autoridad responsable de determinar el importe de dichos fondos y de radicarlos a los municipios correspondientes es la Secretaría de Finanzas del estado; y desde su ingreso a las haciendas públicas estatales y municipales, hasta su erogación final, la instancia responsable del control de esos recursos es la Secretaría de Contraloría estatal, por lo que debe verificar que sus montos y radicación se apeguen a lo dispuesto para ese efecto por la Ley de Coordinación Fiscal. Esta supervisión y vigilancia no debe implicar limitaciones ni restricciones de ninguna índole en la administración y ejercicio de dichos fondos.

3. *Atribuciones del Poder Legislativo*

Las legislaturas locales son auxiliadas en sus funciones por sus respectivas instituciones superiores de fiscalización,⁶¹⁶ que son los órganos técnicos encargados de examinar tanto los proyectos de Ley de Ingresos como de Presupuesto de Egresos, y de exponer los resultados que resulten del estudio de dichos documentos; de revisar los proyectos de leyes fiscales y de reformas a ellas; así como de dar su parecer sobre las transferencias, la ampliación de partidas presupuestales, y los financiamientos acordados o por decidir.

614 Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 207, pp. 32 y 33.

615 Larios Contreras, Cesáreo, “Autonomía...” , *cit.*, nota 171, p. 43.

616 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, p. 68.

Asimismo, están entre sus atribuciones la de investigar los actos, convenios y contratos en los que el estado sea parte; la de realizar los estudios económicos, administrativos, contables y fiscales que requieran las comisiones del congreso; la de practicar auditorías y emitir dictámenes; la de revisar la Cuenta Pública estatal y municipal, que abarca a las entidades, dependencias, organismos e instituciones que hacen erogaciones con cargo al presupuesto; y la de asesorar a los municipios en materia presupuestal.⁶¹⁷

Las leyes orgánicas del Poder Legislativo de las diferentes entidades federativas regulan la facultad de las respectivas legislaturas tocante al control presupuestal. Los mecanismos y procedimientos en esta materia⁶¹⁸ consisten en la aprobación por el congreso local de los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos presentados por el gobernador de la respectiva entidad; la comparecencia ante dicha asamblea de los titulares de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo estatal, y la fiscalización continua de la gestión de la administración; la presentación ante el mencionado poder del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública; y la aprobación de la Cuenta Pública.

A. Aprobación del presupuesto

Previendo la posibilidad de que la legislatura no apruebe en tiempo el presupuesto, y ante la necesidad de asegurar el funcionamiento ininterrumpido del gobierno, diez y seis de las treinta y dos entidades federativas han previsto la posibilidad de efectuar la reconducción del presupuesto⁶¹⁹ para impedir la paralización de la administración pública. Los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz, y Zacatecas la establecen en sus Constituciones; en las respectivas leyes de hacienda, Chiapas y Tlaxcala; y en las leyes de presupuesto, Campeche y Jalisco. Mención aparte se debe a Morelos, cuya Constitución dispone la reconducción, no por que no se haya producido en tiempo la aprobación del congreso, sino porque no fueron presentados oportunamente a

617 Nuño Sepúlveda y Santana Loza, *op. cit.*, nota 507, p. 80; y Sedas Ortega, *op. cit.*, nota 135, pp. 68-70.

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

619 Hernández Saldaña, Víctor Manuel, “La necesidad de una norma estatal que prevea la falta de aprobación del Presupuesto de Egresos al inicio del ejercicio”, *Indetec*, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 126, septiembre de 2001, pp. 67-75.

éste el programa financiero del Poder Ejecutivo, el Presupuesto de Egresos, ni las iniciativas de leyes de ingresos estatal y municipales.

Con excepción de Aguascalientes, lo que se previene en los textos mencionados es que si al iniciarse un año fiscal no se ha aprobado el presupuesto correspondiente, se prorroga la vigencia del presupuesto del año inmediato anterior. En cambio, en el estado mencionado, durante el periodo que determine la Ley Orgánica del Congreso del Estado se ejerce con carácter temporal el proyecto en proceso de aprobación.

Salvo en las tres entidades que se citan a continuación, los textos normativos determinan escuetamente la ampliación del presupuesto anterior. La Constitución de Nayarit establece que en tanto se aprueban los correspondientes textos legales, continúa la vigencia del anterior presupuesto, así como la de la Ley de Ingresos, ajustados ambos textos conforme al índice inflacionario que establezca el Banco de México para ese año. En caso de que en Tlaxcala ocurriera la postergación o suspensión de la autorización del Presupuesto de Egresos —y en tanto se aprobara éste— los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial continuarían desarrollando sus programas, tomando como base del gasto ejercitable, el monto erogado en el ejercicio inmediato anterior.

