

PRIMERA PARTE

EL GASTO PÚBLICO

El concepto presupuestar es definido como el proceso que se sigue para relacionar sistemáticamente la erogación de recursos con la consecución de objetivos previamente establecidos,³ que en su desarrollo implica tres funciones muy definidas: planeación, ejecución y control, que están presentes aún en el más elemental de los sistemas presupuestales.

En relación con la actividad presupuestal por planeación se entiende la función de decidir, por un lado, entre los distintos objetivos y sobre los cambrones que en ellos pueden introducirse, y por otro, sobre los medios adecuados para alcanzar dichos fines, así como 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. El control —tanto administrativo como operativo— abarca el análisis de lo gastado y ejecutado para evaluar su realización.

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, con la expedición de la Ley de Planeación⁴ y la integración del Sistema de Planeación Nacional, el punto focal se desplazó hacia la planeación, porque recién implantado el nuevo sistema, en tanto se adquiría el dominio de su funcionamiento, lo primero era afirmar tanto el control central, como la forma de tomar decisiones programáticas racionales, así como su

³ Lyden, Fremont y Millar, Ernest G., *Presupuesto público, planeación, evolución y control de programas*, México, Editorial Trillas, pp. 30 y 31.

⁴ Publicada en el *DOF* del 5 de enero de 1983.

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, especialmente desde que entró en vigor la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,⁵ y desde mediados de la última década del siglo pasado. En cambio, los poderes omnímodos del presidente han venido diluyéndose a medida que en el Congreso los partidos de oposición han ganado terreno, y se le ha dado cada vez más importancia a un estricto control político.

CAPÍTULO PRIMERO EL PRESUPUESTO

Al convertir los objetivos generales contenidos en los planes de desarrollo —nacional, estatal o municipal, según sea el caso— en programas de trabajo anuales, y estos en presupuestos al determinar su costo, la presupuestación programática se integra en el proceso de planeación, haciendo de la política presupuestaria la expresión más evidente de la política económica y social del gobierno, y del presupuesto un eficaz instrumento de la rectoría económica del Estado.⁶

I. EL PRESUPUESTO

El presupuesto público⁷ es el instrumento de planificación de carácter político, económico y administrativo, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable, que contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de todas las actividades que este entraña, con la descripción de sus metas y objetivos, y con la determinación de su costo.

⁵ Publicada en el *DOF* del 30 de marzo de 2006.

⁶ Osornio Corres, Francisco Javier, *op. cit.*, p. 88.

⁷ Morones Hernández, Humberto y Santana Loza, Salvador, *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, Indetec, 1991, p. 15.

II. BASES LEGALES EN MATERIA DE PRESUPUESTACIÓN

La planeación y administración del gasto público federal está regulada básicamente por seis ordenamientos jurídicos: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 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 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,⁸ la Cámara de Diputados estudia la segunda y la remite a la Cámara de Senadores —porque es el Congreso de la Unión el facultado para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto—,⁹ ya que se concentra en el análisis del proyecto de presupuesto, porque la potestad de decidir sobre este es exclusiva de la Cámara de Diputados como representante popular;¹⁰ dicha asamblea, que hasta 1976 solo podía aprobar el mencionado proyecto, actualmente lo examina, discute, modifica y aprueba. Es discutible si en la facultad de aprobar el presupuesto está implícita la de rechazar. Puede asimismo autorizar las erogaciones pluri-anales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura determinados conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria correspondiente; dichas erogaciones deberán incluirse en los subse-

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 26 y 74, fracción IV, párrafo segundo.

⁹ *Ibidem*, artículo 73, fracción VII.

¹⁰ *Ibidem*, artículo 74, fracción IV, párrafo primero.

cuentas presupuestos.¹¹ No puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.¹²

Conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a toda proposición de aumento o creación de gasto del proyecto de presupuesto deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento previsto, o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.¹³

Al aprobar el presupuesto no puede omitirse la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido en la ley, de suceder así se entiende por señalada la que hubiera tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley en la que se establece el empleo, respetando las bases que se mencionan a continuación y en las leyes que al efecto expida el Congreso general.¹⁴ Los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.¹⁵

Los recursos económicos de que dispongan los tres niveles de gobierno se administrarán con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez; los resultados de su ejercicio serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan las respectivas autoridades, sin menoscabo de las atribuciones de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. El manejo de los *recursos públicos federales* por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a estas bases y a las leyes reglamentarias, indepen-

¹¹ *Ibidem*, artículo 74, fracción IV, párrafo primero, según reforma publicada en el *DOF* del 7 de mayo de 2008.

¹² *Ibidem*, artículo 126.

¹³ Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 18.

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 75.

¹⁵ *Ibidem*, artículo 127, según reforma publicada en el *DOF* del 24 de agosto de 2009.

dientemente de la evaluación practicada por las correspondientes instancias técnicas de las entidades federativas.¹⁶

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 Federal¹⁷ 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 de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.

Dicho ordenamiento asimismo señala las atribuciones de dichas dependencias para formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República, respecto de los asuntos de su competencia; la obligación que tienen de expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; la necesidad de que cuenten con unidades de planeación, programación, presupuestación, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

3. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

La ley vigente, reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁸ en materia de programación, presu-

¹⁶ *Ibidem*, artículos 134, 74, fracción VI, y 79, según reformas publicadas en el *DOF* del 7 de mayo de 2008.

¹⁷ Artículos 1o., 12, 19 y 20.

¹⁸ Artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 1o.

puestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, establece que al cumplir con sus disposiciones, los encargados de hacerlo deben someterse a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.¹⁹

El principal objetivo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es asegurar la utilización adecuada de los recursos públicos y controlar eficientemente su erogación para garantizar el cumplimiento de los fines programados. En el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, la interpretación de esta ley corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a la Secretaría de la Función Pública. En su articulado se aúnan las decisiones políticas con la operación del gasto, para que este se programe y ejecute eficientemente. Asimismo se estipula en dicho texto que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde programar y presupuestar el gasto público, y a esta junto con la Secretaría de la Función Pública controlarlo y evaluarlo; además 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 todos los ejecutores de gasto —el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las dependencias y las entidades— cuenten con una unidad de administración para planear, programar, presupuestar (en su caso establecer medidas para la administración interna), controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público; estableciendo la estructura y contenido del mismo, así como señala la forma en que debe formularse, las normas de su ejercicio y los responsables de su ejecución. Además, esta ley dispone que las secretarías y departamentos administrativos deben ordenar y coordinar las actividades de planeación, pro-

¹⁹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 1o.

gramación y evaluación del gasto de las entidades paraestatales que queden ubicadas en el sector que coordinen.²⁰

En el citado ordenamiento se establece que tanto la ley de ingresos como el Presupuesto de Egresos deben ser elaborados con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él deriven. Deben contener cuando menos las líneas generales de política económica; los objetivos anuales, estrategias y metas; las proyecciones de las finanzas públicas; los resultados de las finanzas públicas —incluyendo los requerimientos financieros del sector público— de los cinco últimos años y el del ejercicio fiscal en cuestión. Conforme a sus disposiciones el proyecto de presupuesto —que incluye los proyectos de presupuesto de los poderes Legislativo y Judicial, y los de los entes autónomos— debe ser presentado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados.²¹

La ley que se estudia determina las atribuciones del Ejecutivo Federal para autorizar erogaciones adicionales con cargo a los excedentes que resulten de los ingresos autorizados, o de excedentes de ingresos propios de las entidades. Los poderes Legislativo y Judicial, y los entes autónomos pueden también autorizar erogaciones adicionales con cargo a los ingresos excedentes que generen. En caso de que disminuyan los ingresos previstos en la ley de ingresos, el Ejecutivo Federal —por conducto de la Secretaría de Hacienda— puede aplicar las normas de disciplina presupuestaria previstas por la propia ley.²²

Concluida la vigencia del presupuesto solo 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, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y la entidad responsable hubiera cumplido con la obligación de informar a la Secretaría de Hacienda antes del último día

²⁰ *Ibidem*, artículos 3o., 4o. y 6o.

²¹ *Ibidem*, artículos 16, 30 y 42, fracción III, inciso c.

²² *Ibidem*, artículos 19, 20 y 21.

de febrero, el monto y las características de su deuda pública flotante o de su pasivo circulante al fin de año anterior.²³

4. *Ley General de Contabilidad Gubernamental*

Esta ley es de observancia obligatoria para: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación; los estados; el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal —federales, estatales y municipales—, y los órganos autónomos federales y estatales.²⁴

El órgano de coordinación para la armonización²⁵ de la contabilidad gubernamental es el Consejo Nacional de Armonización Contable, que es el responsable de la emisión de las normas contables y de los lineamientos para la generación de información financiera que han de aplicar los entes públicos. Entre sus miembros —que no reciben remuneración por serlo— se encuentran gobernadores y representantes de los ayuntamientos.²⁶

Todos los entes públicos del país deben sujetarse al Sistema de Contabilidad Gubernamental —que cada ente público utiliza como instrumento de la administración financiera gubernamental—,²⁷ que debe contener los registros efectuados de manera armónica, delimitada y específica, de las operaciones presupuestarias

²³ *Ibidem*, artículos 53 y 54.

²⁴ Ley General de Contabilidad Gubernamental, *DOF*, 31 de diciembre de 2008, artículo 1o., párrafo segundo.

²⁵ Este término se refiere a la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes *a nivel nacional*, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que los rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas (Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 4o., fracción I).

²⁶ Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículos 6o. y 8o., fracciones VI y VII.

²⁷ *Ibidem*, artículo 4o., fracción XXIX.

y contables derivadas de la gestión pública, así como de otros flujos económicos. De dichos registros han de derivar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, expresados en términos monetarios. Cada ente público es responsable de sus registros contables, de la operación del sistema, así como del cumplimiento de lo dispuesto por esta ley y las decisiones que emita el mencionado consejo.²⁸

El Sistema de Contabilidad Gubernamental está conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar las transacciones, transformaciones y eventos derivados de la actividad económica, que modifiquen la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas.²⁹

Los entes públicos deben asegurarse de que el sistema refleje tanto la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas, e instrumentos que establezca el mencionado consejo, como el registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión económico-financiera de los entes públicos, así como el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de dichos entes, que asimismo permita que dichos registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable; además que este sistema facilite el conocimiento de las operaciones respecto a los ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimonio de los entes públicos; igualmente, que integre en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable a partir de la utilización del gasto devengado, y que inclusive genere en tiempo real tanto estados financieros como de ejecución presupuestaria, así como información de otro tipo que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas.³⁰

²⁸ *Ibidem*, artículos 16 y 17.

²⁹ *Ibidem*, artículo 18.

³⁰ Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 19.

La contabilidad gubernamental se basa en un marco conceptual que establece los preceptos fundamentales para la elaboración de las normas, así como para la contabilización, valuación y presentación de información financiera confiable y comparable, que pueda satisfacer las necesidades de los usuarios, y que facilite su interpretación por los especialistas e interesados en las finanzas públicas. Los entes públicos deben aplicar los postulados básicos³¹ de forma tal que la información que proporcionen sea oportuna, confiable y comparable para la toma de decisiones. Los postulados tienen como objetivo sustentar técnicamente la contabilidad gubernamental, así como fomentar su sistematización efectiva, a modo de que de origen a una información veraz, clara y confiable.³²

Los estados correspondientes a los ingresos y gastos públicos presupuestarios se elaboran sobre la base de devengado, y adicionalmente se presentan como flujo de efectivo. Los estados financieros y demás información presupuestaria, programática y contable que derive de los registros de los entes públicos es la base tanto para la emisión de los informes periódicos, como para la formulación de la cuenta pública anual. La información presupuestaria y contable que forme parte de esta debe relacionarse en lo conducente con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo.³³ Asimismo debe incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, estatales, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hubieran sido transferidos a los estados y al Distrito Federal.³⁴

En lo que concierne a la federación, los sistemas contables de las dependencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial,

³¹ Los elementos fundamentales de referencia general para uniformar los métodos, procedimientos y prácticas contables (Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 4o., fracción XXVII).

³² Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículos 21 y 22.

³³ El Plan Nacional de Desarrollo, así como los planes de desarrollo de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, conforme a lo que resulte aplicable a cada orden de gobierno (Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 4o., fracción XXVI).

³⁴ Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículos 52 y 54.

de las entidades y de los órganos autónomos, han de hacer posible la generación periódica de estados y de información contable, presupuestaria y programática con la desagregación establecida en la ley, así como el suministro de la información complementaria indispensable para elaborar las cuentas nacionales y atender a los requerimientos provenientes de los organismos internacionales de los que México es miembro.³⁵

Tanto la cuenta pública del gobierno federal —formulada por la Secretaría de Hacienda— como la de cada una de las entidades federativas, atiende en su cobertura a lo establecido en su respectivo marco legal vigente, y debe contener en todo caso información contable, presupuestaria y programática, organizada por dependencia y entidad, así como el análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades en la materia, según fueron definidos en el programa económico anual.³⁶

5. *Ley General de Deuda Pública*

La Ley General de Deuda Pública 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 a modo de que permitan determinar en todo momento el estado del endeudamiento nacional.

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

Las secretarías de Estado o departamentos administrativos a cargo de la coordinación de cada sector, deben hacer del conoci-

³⁵ *Ibidem*, artículos 46 y 53.

³⁶ *Ibidem*, artículos 46, fracciones I, II y III, y 53.

miento de la Secretaría de Hacienda los proyectos y programas de actividades que requieran subvención para su realización —debidamente autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto (sic)—,³⁷ indicando claramente los recursos que se proponen utilizar para cubrir las obligaciones de los financiamientos que promueven.

Los proyectos a cargo de las dependencias del gobierno federal que requieran financiamientos para su realización deberán producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman, en razón de que dichos financiamientos no deben ser superiores a la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan. Dicha suficiencia se establece en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.³⁸

En respuesta a iniciativa fundada del Ejecutivo, al Congreso de la Unión le compete autorizar el monto del endeudamiento directo neto, interno y externo, que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal, así como el de las entidades del sector público federal, incluidas en la ley de ingresos y en el presupuesto de egresos de la federación, y del Departamento del Distrito Federal. Al aprobar la ley de ingresos el Congreso puede autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o permitir montos adicionales de financiamiento cuando a juicio de este existan circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan, debiendo informar de inmediato a dicha asamblea cuando haga uso de esta anuencia. 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, asimismo comunicarle trimestralmente los movimientos de la misma.³⁹

Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso son la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del presupuesto federal y del Distrito Federal.⁴⁰

³⁷ De acuerdo con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en el *DOF* del 25 de mayo de 1992, se suprimió la referencia a esa dependencia y se sustituyó por la Secretaría de Desarrollo Social.

³⁸ Ley General de Deuda Pública, artículos 6o., 11, 14, 17 y 18.

³⁹ *Ibidem*, artículos 9o. y 10.

⁴⁰ *Ibidem*, artículo 12.

Para asesorar a la Secretaría de Hacienda en el diseño de la política que debe adoptarse en materia de endeudamiento externo o en moneda extranjera del sector público federal, con independencia de otras circunstancias señaladas en la propia ley o en otros ordenamientos, existe la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, órgano técnico auxiliar de la mencionada secretaría,⁴¹ que teniendo en cuenta las medidas que para alcanzar los objetivos de la política económica nacional hubiera dictado el Ejecutivo Federal en materia financiera, debe opinar sobre los planes anuales en los que se precise la estrategia de captación de recursos externos, los montos que deban obtenerse de ellos y la fuente y aplicación de los mismos.

6. *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*

De acuerdo con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público,⁴² que regula las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación; el gasto en materia de adquisiciones; arrendamientos de bienes muebles; contratación de servicios de consultoría, asesorías, estudios, investigaciones y otros de cualquier naturaleza que realicen las unidades administrativas de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la Procuraduría General de la República; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y asimismo en los que las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros realicen con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios celebrados con el Ejecutivo Federal —esta disposición no se aplica a los Fondos de Aportaciones Federales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal—.⁴³ Dichas acciones están sujetas a la normatividad específica

⁴¹ *Ibidem*, artículos 30 y 32, fracciones II y VII.

⁴² Reglamentaria del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴³ Artículos 25-51.

del presupuesto de egresos de la federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y demás preceptos aplicables. Los recursos expensados en relación con los mencionados fines, deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.⁴⁴

La planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios debe sujetarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, de él derivados,⁴⁵ así como a las previsiones contenidas en los respectivos programas anuales; también a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el presupuesto de egresos de la federación, o en su caso, al presupuesto destinado a las contrataciones que los fideicomisos públicos no considerados entidades paraestatales prevean para el ejercicio correspondiente.⁴⁶

Cuando se requiera la contratación de servicios de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones, las dependencias o entidades deben verificar primero si en sus archivos ya existen trabajos en la materia de que se trate. En el caso de ser así y se compruebe que los mismos satisfacen las necesidades de la dependencia o entidad, no procede la contratación de dichos servicios, excepto los indispensables para la adecuación, actualización o complemento de aquellos con los que se cuenta. Las entidades deben remitir a su coordinadora de sector una descripción sucinta del objeto de los contratos celebrados, así como de sus productos. La erogación relativa a esos servicios requiere la autorización por escrito del titular de la dependencia o entidad, así como el dictamen del área respectiva de que no se cuenta con personal capacitado o disponible para su realización.⁴⁷

⁴⁴ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículos 1o., fracciones I-VI, y 24.

⁴⁵ Ley de Planeación, artículos 21-32.

⁴⁶ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículo 18.

⁴⁷ *Ibidem*, artículo 19.