La normatividad más detallada es la de Veracruz, donde se decreta que en tanto es aprobado el Presupuesto de Egresos del ejercicio siguiente, el gasto público se limita a cubrir las partidas correspondientes a los servicios públicos; así como al gasto corriente de los servicios de salud, educación, seguridad pública, procuración e impartición de justicia, y funcionamiento del Poder Legislativo; y asimismo a los organismos autónomos del Estado, para lo cual se ejerce cada mes una doceava parte del último presupuesto aprobado.

Para evitar el posible cuestionamiento de la validez de la ampliación de la vigencia del anterior presupuesto, prevista en una ley secundaria, sería conveniente que como principio general la reconducción del presupuesto quedara consignada en la Constitución —como lo están los que se refieren a la presentación y aprobación del presupuesto—, y en legislación secundaria se detallaran cuidadosamente las condiciones en que operaría la ampliación de la vigencia del presupuesto anterior, sin considerar que esas formalidades quedan sobreentendidas, porque distintas personas sobrentienden diferentes ideas.

Por ejemplo, determinar si la suspensión del cierre del presupuesto anterior implica la subsistencia de la estructura del mismo, y que por con-

siguiente se amplía la vigencia de las asignaciones en las mismas partidas y en los mismos programas; o si lo que se extiende es la vigencia del monto, y éste se aplica a los programas previstos en el proyecto aún no aprobado; si esta medida es de aplicación automática o tiene que ser autorizada por el congreso; y si los montos ya aplicados conforme al presupuesto prorrogado se reducen de las asignaciones correspondientes al presupuesto que finalmente sea aprobado.

Debe asimismo aclararse cómo han de registrarse contablemente las operaciones efectuadas provisionalmente, y qué va a pasar con estos asientos, una vez que la situación se normalice; debe también señalarse si las aplicaciones contables provisionales a las que se ha hecho referencia se basan en la estructura presupuestal del proyecto en discusión, o en la del presupuesto cuya vigencia se prorroga; y puntualizar si en tanto se aprueba el presupuesto correspondiente al nuevo ejercicio, se ejerce íntegramente el presupuesto prorrogado, o únicamente respecto a aquellos conceptos que no pueden dejar de cubrirse, especificando cuáles son estos.

Toda la exposición anterior se ha hecho partiendo de la base de que hay recursos, pero una de las razones por las que el presupuesto puede no ser aprobado, es precisamente porque no lo haya sido la Ley de Ingresos, cuya reconducción se prevé sólo en nueve estados: Campeche, Colima, Chihuahua, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sinaloa y Zacatecas, y no en todos se especifica si se entienden prorrogadas las cuotas y tarifas de la anterior, en tanto se aprueban las nuevas, o si aquéllas se ajustan conforme al índice de inflación registrado en el ejercicio anterior. Respecto a la reconducción de la Ley de Ingresos es aplicable lo asentado en cuanto a la del Presupuesto de Egresos.

B. Comparecencia de funcionarios y fiscalización periódica del ejercicio del presupuesto

Periódicamente, durante el transcurso del ejercicio presupuestal todas las dependencias del Ejecutivo están obligadas a presentar ante el organismo fiscalizador informes pormenorizados de sus acciones y gasto —en algunos estados cada mes, en otros cada tres meses—. Dicha autoridad puede solicitar información adicional o practicar visitas con el propósito de inspeccionar con mayor detenimiento su desempeño.⁶²⁰ Puede asimismo emitir apercibimientos y amonestaciones, y solicitar al superior jerár-

620 Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 207, pp. 15 y 16.

quico de quien le niegue su colaboración, que le aplique una sanción. Además, el congreso puede solicitar la comparecencia de los funcionarios encargados del ramo, para que le informen del estado que guardan las materias de las que son responsables.

C. Aprobación de la Cuenta Pública

La competitividad electoral y la pluralidad política que se han dado en el nivel local, desde que en 1989 el partido de oposición ganó la gubernatura de Baja California,⁶²¹ aunadas al riesgo de alternancia en los gobiernos estatales, así como a la aparición de gobiernos divididos, han estimulado el ejercicio de las prerrogativas legislativas en materia de fiscalización de la Cuenta Pública, que una vez en el congreso es turnada al Órgano Superior de Fiscalización que establece comunicación con las diferentes dependencias para solicitarles información, o para realizar visitas domiciliarias con el propósito de corroborar la veracidad de lo asentado.