A través de CompraNet y de su página de internet, las dependencias y entidades a más tardar el 31 de enero de cada año ponen a disposición del público en general su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios. Esta acción es de carácter informativo y no implica compromiso alguno para los mencionados organismos, ya que los programas pueden ser adicionados, modificados, suspendidos o cancelados sin responsabilidad para ellos, debiendo informar de ello a la Secretaría de la Función Pública,⁴⁸ y actualizar mensualmente el programa en CompraNet.⁴⁹

Con el objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad, al igual que para apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarios de desarrollo, mediante disposiciones de carácter general —y oyendo la opinión de la Secretaría de Economía— la Secretaría de la Función Pública puede determina los bienes, arrendamientos y contratación de servicios de uso generalizado que de forma consolidada pueden adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades.⁵⁰

Conforme a las normas, políticas y lineamientos que expida la Secretaría de la Función Pública en la materia de que se trata, las dependencias y entidades deben establecer Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios encargados de elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del propio comité; autorizar, cuando se justifique, la creación de subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como aprobar su integración y funcionamiento; dictaminar los proyectos de políticas, bases y lineamientos respecto a las acciones objeto de esta ley, sometién-dolas a consideración del titular de la dependencia o al órgano de gobierno de las entidades; revisar los respectivos programas y pre-

⁴⁸ Las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública en esta materia están señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública, artículo 37, fracciones VIII y XIX.

⁴⁹ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículo 21.

⁵⁰ *Ibidem*, artículo 17.

supuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como formular las observaciones y recomendaciones convenientes; dictaminar sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública previamente a la iniciación del procedimiento; analizar trimestralmente el informe respecto a la conclusión y resultados generales de las contrataciones realizadas; coadyuvar al cumplimiento de la ley de que se trata y demás disposiciones aplicables.⁵¹

7. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

De acuerdo con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas,⁵² la planeación, programación, presupuestación y el gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas que realicen las unidades administrativas de la Presidencia de la República; las secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la Procuraduría General de la República; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y asimismo los que las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros realicen con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios celebrados con el Ejecutivo Federal —esta disposición no se aplica a los Fondos de Aportaciones Federales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal—.⁵³ Dichas acciones están sujetas a las disposiciones específicas del presupuesto de egresos de la federación, así como a lo previsto en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y demás disposiciones aplicables a los recursos destinados a ese fin, deben ser administrados con efi-

⁵¹ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, artículo 22; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37, fracción XIX.

⁵² Reglamentaria del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵³ Artículos 25-51.

ciencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.⁵⁴

Al planear las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades de la administración pública federal deben ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y a 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, asimismo a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos. Al realizar dichas obras y prestar los servicios relacionados con las mismas —sea por contrato o por administración directa—, tanto las dependencias y entidades como los contratistas deben observar las disposiciones que en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y construcción rijan en el ámbito federal, estatal y municipal.

Cuando en los archivos de las dependencias y entidades existan estudios o proyectos sobre la materia de que se trate, y se compruebe que satisfacen los requerimientos de las obras o servicios que aquellas han de construir o prestar, no procede recurrir a contratistas, excepto cuando lo que se necesite sea adecuarlos, actualizarlos o complementarlos. Las entidades deben remitir a su coordinadora de sector una descripción sucinta de los contratos que en estas materias celebren, así como sus productos. Solo se celebrarán contratos de servicios relacionados con obras públicas cuando las áreas responsables de su ejecución no dispongan cuantitativa o cualitativamente de los elementos, instalaciones y personal para llevarlos a cabo, lo cual ha de justificarse a través del dictamen que para tal efecto emita el titular del área responsable de los trabajos.⁵⁵

A más tardar el 31 de enero de cada año, las dependencias y entidades a través de CompraNet y su página de internet deben

⁵⁴ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículos 10. y 24.

⁵⁵ *Ibidem*, artículos 17, 18 y 19.

poner a disposición del público en general su programa anual de obras públicas y servicios relacionados con las mismas correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate. 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, que debe informar de ello a la Secretaría de la Función Pública,⁵⁶ y actualizar en forma mensual el programa en CompraNet. Para permitir a los licitantes preparar propuestas solventes y ejecutar su trabajo ininterrumpidamente hasta su conclusión en concordancia con el programa de ejecución convenido, deben contar 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.⁵⁷

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 deben establecer Comités de Obras Públicas, los cuales tienen atribuciones para elaborar y aprobar su propio manual de integración y funcionamiento; autorizar —cuando se justifique— la creación de subcomités de obras públicas, así como aprobar la integración y funcionamiento de los mismos. A aquellos corresponde revisar el programa y el presupuesto de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como sus modificaciones, y formular las observaciones y recomendaciones pertinentes; dictaminar los proyectos, políticas, bases y lineamientos en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas que le presenten, así como someterlas a la consideración del titular de la dependencia o del órgano de gobierno de las entidades, y en su caso autorizar los supuestos no previstos en las mismas; asimismo dictaminar —antes de que se inicie el procedimiento— sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas si se

⁵⁶ Las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública las encontramos en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 37, fracciones XIX-XXIV Bis.

⁵⁷ Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, artículos 22 y 24.

está en alguna de los supuestos de excepción previstos por la propia ley; analizar trimestralmente el informe de la conclusión y resultados generales de las contrataciones realizadas, recomendar —en su caso— las medidas necesarias para verificar que el programa y presupuesto de obras y servicios se ejecuten en tiempo y forma, así como proponer medidas tendientes a mejorar o a corregir los procesos de contratación y ejecución; coadyuvar al cumplimiento de la ley de que se trata y demás disposiciones aplicables.⁵⁸

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 cuatro 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 la Función Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Economía, especialmente las dos primeras.

1. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

El papel medular en la preparación del proyecto de presupuesto de egresos atañe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: proyecta y coordina la Planeación Nacional de Desarrollo;⁵⁹ elabora con la participación de los grupos sociales interesados el Plan Nacional de Desarrollo; proyecta y calcula —considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público, y la solidez financiera de la Administración Pública Federal— los ingresos de la federación, del Distrito Federal y de las entidades paraestatales; estudia y formula los proyectos de las leyes de ingresos de la federación y del Distrito Federal, así como los de las leyes y disposiciones fiscales.

⁵⁸ *Ibidem*, artículo 25.

⁵⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32, fracción IV.

Escuchando a la Secretaría de Economía⁶⁰ —y con la participación de las dependencias que correspondan— establece y revisa los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien las bases para fijarlos; cobra los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, y vigila y asegura el cumplimiento de las disposiciones fiscales; también maneja la deuda pública de la federación y del Distrito Federal; realiza o autoriza todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; norma, autoriza y evalúa los programas de inversión pública de la administración pública federal. Asimismo, antes de la expedición de los proyectos de normas y lineamientos que en materia de servicios, ejecución de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos de la Administración Pública Federal que haga la Secretaría de la Función Pública,⁶¹ debe opinar al respecto la Secretaría de Hacienda.

Además, la Secretaría de Hacienda proyecta y calcula —atendiendo a las necesidades y políticas del desarrollo nacional— los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos; formula el programa de gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, los cuales presenta a la consideración del Presidente de la República; lleva a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y evaluación del ejercicio del gasto público federal, de los programas y presupuestos de egresos; ejerce el control presupuestal en materia de servicios personales al establecer las normas y lineamientos en este rubro; preside las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y a sus resultados, y formula la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

Conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública,⁶² la Secretaría de Hacienda coordina la evaluación de la aplicación de los

⁶⁰ *Ibidem*, artículo 34, fracciones XXVI y XXXI.

⁶¹ *Ibidem*, artículo 37, fracción XIX.

⁶² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37, fracciones I y VII.

recursos públicos federales para conocer sus resultados; en los términos de las disposiciones aplicables, acuerda con las dependencias y entidades de la administración pública federal los indicadores estratégicos y los valida; vigila el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.⁶³

2. *Secretaría de la Función Pública*

La Secretaría de la Función Pública organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamental, e inspecciona el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos; asimismo —conjuntamente con la Secretaría de Hacienda— coordina la evaluación de la aplicación de los recursos públicos federales para conocer sus resultados; en los términos de las disposiciones aplicables, concierta con las dependencias y entidades de la administración pública federal los indicadores de gestión, y los valida.

También la Secretaría de la Función Pública establece normas, políticas y lineamientos en materia de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos de la administración pública federal; expide normas técnicas; autoriza —directamente, o a través de terceros—, proyecta, construye, rehabilita, conserva o administra los edificios públicos, y en general los bienes inmuebles de la federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso o goce de los mismos. Para tal efecto, la secretaria puede coordinarse con particulares, con los gobiernos estatales y municipales, e incluso con los gobiernos de otros países.

Asimismo, la Secretaría de la Función Pública tiene la atribución de expedir las normas que regulan los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal —para lo cual puede requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control

⁶³ *Ibidem*, artículo 31.

administrativo—; previamente a su expedición, opina sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación y administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como de los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; vigila 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.

Directamente, o ya sea través de los órganos de control de las dependencias y entidades, la Secretaría de la Función Pública cuida que se cumpla con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad; de contratación y remuneraciones de personal; de contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios; de ejecución de obra pública; de conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal; asimismo, vela por el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, y da tanto asesoría como apoyo a los órganos de control interno de las mencionadas dependencias; también para mejorar el desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, designa a sus delegados ante las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal; con el objeto de promover la eficiencia en su gestión, y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, por decisión propia, o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de la coordinadora del sector correspondiente, realiza auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Igualmente, la Secretaría de la Función Pública designa a los auditores externos de las entidades, además de que norma y controla su desempeño; designa y remueve a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Admi-

nistración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes jerárquica y funcionalmente dependen de la propia secretaría; además, establece las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, y en sustitución o apoyo de los órganos de control de estas, efectúa las que se requieran; en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, establece los procedimientos necesarios para que ambas instancias puedan alcanzar el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

Los titulares de los órganos de control a los que se ha hecho referencia tienen el carácter de autoridad, y representando al titular de la Secretaría de la Función Pública, realizan —en la esfera administrativa y ante los tribunales federales— la defensa jurídica de las resoluciones que emitan.

Periódicamente, la Secretaría de la Función Pública informa al Ejecutivo Federal tanto sobre el resultado de la evaluación respecto a la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública federal, como del resultado de la fiscalización de las que hubieran sido sometidas a este proceso; en su caso, dicta las acciones que deben tomarse para corregir las irregularidades detectadas, y cuando procede informar a las autoridades competentes del resultado de tales intervenciones.⁶⁴

3. *Secretaría de Desarrollo Social*

La Secretaría de Desarrollo Social formula, conduce y evalúa la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, en particular la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; 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 coordina —con la participación que corresponda a

⁶⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37, fracciones I-V, VII-XIV, XIX y XXI.

dichos gobiernos— la planeación regional; autoriza las acciones e inversiones convenidas al respecto, y evalúa la aplicación de las transferencias de fondos a favor de los estados y municipios, y de los sectores social y privado, derivadas de las mismas; asimismo, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elabora los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal.

De acuerdo a lo convenido entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control, la Secretaría de Desarrollo social coordina las acciones que inciden en el combate a la pobreza al procurar un mejor nivel de vida; para elevar este, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado, la secretaria coordina, concreta, organiza y ejecuta programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos —en especial para los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como para los colonos de las áreas urbanas—. ⁶⁵

4. *Secretaría de Economía*

La Secretaría de Economía establece la política de precios, *con exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal* —cuya determinación corresponde a la Secretaría de Hacienda—, pero sí debe orientar a esta al respecto; registra los precios de las mercancías, de los arrendamientos de bienes muebles y de la contratación de servicios que rigen para el sector público; dictamina los contratos y pedidos respectivos; autoriza las compras de bienes de procedencia extranjera que el sector público hace en

⁶⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32, fracciones I-VI.

el país; conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoriza las bases de las convocatorias para realizar concursos internacionales.⁶⁶

IV. FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Esta etapa comprende, por una parte, la realización de las actividades tendientes a precisar en qué y cómo se gastarán los fondos presupuestales durante el período 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 programa de gasto siempre ha sido el resultado de un proceso de negociación interinstitucional⁶⁷ dentro del Ejecutivo, donde la Secretaría de Hacienda —de acuerdo con instrucciones recibidas del presidente— tiene la última palabra respecto a qué proyectos se realizarán y cuáles no.

El proceso de preparar el presupuesto es innegablemente técnico, pero al mismo tiempo es esencialmente político, porque las decisiones clave de la política se toman en el contexto de la presupuestación. Durante ella se decide lo que el gobierno va a hacer, 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.⁶⁸

Programación y presupuestación

La programación y presupuestación del gasto público comprende, por una parte, las actividades que con base en indicadores de

⁶⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 34, fracciones XXVI y XXXI, y 31, fracción X.

⁶⁷ Slominski, Markovich Paul, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

⁶⁸ Rubin, Irene S., *The Politics of Public Budgeting*, 2a. ed., Chatham House Publishers, p. 1.

desempeño contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo —en tanto que en los términos de la Ley de Planeación el presidente que recién toma el cargo elabora dicho plan, con base en las directrices que el Ejecutivo Federal expida— deben realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas, y por la otra, las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las ya mencionadas actividades; asimismo, incluye las actividades correspondientes a los poderes Legislativo y Judicial, a los entes autónomos, y sus respectivas previsiones de gasto público.⁶⁹

La programación y presupuestación anual del gasto público se apoya en los anteproyectos que las dependencias y entidades elaboran para cada ejercicio fiscal, con base en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales; en las políticas de gasto público que a través de la Secretaría de Hacienda determine el Ejecutivo Federal; en la evaluación —tomando en cuenta el Sistema de Evaluación y Desempeño— de los avances alcanzados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, respecto a lo logrado en cuanto a metas y avances físicos y financieros en el ejercicio fiscal anterior, así como lo que se pretende obtener en el ejercicio siguiente; en el marco macroeconómico de mediano plazo de acuerdo con los criterios generales de política económica;⁷⁰ en el programa financiero del sector público elaborado por la Secretaría de Hacienda, y en la interrelación que, en su caso, exista con los acuerdos de concertación con los sectores privado y social,

⁶⁹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 24.

⁷⁰ Explican las medidas de política fiscal que serán utilizadas para lograr los objetivos, estrategias y metas; otras acciones y políticas que pueden tener un impacto directo en el desempeño de la economía, y los costos fiscales futuros de iniciativas de ley o decreto relacionados con los puntos anteriores, y las propuestas para hacerles frente (Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 16, fracción IV, párrafo segundo).

y con los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.⁷¹

Las unidades responsables de las dependencias y entidades elaboran sus respectivos anteproyectos estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en sus metas; igualmente, determinan los indicadores necesarios para medir su cumplimiento. En las previsiones de gasto que resulten deben definir el tipo y la fuente de recursos que pretenden utilizar.⁷²

La secretaría establece para cada proceso de programación y presupuestación anual la forma, términos y plazos que han de seguirse para llevarlos a cabo, y facilitar así el cumplimiento de las fechas expresamente establecidas en la ley dentro de los periodos señalados conforme a un estricto calendario.⁷³

A. *Etapas de programación*

La estructura programática debe ser sencilla y facilitar el examen del presupuesto y puede someterse a modificaciones solo cuando estas tengan el objetivo de fortalecer esos principios, en los términos de las disposiciones aplicables.

La estructura programática debe facilitar la vinculación de la programación efectuada por los ejecutores del presupuesto con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas derivados de él; además, debe incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, diferenciando los indicadores y metas de la dependencia o entidad de que se trate, de los indicadores y metas de las unidades responsables. En los indicadores de desempeño deben señalarse índices, medidas, cocientes

⁷¹ Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 25, fracciones I-VI.

⁷² *Ibidem*, artículo 25, párrafos penúltimo y último.

⁷³ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 25-30; Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 22; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 47, fracción IV.

o fórmulas que permitan establecer parámetros de medición de lo que se pretende lograr en un año, expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores con la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño. Los entes públicos y los poderes Legislativo y Judicial deben incluir indicadores de desempeño y metas que faciliten el examen de sus proyectos de presupuesto de egresos.

Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deben contar con un mecanismo de planeación de inversiones; demostrar que las que pretenden realizar son susceptibles de generar un beneficio social neto, para lo cual deben presentar a la Secretaría de Hacienda la evaluación, así como el costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tienen a su cargo, y registrarlos en la cartera al efecto que integra dicha secretaría. Dichos programas y proyectos son analizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento, la cual determina la prelación para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos.⁷⁴

La etapa de programación transcurre propiamente de enero a junio: primero, de enero a marzo se formulan los escenarios de gasto y los programas prioritarios, y segundo, de abril al 15 de junio se integra el informe del avance físico y financiero de los programas presupuestarios del presupuesto de egresos.⁷⁵

B. *Etapa de presupuestación*

La etapa de presupuestación, propiamente dicha, transcurre de junio a agosto: de junio a julio con la elaboración de los anteproyectos de presupuesto en las distintas entidades y dependencias de la administración pública, con base en los cuales entre junio y agosto la Secretaría de Hacienda va integrando el proyecto de *decreto de presupuesto*, que incluye la exposición de motivos, los anexos, tomos

⁷⁴ Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 27, fracción II, párrafos primero y cuarto, y 34.