En cuanto al gasto público, los órganos superiores de fiscalización verifican si se expensó conforme a lo previsto en el Presupuesto de Egresos, y si se procedió de acuerdo a lo programado; comprueban si se observó el catálogo de cuentas; examinan los subsidios, erogaciones adicionales y otros conceptos similares; reciben de los auditores de las distintas dependencias sus informes previos y los dictámenes de las auditorías practicadas; confirman por medio de visitas, auditorías o fiscalización que la recaudación se hizo conforme a los preceptos aplicables; investigan si el gasto corriente, el de inversión, y el de pago de pasivos se expensó conforme al presupuesto y en concordancia con los proyectos y programas ejecutados; confrontan los sistemas de contabilidad y documentos comprobatorios de ingresos y egresos; e informan al congreso las irregularidades que encuentren.⁶²²

En lo que concierne a la aceptación de la Cuenta Pública, el decreto aprobatorio es precedido por una glosa de ella que, por lo general, consiste en cuatro apartados referidos a aspectos políticos, económicos, de ingresos, y de gasto.

En materia económica, se hace en dicha interpretación el examen del apego del ejercicio presupuestal a lo establecido en la planeación nacional de desarrollo, y se evalúa la congruencia política entre la actividad

621 *Ibidem*, pp. 13, 15 y 24.

622 Nuño Sepúlveda y Santana Loza, *op. cit.*, nota 507, p. 81.

económica de la entidad y el entorno nacional. Desde la perspectiva política, lo que se analiza es, por una parte, la coherencia entre las acciones realizadas y los programas definidos en el Plan Estatal de Desarrollo; y por la otra, entre dichas acciones y las directrices políticas del Estado, de las cuales una de las premisas básicas es la disminución del gasto corriente y el aumento del gasto en inversión.⁶²³

En materia de ingresos, lo que se elucida en la glosa son la equidad y la justicia tributarias, comparando los resultados del ejercicio revisado con los de ejercicios previos, entre otros aspectos, respecto al avance en la fiscalización y al incremento de la base tributaria. Y por lo que concierne al gasto —siguiendo criterios de racionalidad, austeridad y eficiencia— el análisis se enfoca hacia la orientación social y la realización de los objetivos y metas incluidos en los planes nacional y estatal de desarrollo, haciendo énfasis en la dirección del gasto hacia las acciones prioritarias relacionadas con la educación, la salud y la seguridad pública.⁶²⁴

Por lo que respecta a la fiscalización de los *recursos federales* ejercidos por las entidades federativas y sus municipios —incluidos los erogados por sus administraciones públicas paraestatales, y por los particulares que hubieran recibido subsidios de las autoridades locales con cargo a fondos federales—, se hace de acuerdo con los procedimientos de coordinación propuestos por la Auditoría Superior de la Federación⁶²⁵ a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las cuales en el ejercicio de sus atribuciones de control colaboran conforme a lo convenido con dicha autoridad federal en la verificación de la correcta aplicación de los *recursos que hubieran recibido de la Federación*.

Sin que implique limitaciones ni restricciones en la administración y ejercicio de los recursos asignados a las entidades federativas por dependencias federales, el Congreso de la Unión, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, acuerda con los respectivos órganos técnicos de vigilancia de las legislaturas locales, medidas para que la comprobación del ejercicio de los mencionados recursos federales se realice en los términos de las disposiciones presupuestarias federales.⁶²⁶

623 *Ibidem*, pp. 82 y 83.

624 *Ibidem*, pp. 83 y 84.

625 Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículos 33-35.

626 Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, artículo 8.

Tratándose del ejercicio de recursos provenientes de los fondos de aportaciones previstos por la Ley de Coordinación Fiscal —considerados en el presupuesto, en el ramo general 33—, su aplicación debe realizarse en los términos de las disposiciones presupuestarias federales, por lo que, sin que ello implique limitaciones o restricciones en su administración y ejercicio, la Cámara de Diputados —por conducto de la Auditoría Superior de la Federación— acuerda con los respectivos órganos técnicos de vigilancia de las legislaturas locales, disposiciones que permitan fiscalizar el ejercicio de dichos recursos y comprobar su erogación, medidas que incluyen la identificación de los recursos federales mediante el establecimiento por parte de las entidades federativas de una cuenta específica por cada fondo.⁶²⁷ Cuando se detecten desviaciones de recursos —que es la única causa de responsabilidad prevista por la Ley de Coordinación Fiscal— los infractores serán sancionados en los términos de la legislación federal por las autoridades federales.⁶²⁸

La revisión de los recursos de que se trata por personal perteneciente al órgano de fiscalización superior estatal o del Distrito Federal, se hace conforme a los términos acordados en dichos convenios. Cuando se detecten acciones que hubieran afectado al erario federal, atribuibles a autoridades estatales o municipales, la Auditoría Superior de la Federación puede imponer directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes a los responsables, y promover ante las autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles y penales procedentes.

II. PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA EN EL NIVEL MUNICIPAL

Cimentadas en programas operativos institucionales de carácter sectorial y regional, los municipios⁶²⁹ han establecido disposiciones adminis-

627 *Ibidem*, artículo 8, último párrafo, y artículo 7, último párrafo.