⁷⁵ Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 22, fracciones I-III.

y apartados específicos establecidos en la ley que rige la materia, así como el proyecto de ley de ingresos, y los criterios generales de política económica.⁷⁶

Los tomos a que se ha hecho referencia son ocho: tomo I, información global y específica; tomo II, ramos autónomos; tomo III, ramos administrativos; tomo IV, ramos generales; tomo V, entidades de control directo; tomo VI, entidades de control indirecto; tomo VII, programas y proyectos de inversión, y tomo VIII, analítico de plazas y remuneraciones.⁷⁷

a. Elaboración de los anteproyectos de presupuesto de las dependencias

Los anteproyectos deben sujetarse a la estructuración programática aprobada por la secretaría, la cual debe contener, como mínimo, las categorías que comprenden a la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa, y los elementos que, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, comprenden a la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño, y la unidad responsable.⁷⁸

Las entidades —que se agrupan en el presupuesto de egresos en dos categorías: entidades de control directo y entidades de control indirecto— deben procurar generar ingresos suficientes para cubrir su costo de operación, sus obligaciones legales y fiscales, y —dependiendo de naturaleza y objeto— un aprovechamiento para la nación por el patrimonio invertido; el cálculo del aprovechamiento lo determina la secretaría con base en las disposiciones legales aplicables. El Ejecutivo determina anualmente su reinversión en las entidades como aportación patrimonial o su entero al erario federal.

⁷⁶ Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 22, fracciones IV y V.

⁷⁷ *Ibidem*, artículo 58, fracción IV, incisos b-i.

⁷⁸ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 27.

Los anteproyectos de presupuesto deben comprender el flujo de efectivo, que debe contener la previsión de sus ingresos, incluyendo en su caso el endeudamiento neto, los subsidios y las transferencias; la disponibilidad inicial y la disponibilidad final; la previsión de gasto corriente, la inversión física, la inversión financiera y otras erogaciones de capital; las operaciones ajenas, y en su caso, los enteros a la Tesorería de la Federación.

Los flujos de efectivo de las entidades de control presupuestario indirecto se integran en los tomos del proyecto de presupuesto de egresos.

Con sujeción a las disposiciones generales, techos y plazos que establezca la Secretaría de Hacienda, las dependencias y entidades le remiten sus respectivos anteproyectos de presupuesto por conducto de su dependencia coordinadora de sector; las entidades no coordinadas lo hacen directamente. Cuando no le sean presentados en los plazos establecidos, la secretaría tiene facultad para formularlos.

Durante el proceso de integración del proyecto de presupuesto, la Secretaría de Hacienda comunica a las dependencias y entidades los ajustes que, en función de las cifras definitivas del anteproyecto de presupuesto, deben realizar a sus respectivos anteproyectos.⁷⁹

Con el objeto de que sus proyectos sean compatibles con las clasificaciones y estructura programática del presupuesto, los poderes Legislativo y Judicial, así como los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, se coordinan con la Secretaría de Hacienda en sus actividades de programación y presupuestación. A más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del proyecto de presupuesto, sujetándose a lo dispuesto en la ley respectiva, cuidando de que su propuesta sea compatible con los criterios generales de la política económica, dichos organismos envían a la secretaría sus proyectos de presupuesto y sus políticas de gasto, a efecto de que sean integrados aquellos al

⁷⁹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 26, fracciones I-IV, 27 y 29; Reglamento de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria, artículo 56.

proyecto de presupuesto de egresos, y estos últimos incluidos en la exposición de motivos.⁸⁰

b. Integración del presupuesto de egresos

Siempre que justifiquen que su celebración representa ventajas económicas, o que sus términos o condiciones son más favorables, los ejecutores de gasto pueden celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal; los compromisos plurianuales de gasto derivados de esos contratos deben preverse en un capítulo específico del proyecto de presupuesto. En este caso, los compromisos no cubiertos tienen preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedando sujetas a la disponibilidad presupuestaria anual.

Las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión deben preverse en un apartado específico del proyecto de presupuesto, hasta por el monto que —tomando en consideración los criterios generales de política económica para el año en cuestión, y las erogaciones plurianuales aprobadas en ejercicios anteriores— proponga el Ejecutivo Federal como porcentaje del gasto total en inversión.

Dichos proyectos se consideran como inversión directa cuando las entidades asumen contractualmente la obligación de adquirir activos productivos construidos a su satisfacción, o como inversión condicionada si la adquisición no es el objeto principal del contrato, sino consecuencia del incumplimiento por parte de la entidad, o por causas de fuerza mayor previstas en el contrato de bienes o servicios.

A través de sus respectivas unidades de administración, los poderes Legislativo y Judicial, y los entes autónomos, autorizan la celebración de estos contratos.⁸¹

⁸⁰ Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 26, 29, 30 y 41, fracción I, inciso *b*; Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 60.

⁸¹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 32 y 50, penúltimo párrafo.

En otra sección específica se presentan las erogaciones correspondientes al gasto en servicios personales, que comprende las remuneraciones de los servidores públicos y las erogaciones a cargo de los ejecutores de gasto por concepto de obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social inherentes a dichas remuneraciones, así como las previsiones salariales y económicas para cubrir los incrementos salariales, la creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral.

Con el propósito de constituir reservas para llevar a cabo acciones preventivas o atender oportunamente los daños ocasionados por fenómenos naturales, el proyecto de presupuesto de egresos debe incluir previsiones para el Fondo para la Prevención de Desastres, así como para el Fondo de Desastres y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, que no pueden ser inferiores a una cantidad equivalente al 0.4% del gasto programable.⁸²

El proyecto de presupuesto de egresos se presenta y aprueba cuando menos conforme a las clasificaciones siguientes: administrativa, que agrupa las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto, mostrando el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables; funcional y programática, que agrupa las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal corresponden a cada ejecutor de gasto, de acuerdo con los resultados que se propone alcanzar en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas; esta clasificación permite conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario. Asimismo, se incluye una clasificación que presenta los distintos programas con su respectiva asignación, que conforma el gasto programático, así como el considerado como gasto no programático, sumados los cuales deben dar el neto total; incluso existe, por una lado, una clasificación económica que, en función de su naturaleza económica

⁸² Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 33 y 37.

y objeto, agrupa las previsiones de gasto en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales, y por otro, una clasificación geográfica, que agrupa las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas, y en su caso municipios y regiones.⁸³

En el año en que termina su encargo el Ejecutivo Federal debe elaborar la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos en apoyo al presidente electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que este último lo presente a la Cámara de Diputados, a más tardar el 15 de diciembre.⁸⁴

C. *Autorización externa del presupuesto de egresos*

Como se ha visto, dentro del Poder Ejecutivo el presupuesto siempre ha sido resultado de un proceso de negociación, del que hasta recientemente 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.

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, esa relación continúa desde entonces, lo que simplifica la tarea de los grupos políticos para encontrar datos e información específica durante el período 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. Esto facilita, dentro de un proceso político participativo,⁸⁵

⁸³ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 28.

⁸⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV, párrafo tercero; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 43, párrafos primero y tercero.

⁸⁵ Slomianski, *op cit.*, p. 10.

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 bien que los legisladores hagan valer sus puntos de vista previamente a la redacción del proyecto que va a presentárseles.

El Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa del ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 8 de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. Previo examen, discusión —y, en su caso, modificación al proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo Federal—, una vez acordadas las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlo, dicha asamblea debe aprobar el presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 15 de noviembre. Asimismo, la Cámara de Diputados puede autorizar en dicho documento las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura determinados conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria, las erogaciones correspondientes deben incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos. Con la comparecencia del secretario de despacho correspondiente para informar de las razones que la motiven, a solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, el plazo de presentación de las mencionadas iniciativas puede ser ampliado. No puede haber partidas secretas fuera de las que con tal carácter se consideren necesarias en el mismo presupuesto, las que serán empleadas por los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.⁸⁶

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 dado que los legisladores actualmente sí están cuestionando seriamente la cordura del proyecto político y económico del Ejecutivo, así como la atingencia de las medidas concretas con que pretende cumplirlo, es urgente que ese

⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV, párrafos primero, segundo, cuarto y quinto.

riesgo sea previsto por la legislación, como ya ocurre en muchas entidades federativas.⁸⁷

La ley de ingresos —y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos— debe ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre, y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 del mismo mes. El presupuesto de egresos de la federación debe ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre. Tanto aquella como este, deben ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar veinte días naturales después de su aprobación.⁸⁸

Para facilitar el examen y discusión del presupuesto, así como su aprobación a más tardar el 1o. de abril, el Ejecutivo Federal —por conducto de la Secretaría de Hacienda— manifiesta al Congreso de la Unión los principales objetivos de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos del año siguiente; los escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; los escenarios sobre el monto total del presupuesto de egresos, su déficit o superávit, y la enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

A más tardar el 30 de junio de cada año, el Ejecutivo Federal —por conducto de la Secretaría de Hacienda— remite a la Cámara de Diputados la estructura programática que con apego a lo establecido en la ley ha de ser empleada al preparar el proyecto de presupuesto de egresos; informa sobre los avances físicos y financieros de todos los programas y proyectos que hubieran sido aprobados en el presupuesto de egresos en operación; explica en detalle y justifica las nuevas propuestas, y señala las correspondientes opciones de fuentes de recursos para financiarlas.