628 Larios Contreras, Cesáreo, “Autonomía...”, *cit.*, nota 171, pp. 43 y 44.

629 Las condiciones de cada uno de los dos mil trescientos ochenta y siete municipios que integran el territorio nacional son muy diferentes. Los que se encuentran conurbados a las grandes ciudades, los que cuentan con centros turísticos de importancia en su circunscripción, y los que forman parte de corredores turísticos o industriales —es decir, los que se encuentran bien comunicados inclusive con países extranjeros—, y que pueden fácilmente ser visitados, están en mucho mejor posición que los que por su lejanía y difícil acceso permanecen aislados tanto geográfica como culturalmente, porque generalmente sus habitantes son miembros de etnias que conservan su propia civilización, incluyendo idioma, forma

trativas, financieras y jurídicas, acordes con la presupuestación programática, por lo que al preparar sus presupuestos, junto con sus propios planes de desarrollo particulares, toman como base el Plan Nacional de Desarrollo y el respectivo Plan Estatal de Desarrollo.

Los principios generales de la presupuestación programática en el nivel municipal, la secuencia de sus fases, y los procedimientos para realizar cada una de ellas son idénticos a los ya estudiados al estudiar el nivel federal y el nivel estatal. Lo que es diferente es la distribución de competencias entre los distintos órganos del gobierno, debido a que cada municipio es gobernado por un cuerpo colegiado⁶³⁰ dentro del cual opera una división de funciones que no obedece a la idea clásica de la separación de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sino que es motivada por necesidades de la propia gestión administrativa.

1. *Marco legal municipal*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la fuente primaria⁶³¹ de la que emanan los lineamientos normativos básicos en que se funda el régimen hacendario municipal, constituido por las contribuciones que determinan las legislaturas locales, que en todo caso son las relativas a la propiedad inmobiliaria, las participaciones en impuestos federales cubiertas por la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinan las legislaturas de los estados, y los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

En el ámbito presupuestario, son los ayuntamientos los que proponen a las legislaturas locales las cuotas y las tarifas aplicables a los impuestos, los derechos y las contribuciones de mejoras, así como las tablas de valo-

de gobierno y normatividad. A partir de los años ochenta del siglo pasado, cuando se asignó a los municipios la imposición inmobiliaria como base de su hacienda, y empezó a transferírseles recursos federales, fue que empezaron a contar con recursos por un monto que hacía necesario que los congresos estatales —que son los facultados para legislar en materia municipal— modificaran sus estructuras administrativas y los dotaran de aparatos de control, que hasta entonces habían sido superfluos. Esta diversidad de circunstancias hace muy difícil garantizar un nivel mínimo de vida adecuado a los habitantes de todos los municipios, aplicar reglas homogéneas en cuanto a ejercicio y control de los recursos públicos, y evaluar a sus autoridades con el mismo rasero. También hace imposible analizar en este trabajo la situación de municipios específicos, ni siquiera la de los pertenecientes a un mismo estado.

630 Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 3a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 210.

631 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción IV.

res unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de los gravámenes a la propiedad inmobiliaria. Esta disposición —recién incluida en la Constitución federal—⁶³² se encuentra ya prevista en las Constituciones de los estados que han reconocido a los ayuntamientos la facultad de presentar iniciativas de leyes en general, y que inclusive han concedido a los cabildos municipales el derecho a aprobar las tablas de valores unitarios a las que se ha hecho referencia.⁶³³ Pero son en todo caso las legislaturas de los estados las que aprueban las iniciativas presentadas por los ayuntamientos, y específicamente la de la Ley de Ingresos Municipales.

Los municipios —a través de sus cabildos— aprueban sus presupuestos de egresos de acuerdo con los ingresos que el congreso local les hubiera autorizado; y directamente ejercen los recursos que integran su hacienda, a menos que autoricen que sean ejercidos por otros. El control externo de las cuentas públicas municipales corresponde al congreso local, facultad reforzada en 1999, cuando la Constitución federal adicionó a la facultad de revisarlas, la potestad de fiscalizarlas.⁶³⁴

Los preceptos relativos al régimen financiero municipal se encuentran establecidos en distintos cuerpos jurídicos estatales y municipales, con apego a los principios establecidos en la Constitución federal y en la Constitución del respectivo estado.

La normatividad básica propiamente municipal en esta materia, está constituida por los planes municipales de desarrollo; las leyes de ingresos municipales; los presupuestos de egresos municipales; las leyes orgánicas municipales; las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público municipales; las leyes de deuda pública municipales; los códigos fiscales municipales; las leyes de hacienda municipales; las leyes de responsabilidad de los servidores públicos municipales; así como por diversas disposiciones administrativas relacionadas con la materia: reglamentos, catálogos, acuerdos, manuales y criterios.