A más tardar el 8 de septiembre, la Cámara de Diputados debe recibir el proyecto de presupuesto de egresos, la iniciativa de la ley

⁸⁷ Hernández Saldaña, Víctor M., “La necesidad de una norma estatal que prevea la falta de aprobación del presupuesto de egresos al inicio del ejercicio”, *Indetec*, Guadalajara, núm. 126, septiembre de 2001.

⁸⁸ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Administrativa, artículo 42, fracciones III-VI.

de ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, junto con los objetivos anuales, las estrategias y las metas; las proyecciones de las finanzas públicas y los resultados de las mismas, incluyendo los requerimientos del sector público para el ejercicio fiscal de que se trate, y los ejercicios fiscales de los últimos cinco años, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto en la propia ley. Lo anterior no es aplicable en el año en que el presidente electo tome posesión de su cargo —lo hace el 1o. de diciembre— caso en el que lo presenta a más tardar el 15 de diciembre.⁸⁹

La ley de ingresos debe ser aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre, y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 de octubre; el presupuesto de egresos debe serlo por aquella a más tardar el 15 de noviembre. Tanto la ley de ingresos como el presupuesto de egresos deben ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar veinte días naturales después de haber sido aprobados, y a más tardar veinte días naturales después de publicados, el Ejecutivo Federal —por conducto de la secretaría— debe enviar el presupuesto de egresos a la Cámara de Diputados, junto con todos los tomos y anexos del presupuesto con las modificaciones respectivas, que constituyen el presupuesto aprobado.

En el presupuesto de egresos, la Cámara de Diputados puede asimismo prever los lineamientos de carácter general que sean necesarios a fin de asegurar que el gasto sea ejercido con legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.⁹⁰

⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV, párrafo 3o.; Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 22, fracción VI.

⁹⁰ Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 42, fracciones II-VII, 16, 31 y 1o., párrafo segundo.

a. Proceso dentro de la Cámara de Diputados

Con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del presupuesto de egresos, pueden establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y plantearse requerimientos específicos de información. En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoya técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la ley de ingresos como del presupuesto de egresos de la federación.

Tratándose del presupuesto de egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados debe establecer mecanismos de participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas comisiones deben tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos; las medidas que pueden impulsar el logro de los objetivos y metas anuales, y en su caso, pueden proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo.

Si los legisladores proponen un nuevo proyecto y no señalan nuevas fuentes de ingresos, deben indicar el ajuste correspondiente a los programas y proyectos previstos por el Ejecutivo; si designan fuentes de financiamiento distintas a las elegidas por este, sus estimaciones deben sustentarse en análisis técnicos. Sus propuestas deben ser congruentes, además, con la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta —determinada conforme a lo dispuesto en la propia ley— y con los criterios generales de política económica.⁹¹

Dentro de los veinte días naturales contados a partir de la fecha de aprobación del presupuesto de egresos por la Cámara de Diputados, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el *Decreto*

⁹¹ Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 42, fracción VIII.

de Presupuesto de Egresos y sus anexos; durante los veinte días naturales posteriores a su publicación, la secretaría integra el presupuesto aprobado, envía los tomos del presupuesto de egresos a la Cámara de Diputados, y en apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, divulga dichos tomos a través de los medios de comunicación electrónica.⁹²

D. Reformulación

Dentro de los tres días hábiles siguientes a la publicación del decreto, la Secretaría de Hacienda comunica a las dependencias y entidades los requisitos que deben satisfacer en la elaboración de sus calendarios de presupuesto, los cuales constituirán la base para el control y seguimiento del ejercicio de los programas presupuestarios. El nivel de desagregación por objeto de gasto se realiza conforme a lo previsto en el presupuesto aprobado.

Los calendarios de ingreso y gasto deben estar relacionados, además de ser compatibles con la disponibilidad de recursos. Los calendarios anuales con base mensual deben compatibilizar las estimaciones de avance de metas con los requerimientos periódicos de los recursos necesarios para alcanzarlas. En tanto que los calendarios basados en la programación de los pagos que elaboren las dependencias y entidades para el gasto programable, se realizan conforme a las necesidades institucionales y a la oportunidad en la ejecución de los recursos para el mejor cumplimiento de los objetivos de los programas, dando prioridad a los programas sociales y de infraestructura.

Tocante a esta calendarización de los ramos generales, se hace a modo de cubrir oportunamente las obligaciones de pago a cargo del gobierno federal, en términos de las disposiciones aplicables. Los calendarios de presupuesto de las entidades se elaboran a nivel de flujo de efectivo, considerando los respectivos rubros de ingre-

⁹² Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 42, fracción VI; Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 22, fracción VII, inciso b.

sos y egresos conforme a las disposiciones aplicables, y en los términos que determine la Secretaría de Hacienda tomando en cuenta los criterios de equilibrio y fortalecimiento de la operación.⁹³

Dentro de los cinco días hábiles que siguen a la recepción de la comunicación enviada por la multicitada secretaría a cada una de las dependencias coordinadoras de sector, respecto a los calendarios de presupuesto autorizados, estas los hacen del conocimiento de sus unidades responsables; las dependencias y entidades —en su caso, a través de la dependencia coordinadora de sector— publican en el *Diario Oficial de la Federación* los calendarios de presupuesto autorizados por unidad responsable y, en su caso, por programa.⁹⁴

Dentro de los diez días hábiles posteriores a la publicación del decreto, las dependencias y entidades elaboran y envían sus proyectos de calendarios de presupuesto a la Secretaría de Hacienda, misma que hace de su conocimiento los calendarios de presupuesto autorizados —que hace publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, por ramo y por entidades de control directo que integran el gasto neto total—; igualmente, comunica a aquellas la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable, conforme al nivel de desagregación aplicable a los ramos y a las entidades.⁹⁵

Dentro de los quince días hábiles posteriores a la publicación del presupuesto, para facilitar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios, se publican en el *Diario Oficial de la Federación* —por parte de dicha secretaría— el monto y la calendarización del gasto federalizado.⁹⁶

Por último, dentro de los veinte días hábiles posteriores a la comunicación de los calendarios de presupuesto autorizados a los ejecutores de gasto, dan inicio las acciones y actividades para el comienzo del ejercicio presupuestario del gasto público.⁹⁷

⁹³ Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Transparencia Hacendaria, artículo 61.

⁹⁴ *Ibidem*, artículo 22, fracción IX.

⁹⁵ *Ibidem*, artículos 22, fracción VIII, inciso a, 29 y 30.

⁹⁶ *Ibidem*, artículo 22, fracción VIII, inciso c.

⁹⁷ *Ibidem*, artículo 22, fracción X.

En el año en que el Ejecutivo Federal termina su encargo y se inicia una nueva administración con el presidente entrante, el plazo para la presentación al Congreso de los proyectos de ley de ingresos y de presupuesto de egresos se corre como ya se dijo hasta el 15 de diciembre, pero las obligaciones subsecuentes relativas a su aprobación deben realizarse conforme a los plazos normales.⁹⁸

E. Ejecución

La ejecución del presupuesto no es solo una actividad técnica desempeñada por la administración, sino 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 tal como fueron establecidos por la legislatura, y para cortar el gasto a los programas por ella autorizados. Este abuso de la flexibilidad del presupuesto burla al Poder Legislativo,⁹⁹ 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.

Las dependencias y entidades son responsables de que los pagos efectuados con cargo a sus presupuestos se realicen con sujeción a los requisitos establecidos en el reglamento de la ley que se analiza, cumpliendo con todas las disposiciones legales aplicables y de acuerdo con sus calendarios de presupuesto autorizados; asimismo, deben efectuar las erogaciones y los registros de las afectaciones de pago sujetándose a sus presupuestos autorizados, cuidando que las

⁹⁸ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 42, 43 y 77; Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 22, fracción X, último párrafo, .

⁹⁹ Rubin, Irene S., *op. cit.*, pp. 252 y 253.

realicen las unidades responsables señaladas en los mismos, con cargo a los programas presupuestarios —con base en los capítulos, conceptos y partidas del clasificador por objeto del gasto previstos en sus analíticos presupuestarios autorizados—, y llevando los registros presupuestarios correspondientes en sus respectivos flujos de efectivo. Los pagos de las dependencias se realizarán a través de la tesorería, y los pagos de las entidades por conducto de sus propias tesorerías.¹⁰⁰

F. *Control y evaluación*

Para hacer efectivo el principio de limitación del poder y evitar los abusos en el ejercicio de la actividad gubernamental,¹⁰¹ 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.

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 control abarca desde la etapa de planeación hasta el ejercicio del presupuesto, mientras que la evaluación se extiende desde la planeación presupuestal hasta la aprobación de la cuenta pública.¹⁰² La supervisión del manejo de los fondos públicos se lleva a cabo internamente por un órgano especializado del Poder Ejecu-

¹⁰⁰ Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 64-68.

¹⁰¹ Mijangos Borja, María de la Luz, *op. cit.*, p. 237.