Debe hacerse notar que en algunas entidades federativas, los municipios no cuentan con leyes propias —decretadas en todo caso por la legis-

632 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de diciembre de 1999.

633 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo.

634 Santana Loza, Salvador, “Los síndicos municipales, nombramiento y atribuciones: su relación con la hacienda municipal”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 68, septiembre de 1999, p. 34.

latura local—, sino que los preceptos que regulan su situación se encuentran integrados en los respectivos ordenamientos estatales, formando un capítulo de ellos; y que en las entidades federadas en las que los municipios sí cuentan con leyes diferentes de las estatales, en algunos casos cada municipio cuenta con su propio estatuto, y en otros existe una sola disposición municipal para cada materia, que es aplicable a todas las subdivisiones políticas de la entidad.

La facultad que tienen los ayuntamientos para formular, aprobar y modificar sus propios presupuestos de egresos, y la obligación del tesorero municipal de preparar y presentar al cabildo el Presupuesto de Egresos, están señaladas en las leyes orgánicas municipales. Las que definen lo que es el presupuesto municipal, determinan su estructura y contenido, la forma en que debe formularse y prepararse, fijan las normas básicas para su ejercicio, señalan a los responsables de su ejecución, y establecen las modificaciones presupuestales, son las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público municipales. Las leyes de hacienda municipales y las leyes de ingresos municipales establecen las fuentes de ingresos que permiten a las demarcaciones de que se trata, solventar sus necesidades de gastos, y reflejan la política tributaria que se persigue con la determinación de las cuotas, bases y tarifas que corresponden a cada impuesto o derecho.⁶³⁵

Los programas que van a desarrollarse durante el periodo para el que fue electo el Ayuntamiento, están descritos en el Plan Municipal de Desarrollo, que define los objetivos, las políticas y las estrategias generales que van a seguirse; establece los costos globales de cada programa y las fuentes de su financiamiento; y señala los órganos responsables de su ejecución. Tomando como base dicho plan, se diseñan los programas operativos anuales necesarios para mejorar los servicios o apoyar el desarrollo de las áreas susceptibles de serlo,⁶³⁶ se calcula su costo, y se hacen los ajustes que los ingresos disponibles imponen. El documento que resulta de estas acciones es el proyecto de presupuesto, que una vez aprobado por el Ayuntamiento se convierte en el Presupuesto de Egresos y se procede a su ejecución. En él se expresan tanto los objetivos, fines y metas que han de cubrirse en el año, como su costo de ejecución; y asimismo las medidas de control y evaluación que han de observarse.

635 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, p. 75.

636 Larios Contreras, Cesáreo, “Bases generales...”, *cit.*, nota 265, pp. 91 y 92.

Este es el marco normativo que legitima la acción de las autoridades municipales, hace posible regular las funciones y operaciones específicas que en esta materia realicen, y permite evaluar la vinculación entre lo erogado y el avance en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

2. *Administración municipal*

La autoridad suprema del municipio es un Ayuntamiento —asamblea de elección popular directa—⁶³⁷ cuyos miembros: el presidente municipal, los síndicos y los regidores desempeñan diversos cargos. Los restantes funcionarios: el secretario, el tesorero y los directores o jefes de departamento no son integrantes de dicho cuerpo colegiado.

Sobre el presidente municipal recae la mayor parte de la responsabilidad por la gestión administrativa, ya que preside y dirige las funciones del Ayuntamiento y ejecuta sus acuerdos. También asume la conducción de la política —por lo que es su responsabilidad conciliar los intereses de los grupos sociales dentro de esa jurisdicción— y representa al Ayuntamiento en sus relaciones con el estado del cual es subdivisión política, con la Federación, con otros organismos públicos y con instituciones privadas.⁶³⁸

Porque el gobierno municipal se desempeña siguiendo un sistema de gestión por comisiones, entre los cometidos de los síndicos y de los regidores están las de cumplir las tareas que el Ayuntamiento les encomienda, y vigilar las ramas de la administración municipal que dicho organismo les encarga. Al frente de cada uno de los diversos ramos administrativos está un miembro del Ayuntamiento, que efectúa bajo su responsabilidad la vigilancia y control de esa área.⁶³⁹

Las principales comisiones son: tesorería municipal; seguridad pública y transporte; salud pública y seguridad social; obras públicas y servicios públicos; educación y recreación; comercio, mercados y rastros; y desarrollo urbano y medio ambiente.⁶⁴⁰

637 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción I, párrafo 1o.

638 Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 630, pp. 210, 224 y 225.

639 *Ibidem*, p. 51.

640 OCDE, *op. cit.*, nota 158, p. 268.

El mayor número de integrantes del Ayuntamiento —que varía según la densidad de la población— está constituido por los regidores, quienes forman parte del cuerpo deliberante o cabildo, con voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento.

La regulación de la sindicatura es tan diferente en los distintos estados, que parece que no se trata de la misma organización. A pesar de que la institución del síndico se encuentra mencionada en la Constitución federal, hay un estado que no prevé en su legislación municipal esta figura. De acuerdo con dicho ordenamiento, los síndicos, regidores y presidentes municipales son designados por el pueblo mediante elección directa; pero en una entidad federativa, los síndicos son investidos por plebiscito o consulta popular; en otra, son designados por el Ayuntamiento de entre sus miembros; y en una más, son nombrados por el Ayuntamiento, previa propuesta del presidente municipal. En los veintisiete estados en los que reciben el cargo por elección, necesariamente tienen ya, por mandato popular, las funciones inherentes a la sindicatura: representación jurídica del Ayuntamiento, y control de la hacienda municipal, independientemente de cualquier otra comisión que pudiera encomendarles el cabildo.⁶⁴¹

Participan además los síndicos en el manejo del patrimonio municipal: en unos estados intervienen en la elaboración del inventario de los bienes municipales —muebles, inmuebles y valores—; en otros simplemente lo conocen; y en algunos más también son responsables de ese patrimonio, regularizan y custodian la propiedad de los bienes municipales, y asimismo vigilan y controlan la adquisición de materiales.⁶⁴²

La Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal —generalmente presidida por un síndico— verifica las labores de la tesorería y notifica al Ayuntamiento cualquier anomalía que descubra; vigila que la recaudación se haga eficientemente y con apego a la ley, y que la distribución de los recursos se efectúe conforme a las partidas del presupuesto. Asimismo, formula los planes de arbitrios y los presupuestos de egresos para presentarlos al Ayuntamiento, examina las cuentas rendidas por la tesorería, y las presenta al Ayuntamiento con las observaciones pertinentes.⁶⁴³

641 Santana Loza, Salvador, “Los síndicos municipales...”, *cit.*, nota 634, p. 7.

642 *Ibidem*, p. 11.

643 Ley Orgánica Municipal de Veracruz, artículo 45.

3. Orientación programática de la presupuestación

Los dos mil trescientos ochenta y siete municipios de la república operan su gasto público de acuerdo con una orientación programática que precisa quién y cómo gasta, en qué lo hace y para qué.⁶⁴⁴ Uno de los principales elementos del control presupuestal es la programación, realizada a través de una combinación de operaciones encaminadas a delimitar el volumen y composición del gasto público en relación con los recursos disponibles y las necesidades por solucionar.⁶⁴⁵ En los planes municipales de desarrollo se definen los objetivos, políticas y estrategias generales que han de seguirse, se describen los programas que han de desarrollarse, y se indican los órganos responsables de su ejecución.⁶⁴⁶

El proceso de presupuestar implica la actividad de todos los órganos de la administración: el presidente municipal determina los objetivos, políticas y lineamientos generales; las diferentes dependencias del Ayuntamiento preparan los planes, programas y proyectos, e indican las necesidades técnicas y de personal; la tesorería municipal identifica las necesidades financieras, prevé las partidas presupuestales, calcula los ingresos, elabora el presupuesto e integra el documento. Los regidores en sesión especial del cabildo municipal revisan, analizan y aprueban el presupuesto, que en algunas entidades previamente es aprobado por una comisión interdepartamental, nombrada para auxiliar al cabildo.⁶⁴⁷

A. Formulación del presupuesto

La formulación del presupuesto se inicia con el conocimiento de los servicios públicos ya en operación, de sus insuficiencias y limitaciones; la aceptación de la existencia de carencias en la comunidad, y el estudio de las exigencias de la ciudadanía; así como con el análisis de la situación financiera del municipio, y la posibilidad de contar con la colaboración de los interesados en la solución de sus propias necesidades. Este examen es fundamental para la elaboración del programa anual de trabajo, en el que se proyectan las obras y servicios públicos que van a llevarse a cabo, se identifican sus metas y objetivos, y se calculan los recursos necesarios para alcanzarlos.

644 Nuño Sepúlveda y Santana Loza, *op. cit.*, nota 507, p. 88.

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

646 Morones Hernández, Humberto, *op. cit.*, nota 509, p. 38.

647 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, p. 58.

Realizado lo anterior,⁶⁴⁸ se integra el documento presupuestario, en el cual, de acuerdo con los ingresos disponibles, se determinan los gastos del ejercicio, se precisan las metas y objetivos, se pormenorizan los recursos humanos y materiales necesarios para llevarlos a cabo, se hace el ajuste de las partidas, y se identifican los recursos financieros; después, conforme a dicho documento, una vez aprobado, han de ejercerse las partidas autorizadas.

B. Aprobación del presupuesto

La revisión, el análisis y la aprobación del presupuesto son facultades del cabildo municipal. En algunas entidades previamente es aprobado por una comisión interdepartamental.