¹⁰² Morones, Humberto, *op. cit.*, p. 28

tivo —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

El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, verificando con base en indicadores estratégicos y de gestión el grado de cumplimiento de las metas y los objetivos, es el Sistema de Evaluación del Desempeño, que permite conocer el impacto social de los programas y de los proyectos. Los mencionados indicadores son expresados en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

La fiscalización, el seguimiento y la medición se realizan en plazos no mayores a un bimestre, por la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública —en el ámbito de sus respectivas competencias— reunidas con las dependencias coordinadoras de sector —y, en su caso, con las entidades coordinadas—, y por las mismas secretarías reunidas con las entidades no coordinadas. Dicha fiscalización se practica por medio de los sistemas de seguimiento de realizaciones financieras y de metas que determinen las mencionadas secretarías, mediante visitas y auditorías.

En los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública se coordinan en un grupo de trabajo permanente en materia de evaluación y seguimiento al desempeño presupuestario, así como de los resultados del mismo.

Conforme a la Ley de Presupuesto, la Secretaría de la Función Pública —por sí misma, a través de los órganos internos de control de cada dependencia y entidad, o a través de los auditores que designe— puede realizar auditorías y visitas a las dependencias y entidades con el objeto de inspeccionar y vigilar el adecuado cumplimiento de la ley. Las auditorías pueden ser de tipo financiero, operacional, de resultado, de programas y de legalidad. Sea que las visitas o auditorías se practiquen por determinación de la Se-

cretaría de la Función Pública, o a solicitud de la Secretaría de Hacienda o de la dependencia coordinadora de sector interesada, las dependencias y entidades deben proporcionar en los plazos en que les sean solicitados, los informes, documentos y, en general, todos los datos que permitan la realización de dichas visitas y auditorías.

La Secretaría de la Función Pública fija los programas mínimos de auditoría y revisión que los órganos internos de control deben realizar respecto a los aspectos prioritarios que a nivel global, sectorial e institucional apruebe el Ejecutivo Federal. Dichas revisiones y auditorías se realizan de acuerdo con la normatividad, políticas, guías y procedimientos que en materia de auditoría emita dicha secretaría.¹⁰³

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, —en su caso— modificar 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.

Existe también un rudimento de control concomitante en tanto los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos deben dar cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos al Congreso de la Unión, 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.¹⁰⁴

¹⁰³ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 6o.; Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 303-310.

¹⁰⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 73, fracción VII, 74, fracción IV, párrafo primero, 93 y 89, fracción II.

Pero existe también otra especie de vigilancia de índole comprobatoria que es posterior a la ejecución del presupuesto,¹⁰⁵ que consiste en la potestad de la Cámara de Diputados de revisar, a través de la Entidad de Fiscalización Superior, la cuenta pública del gobierno federal,¹⁰⁶ una exposición exhaustiva de la gestión financiera¹⁰⁷ de la administración pública federal.

i. Facultades de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación respecto a la cuenta pública

A más tardar el 30 de abril, el Ejecutivo Federal debe presentar a la Cámara de Diputados la cuenta pública del año anterior, que a través de la Comisión de Vigilancia de dicha cámara es turnada a la Auditoría Superior. 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 treinta días naturales. El secretario de despacho correspondiente debe comparecer a informar las razones que hacen necesario el aplazamiento.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 4o.

¹⁰⁶ La cuenta pública es el informe que los poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

¹⁰⁷ La gestión financiera es el conjunto de acciones, tareas y procesos que las entidades fiscalizadas realizan al ejecutar sus programas con el fin de captar, recaudar u obtener recursos públicos conforme a la ley de ingresos y demás disposiciones aplicables, así como para la administración, manejo, custodia, ejercicio y aplicación de los mismos, así como de otros fondos, patrimonio y recursos, en los términos del presupuesto y demás disposiciones aplicables (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 2o., fracción XI).

¹⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción VI, párrafo tercero; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículos 8o., párrafos primero y último, 14 y 15.

ii. Análisis del avance en la gestión financiera

Para facilitar el posterior escrutinio de la cuenta pública, se prevé que como un apartado específico del segundo informe trimestral del correspondiente ejercicio, se someta a la Cámara de Diputados un informe sobre el avance de la gestión financiera.¹⁰⁹ En la cuenta pública que posteriormente se rinde, se consolidan los datos contenidos en este documento con los correspondientes al segundo semestre del año. La fiscalización de la cuenta pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera; comprobar si el ejercicio de la ley de ingresos y del presupuesto se ajustó a los criterios señalados en los mismos; verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; determinar las responsabilidades a que hubiera lugar, así como la imposición de las multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la propia ley.¹¹⁰

A más tardar en el mes de enero del año siguiente a aquel en el que fue presentada la cuenta pública, a efecto de que las entidades fiscalizadas puedan presentar las justificaciones y aclaraciones oportunas, la Auditoría Superior de la Federación hace de su conocimiento la parte que les corresponde en los resultados finales de la revisión y en las observaciones preliminares de ella derivadas. A las reuniones en las que se de a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponde, se les cita por lo menos con 3 días hábiles de anticipación, remitiéndoles los resultados y las observaciones, para que presenten las justificaciones y aclaraciones que estimen pertinentes. Adicionalmente esa misma autoridad puede concederles un plazo de 7 días hábiles para que presenten argumentaciones

¹⁰⁹ Este documento —que es parte integrante de la cuenta pública— es el medio por el que los poderes de la Unión y los entes públicos federales, a través del Ejecutivo Federal, rinden a la Cámara de Diputados, de manera consolidada, un informe sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, para el análisis correspondiente de dicha cámara (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 2o., fracción XII).

¹¹⁰ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 12.

adicionales y documentación que las soporte, que son valoradas por la Auditoría para la elaboración del informe de resultados.¹¹¹

La Auditoría Superior puede practicar auditorías mediante visitas o inspecciones, incluso durante el desarrollo de las mismas puede solicitar información y documentación para ser revisada en las instalaciones de las propias entidades fiscalizadas o en las oficinas de la mencionada autoridad. Igualmente, siempre y cuando haya terminado el ejercicio fiscal, antes de dar inicio formal a las auditorías puede solicitar información preliminar para la planeación de la revisión de la cuenta pública.¹¹²

iii. Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública

A más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública,¹¹³ 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 y de la información que posea.

Dicho documento —que es de carácter público— debe como mínimo incluir el dictamen, aclarando los criterios de selección, el objetivo, el alcance y los procedimientos de auditoría aplicados; la verificación del cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos y normatividad correspondientes; los resultados de la gestión financiera; la comprobación de que las entidades fiscalizadas se ajustaron a lo dispuesto en la ley de ingresos, el presupuesto y demás disposiciones jurídicas aplicables; el análisis de las desviaciones, en su caso; los resultados de la fiscalización del manejo de los recursos

¹¹¹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 16, párrafos primero y segundo, .

¹¹² *Ibidem*, artículo 15, fracción XXII.

¹¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción II; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 28.

federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las observaciones, recomendaciones y las acciones promovidas; en su caso, las auditorías sobre el desempeño. El informe debe asimismo incluir un apartado específico en cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan las justificaciones y aclaraciones que hubieran presentado las entidades fiscalizadas en relación con los resultados y las observaciones que se les hubieran hecho durante las revisiones, y en su caso, y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan las sugerencias a la Cámara para modificar las disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.¹¹⁴

iv. Integración y organización de la Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados 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, 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.

Por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la Cámara de Diputados designa al titular de la Entidad de Fisca-

¹¹⁴ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 29.

lización: el auditor superior, que dura en su encargo ocho años, puede ser nombrado nuevamente por una sola vez. Para hacerlo independiente del organismo que lo designó, el auditor superior es inamovible, excepto si incurre en las causas graves de responsabilidad administrativa previstas en la propia ley, caso en el que puede ser removido de su cargo con la misma votación requerida para su nombramiento.¹¹⁵

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, pues ejerce además control funcional 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 dicha Auditoría Superior practica control sobre el desempeño al evaluar, 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, 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 y determinar la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la propia ley.¹¹⁶

¹¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción I, párrafo primero y fracción IV, párrafo tercero; Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículos 79-84.

¹¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracciones I-IV; Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 15.

b) 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 pudieran haber producido daños o perjuicios al erario público, la Entidad Fiscalizadora puede determinar y fincar 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; puede asimismo promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otros tipos de responsabilidad, así como las acciones que la Constitución prevé respecto a las responsabilidades de los servidores públicos y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tiene la intervención que señala la ley.¹¹⁷

Cuando no le sea entregada a la Auditoría Superior la información requerida respecto a las revisiones ordenadas en el caso de las situaciones excepcionales que determina la propia ley —denuncias fundadas de irregularidades en el manejo, custodia o aplicación de los recursos públicos—, puede fincar responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables de ese incumplimiento.¹¹⁸

– Defensa de los sancionados

Las entidades fiscalizadas —y, en su caso, los servidores públicos adscritos a las mismas o las personas físicas o morales afectadas por las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación— pueden impugnarlas mediante el recurso de reconsideración interpuesto ante dicha autoridad dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la

¹¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción IV, párrafos primero, segundo y último; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículos 49-56.