C. Ejercicio del presupuesto

El ejercicio del presupuesto consiste en el empleo de los recursos humanos, materiales y financieros en él asignados, realizado durante el lapso para el cual fue autorizado⁶⁴⁹ por la tesorería municipal, el presidente municipal, los responsables de los servicios generales y de las obras públicas, y los síndicos y regidores, de acuerdo con las comisiones que les hubieran sido encomendadas.

En parte por sus pocas facultades tributarias, y en parte porque los municipios no ejercen las que tienen,⁶⁵⁰ la mayor parte del erario municipal se integra con transferencias federales provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que las autoridades municipales ejercen directamente, y que una vez recibidos en su jurisdicción, sólo a ellas incumbe decidir en qué obras, acciones o adquisiciones los erogarán, aunque siguiendo las regulaciones específicas conforme a lo estipulado en los convenios respectivos.⁶⁵¹

648 *Ibidem*, pp. 56, 57 y 58.

649 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, p. 38.

650 Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 207, pp. 39 y 40. Las transferencias federales a las administraciones locales —estatales y municipales— representan el 93.3% de los ingresos totales de esos gobiernos.

651 Larios Contreras, Cesáreo, “Autonomía...”, *cit.*, nota 171, p. 44.

Las operaciones básicas son el cumplimiento de las políticas y estrategias de ingresos y egresos, la recaudación y percepción de los ingresos, la ejecución de los programas de obras y servicios, el desarrollo de las labores de administración general, y la recepción y aceptación de documentos para su pago. Todos los gastos que se efectúen a cargo del erario municipal, deben estar previstos en el presupuesto y afectar la partida correspondiente.

D. *Control del presupuesto*

El control financiero se efectúa con el propósito de velar por el efectivo y riguroso empleo de los recursos, y de evitar la dilapidación y la corrupción. El control se aplica a todo el procedimiento administrativo relacionado con los fondos públicos, y en el ámbito municipal presenta la particularidad de que en la revisión de la Cuenta Pública intervienen órganos ajenos a este nivel de gobierno.⁶⁵²

a. *Control interno*

El control interno⁶⁵³ lo realiza principalmente el órgano encargado de las finanzas, que es la tesorería municipal; en algunos estados también lo efectúa la contraloría municipal. Y para vincular lo planeado y programado con lo presupuestado y ejercido, intervienen en mayor o menor medida —dependiendo de los diferentes municipios— el síndico a cargo de la Comisión de Hacienda, el cabildo y el presidente municipal.

Existe responsabilidad solidaria entre el presidente municipal y el tesorero municipal, en cuanto al manejo del gasto público. Aquél tiene también responsabilidad respecto al cumplimiento de los programas que los departamentos y órganos encargados de su ejecución llevan a cabo, por lo que cada uno de ellos le informa periódicamente del grado de avance en la ejecución de los programas, que debe concordar con lo que en el aspecto financiero le informe el tesorero, y corresponder a lo establecido en el programa anual de trabajo.

Los síndicos comparten con los ayuntamientos la vigilancia y el control del manejo de la hacienda pública municipal; pero en unas condiciones muy especiales: los ayuntamientos lo hacen en el momento de apro-

652 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 135, p. 38.

653 Morones Hernández, Humberto, *op. cit.*, nota 509, pp. 206 y 207.

bar su Presupuesto de Egresos con base en los ingresos autorizados por el congreso —cuando son sólo simples expectativas de recaudación—, y más adelante cuando analizan tanto los informes parciales como el informe anual que el presidente municipal les presenta, y en este caso la erogación es ya un acto consumado.

En cambio, el síndico a cargo de la hacienda municipal puede cerciorarse de que las funciones hacendarias se realicen adecuadamente a medida que van ejecutándose, y de que los gastos además de comprobados sean justificados, especialmente en los municipios en cuya legislación está prevista la autorización previa de cualquier erogación por parte del síndico municipal. Sus funciones van pues del simple conocimiento del manejo hacendario, hasta la facultad de autorizar cada gasto, y abarcan la revisión detallada de los ingresos.⁶⁵⁴

El cabildo ejerce control a través del regidor comisionado de hacienda, o de la comisión edilicia de hacienda y presupuesto. Su intervención es previa a la erogación si está prevista su autorización cuando se trate de gastos específicos de cuantía considerable; y posterior cuando revisa la entrega parcial de la Cuenta Pública del ejercicio, y cuando analiza los resultados de ésta, antes de aprobarla para remitirla a la legislatura local.

Atendiendo a que si la verificación se hace una vez que la operación fue concluida, no cumple con el objetivo de evitar daños a la hacienda pública, algunas entidades federativas han dispuesto diversos periodos regulares —semestrales, trimestrales, bimestrales y aún mensuales— para la entrega parcial de la Cuenta Pública para su revisión y fiscalización.

Pero debe tenerse en cuenta que sólo los municipios urbanos grandes y medianos cuentan con marcos normativos apropiados para su gestión financiera, así como con personal con la escolaridad suficiente para desempeñarla adecuadamente. El resto se limita a ejecutar funciones operativas rudimentarias de ejercicio del gasto, o simplemente improvisa;⁶⁵⁵ por lo que en ausencia de estructuras normativas eficaces y de capacidad administrativa, en muchos municipios la rendición de cuentas consiste más en el contacto informal del presidente municipal con la población y con el Ejecutivo estatal.

654 *Ibidem*, p. 9.

655 Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 207, pp. 36-38.

No obstante, en los municipios más pequeños, la gestión pública es más transparente⁶⁵⁶ porque el control se ejerce informalmente de manera continua y directa, ya que debido a la insuficiencia de fondos, generalmente la obra pública se hace en colaboración con la población, la cual, al participar en dicha obra con su trabajo, sabe con detalle qué se ha hecho, y puede identificar la obra construida. Por otra parte, conoce el patrimonio pasado y presente de sus autoridades.

b. Control externo

El control externo⁶⁵⁷ del gasto municipal lo realizan las legislaturas estatales a través de sus órganos de apoyo para la revisión y análisis de los presupuestos y cuentas públicas, que son los órganos superiores de fiscalización.

El documento en el que conforme lo señalan las leyes orgánicas municipales, cada Ayuntamiento presenta al congreso del estado al que pertenece los resultados del ejercicio presupuestal durante un periodo determinado, es la Cuenta Pública municipal, que contiene el análisis de congruencia entre lo presupuestado y lo ejercido, lo que permite determinar el grado de cumplimiento de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

La preparación de la cuenta de la hacienda pública municipal es responsabilidad del presidente municipal, del síndico a cargo de la hacienda, y del tesorero. Dicho documento está formado por estados financieros, presupuestarios, programáticos y de la deuda pública; así como por los reportes de las obras terminadas y de las que están en proceso. Incluye también información cuantitativa y cualitativa sobre los resultados tanto de la ejecución de la Ley de Ingresos, como del ejercicio del Presupuesto de Egresos.⁶⁵⁸

En la Cuenta Pública se esclarecen los desvíos cometidos respecto del programa original, se explican las erogaciones relacionadas con circunstancias imprevistas, surgidas durante el plazo de vigencia del presupuesto, y se hace la evaluación de todas las acciones del gobierno que la entrega. El tesorero municipal es el encargado de la elaboración de la Cuen-

656 Cabrero, Enrique, ponencia presentada en la conferencia: “México contra la corrupción”, México, 16 de abril de 2002, en Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 207, p. 35.

657 Vega Ochoa, Ernesto, *op. cit.*, nota 538, pp. 52 y 53.

658 Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 207, pp. 29 y 30.

ta Pública que el Ayuntamiento analiza y aprueba —como también lo hace con las cuentas parciales—, para posteriormente remitirla al congreso estatal para su estudio y aprobación.

Respecto a la justificación de lo erogado,⁶⁵⁹ la legislatura local sólo puede calificar específicamente cada desembolso en particular; pero no los conceptos de gasto en general, porque la facultad del Ayuntamiento para aprobar su propio Presupuesto de Egresos —que incluye la de autorizar las remuneraciones y emolumentos de sus miembros—, está consignada tanto en las Constituciones locales como en la Constitución federal.

c. Control social

No obstante que el control social es una tendencia de reciente aparición, puede desarrollarse rápidamente debido a la gran utilidad que tiene para complementar el control administrativo y Legislativo que ya se ejercen sobre el gasto en el nivel municipal, lo que puede hacer que la gestión de los programas desarrollados en esas jurisdicciones, por cualquiera de los niveles de gobierno, sea más transparente y eficaz.⁶⁶⁰

III. COLOFÓN

Los principios generales de la presupuestación programática en el nivel local, la secuencia de sus fases y los procedimientos para realizar cada una de ellas, son los mismos que los seguidos en el nivel federal; la distribución de competencias entre los distintos órganos de gobierno estatal es casi idéntica a la federal, tan sólo con las adaptaciones necesarias que exige la realidad de cada estado. En el nivel municipal, dicha distribución es muy diferente por las peculiaridades de su organización política: el municipio es gobernado por un cuerpo colegiado, y opera con un sistema de gestión por comisiones. Esas diferencias no han impedido que la presupuestación programática en el nivel local haya seguido un curso paralelo al que ha tenido en el nivel federal.

659 Vega Ochoa, Ernesto, *op. cit.*, nota 538, p. 56.

660 Santana Loza, Salvador, “Evaluación social...”, *cit.*, nota 362, p. 16.