¹¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción I, párrafo quinto; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículos 40-48.

notificación de la sanción o resolución recurrida, o bien mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹¹⁹

c) Supervisión a la Auditoría Superior de la Federación

La autoridad encargada de vigilar que el auditor superior de la federación, los funcionarios y el personal del órgano supremo de fiscalización se conduzcan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y las demás disposiciones legales aplicables; también de practicar auditorías para verificar el desempeño y 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, la que asimismo, con la autorización de esta, puede fincar 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 la Auditoría Superior. En el caso de detectar respecto a las mismas personas conductas que presumiblemente constituyan un delito, a instancia de dicha comisión puede también presentar las denuncias o querrelas correspondientes ante la autoridad competente.¹²⁰

V. PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN A NIVEL LOCAL

La mecánica seguida en el nivel estatal es casi idéntica al procedimiento de presupuestación programática en el nivel federal, porque esta se tomó como modelo adaptándola a las realidades locales. Las directrices para el diseño, la elaboración y la ejecución de los

¹¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79, fracción IV, párrafo segundo; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículos 69-72.

¹²⁰ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículos 101-103.

presupuestos locales parte de las establecidas en los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo, así como en los convenios de desarrollo social; por lo que tomando en cuenta los programas operativos institucionales de carácter regional y sectorial de cada estado, las entidades implantan en su proceso de presupuestación las medidas administrativas y financieras que consideren pertinentes.

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, las Constituciones locales decretan las atribuciones y obligaciones que cimentan la actividad presupuestal, y establecen la competencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo: 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.

La ley que regula las atribuciones de la institución dependiente de las cámaras de diputados locales 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 presupuesto de egresos estatal y a formular las conclusiones que deriven 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.

Las administraciones públicas locales están obligadas 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. Tales administraciones 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.¹²¹

Previendo la posibilidad de que la legislatura no apruebe en tiempo el presupuesto, y ante la necesidad de asegurar el funcionamiento ininterrumpido del gobierno, muchos estados prevén ya la reconducción del presupuesto para impedir la paralización de la administración pública.

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 a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de los gravámenes a la propiedad inmobiliaria. Las Constituciones estatales han reconocido a los ayuntamientos la facultad de presentar iniciativas de leyes en general, e inclusive han concedidos a los cabildos municipales el derecho a aprobar las tablas de valores unitarios a las que se ha hecho referencia. Pero son en todo caso las legislaturas de los estados las que aprueban las iniciativas presentadas por los ayuntamientos, específicamente las leyes de ingresos municipales.

Los municipios —a través de sus cabildos— aprueban sus presupuestos de egresos de acuerdo con los ingresos que el respectivo congreso local les hubiera autorizado, y directamente ejercen los

¹²¹ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 231 y ss.

recursos que integran su hacienda. El control externo de las cuentas públicas municipales corresponde al mencionado congreso estatal.¹²²

Fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y sus municipios

La reforma constitucional¹²³ de 2008 obliga tanto al gobierno federal como a los gobiernos locales, por una parte, a administrar sus recursos con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con el fin de cumplir los objetivos a los que fueron destinados, y por la otra, a hacer evaluar los resultados de cada ejercicio por las instancias técnicas establecidas por cada orden de gobierno. Por este motivo, las legislaturas de las entidades debieron proceder a establecer para los órganos de fiscalización de sus respectivos congresos, los mismos principios a los que se somete su homóloga federal: posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad, así como los mismos lineamientos para elegir a sus titulares. Además, la incorporación de estos principios la debían hacer en un plazo perentorio de un año¹²⁴ —que venció el 8 de mayo de 2009— durante el cual, para dar cumplimiento al decreto que estableció las mencionadas reformas constitucionales, tuvieron que aprobar nuevas leyes y hacer las adecuaciones necesarias en las existentes.

Los recursos federales ejercidos por autoridades locales a los que se ha hecho referencia son, por una parte, los que con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas, o proyectos federales, las dependencias y entidades federales —con

¹²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción IV, inciso c, párrafos antepenúltimo, penúltimo y último.

¹²³ *Ibidem*, artículos 116, fracción II, párrafos sexto y séptimo; 122, apartado c, base primera, fracción V, inciso c, primer párrafo, e inciso e, y 134.

¹²⁴ Artículo segundo transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *DOF* del 7 de mayo de 2008.

cargo a sus respectivos presupuestos— trasladan a las entidades federativas por medio de convenios públicos de coordinación,¹²⁵ y por la otra, los recursos cedidos por el gobierno federal a las entidades federativas a través de los distintos fondos de aportaciones federales previstos por la Ley de Coordinación Fiscal.¹²⁶

A. Recursos transferidos a los gobiernos locales con cargo al presupuesto de entidades federales

Respecto a los recursos transferidos a los gobiernos locales con cargo al presupuesto de entidades federales que hubieran sido ejercidos por las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como por sus respectivas administraciones públicas paraestatales, o por cualquier ente público de carácter local, *no pierden su carácter federal*, por lo que deben ser depositados en cuentas bancarias específicas que permitan su identificación para efectos de comprobar su ejercicio y fiscalizarlos; son asimismo evaluados como tales, conforme a las normas aplicables al gasto federal, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los hubieran ejercido, con base en indicadores estratégicos y de gestión, y observando los requisitos de información correspondientes.¹²⁷ La Auditoría Superior de la Federación —en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación— acuerda con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para desarrollar la fiscalización de los recursos federales.¹²⁸

¹²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116, fracción VII; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 82 y 83.

¹²⁶ Ley de Coordinación Fiscal, artículos 25-47.

¹²⁷ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 85 y 110.

¹²⁸ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 82, fracciones IX y XII; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículos 37 y 15, fracción XIX,.

Mediante el sistema de información establecido por la Secretaría de Hacienda, los gobiernos de las entidades federativas y el Distrito Federal —a través de ellos sus municipios y demarcaciones territoriales— envían al Ejecutivo Federal informes trimestrales sobre el ejercicio y destino de los recursos federales que les fueron transmitidos, y sobre los resultados obtenidos. Dicha secretaría integra estos reportes por entidad federativa en los informes que trimestralmente presenta ante el Congreso de la Unión, y los pone a disposición para consulta en su página electrónica de internet, que actualiza a más tardar el día que entrega dichos informes. Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal hacen lo propio en sus órganos oficiales de difusión, y los ponen a disposición del público en sus páginas electrónicas de internet o en otros medios de difusión.¹²⁹

B. Recursos federales distribuidos a través de los Fondos de Aportaciones Federales previstos en la Ley de Coordinación Fiscal

Por lo que hace al ejercicio de los recursos que hubieran sido cedidos por el gobierno federal a través de los distintos fondos de aportaciones federales previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, así como los resultados obtenidos de ellos, se sujetan a la evaluación del desempeño a que se refiere la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que fueron destinados.¹³⁰ Estos recursos son administrados y ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas, y en su caso, de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal *conforme a sus propias leyes*, por tanto son *registradas como ingresos propios* que deben destinarse específicamente a los fines establecidos para cada uno de los fondos.¹³¹

¹²⁹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 85.

¹³⁰ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 49, fracción V; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 110, párrafo cuarto.

¹³¹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 49, párrafo segundo.

Desde el inicio del proceso de presupuestación hasta la entrega de los recursos a las entidades, su control, evaluación y fiscalización corresponde a la Secretaría de la Función Pública, pero una vez recibidos por los gobiernos locales, y hasta su erogación total, corresponde a sus propias autoridades de control y supervisión interna. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al fiscalizar la cuenta pública federal verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones procedentes, y fiscaliza directamente los recursos federales administrados o ejercidos por los gobiernos locales. Al efecto puede celebrar convenios con estos, para que colaboren con ella en la verificación de la correcta aplicación de los recursos federales que hubieran recibido.¹³²

Por conducto de la Secretaría de Hacienda, los estados y el Distrito Federal envían al Ejecutivo Federal informes —que incluyen los de sus respectivos municipios y demarcaciones territoriales— sobre el ejercicio y destino de los recursos recibidos de los fondos de aportaciones, que aquella integra en los informes trimestrales que entrega al Congreso de la Unión, y pone dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de internet, que actualiza a más tardar al entregar dichos informes. Por su parte, los estados, el Distrito Federal, los municipios y las demarcaciones territoriales publican en sus órganos locales de difusión, y los ponen a disposición del público en sus páginas electrónicas de internet u otros medios de difusión.¹³³

¹³² Ley de Coordinación Fiscal, artículo 49, fracciones I-IV; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículos 37, párrafos primero y segundo, y 15, fracción XIX.

¹³³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 48; Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 107, fracción I.