

III. EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO	83
1. Naturaleza jurídica del presupuesto de egresos	83
2. Principios del presupuesto de egresos	84
A. Principio de anualidad	84
B. Principio de unidad	85
C. Principio de universalidad	86
D. Principio de especialidad	86
3. Presupuesto de egresos	86
A. Clasificación del gasto público	89
B. Preparación	96
C. Iniciativa, discusión y aprobación	98
D. Ejecución	99
E. Órganos que intervienen	99
F. Control del presupuesto	100

III. EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

1. NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Iniciaremos el capítulo del gasto público estableciendo de manera general la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos. La doctrina ha manifestado diferentes opiniones con respecto a la naturaleza intrínseca del presupuesto de egresos.

Según Fraga, “el otorgar una autorización al presupuesto de egresos no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior”.⁵¹

Es decir, se somete al régimen constitucional, dando a la Cámara de Diputados dicho poder, ya que es el órgano competente para el manejo de fondos públicos.

Ríos Elizondo sostiene que “la Constitución de 1917 no considera al presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía a manera de anteproyecto el Presidente de la República a la Cámara de Diputados para los efectos de los artículos 65, fracción II, y 74 fracción IV de la Ley Orgánica del Presupuesto Federal”.⁵²

Para nosotros, la opinión de Sergio de la Garza es la conclusión al problema, pues “consideramos que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, en el derecho mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material”.⁵³

⁵¹ De la Garza, *op. cit.*, p. 122.

⁵² Citado por De la Garza, *op. cit.*, p. 122.

⁵³ *Ibidem.*

2. PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

A. Principio de anualidad

El posible origen del principio de anualidad se da en Inglaterra donde era costumbre del parlamento revisar el presupuesto anual, para reforzar el control que se tenía sobre el ejecutivo.

Esa costumbre tuvo una amplia difusión en los países europeos, los cuales retomaron el principio de anualidad presupuestaria.⁵⁴

En el caso de México, la Constitución en su artículo 74, IV, señala como características del presupuesto de egresos que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación.

El inicio de la anualidad es señalado en el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, a partir del 1 de enero para que transcurra a manera de un año natural y, concluida esta fecha, el Ejecutivo vuelve a necesitar autorización de la Cámara de Diputados para continuar realizando erogaciones a cargo del presupuesto.

Ahora, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido en tesis jurisprudencial que "si en el presupuesto del año en vigor no hay partida para cubrir un adeudo en contra del Estado, debe tomarse dicho adeudo para incurrirlo en el presupuesto de egresos siguiente a fin de pagarlo".⁵⁵

Respecto de la anualidad del presupuesto de egresos existe la posibilidad de que en el mismo no sea presentado por el Ejecutivo y, por lo tanto, no sea aprobado para ejercerlo a partir del 1 de enero, entonces se plantean dos soluciones. La que indica el artículo 75 constitucional, en donde se dice que "la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley", la que corresponde cuando no se señale o no se realice el presupuesto ya que se entenderá por indicado lo que se fijó en el presupuesto anterior o en la ley que señaló su empleo, pero la ley sólo señala estos casos. Puesto que si el Ejecutivo quisiera realizar otras erogaciones no hay disposiciones constitucionales al respecto y pudiera incurrir en responsabilidad.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 121.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 125.

B. Principio de unidad

El principio de unidad surge del artículo 73, VII, en el que se señala como facultad del Congreso de la Unión "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". En este aspecto se indica sólo un presupuesto que rige a toda la federación.

En el artículo 74, IV, se designa a examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos volviéndose a referir sólo a un presupuesto, que posteriormente será revisado a través de la cuenta pública.

A partir de 1965 se incluyó en este presupuesto federal a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (en 1986 eran 27).⁵⁶

Lo anterior a fin de que todos los gastos que tenga la administración pública deberán encuadrarse en sólo un presupuesto, lo cual permite que exista mayor control y se aprecie con mayor exactitud las obligaciones del Estado y se garantice el cumplimiento de las mismas.

Según señala Fonrouge, "las finanzas públicas tradicionales fundamentan la unidad en consideraciones de orden técnico y de carácter político, que se pueden sintetizar: a) permite apreciar fácilmente si el presupuesto está equilibrado; b) dificulta la realización de maniobras, como la simulación de economías o la ocultación de gastos en las cuentas especiales; c) hace posible conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de renta afectada por las erogaciones; d) evita complicaciones y oscuridades; e) finalmente desde el punto de vista político, facilita el control parlamentario, que se vería dificultado con las cuentas fraccionadas, al propio tiempo que posibilita la comparación del grado de utilidad de los gastos al enunciarlos en forma integral".⁵⁷

Finalmente, su definición sería: "la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único".⁵⁸

Al respecto, Fraga expone que la unidad del presupuesto consiste en "que hay un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del poder público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas".⁵⁹

⁵⁶ *Ibid.*, p. 129.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 238-239.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 109.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 128.

C. Principio de universalidad

El principio de universalidad consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el presupuesto⁶⁰ y se consagra constitucionalmente en el artículo 126, en donde se expresa: “no podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por ley posterior”.

Según Fonrouge, el principio significa que “todos los ingresos, sin discriminación, entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones”.⁶¹

Al tener un presupuesto se establece mayor control ya que cualquier erogación del Estado debe estar prevista en el mismo. De este punto central parten todos los gastos, evitándose así una duplicidad de los egresos.

D. Principio de especialidad

De acuerdo con Fraga, “la especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado”, y que la “finalidad de esta regla es, no sólo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también dar base para que el poder legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones”.⁶²

La idea principal consiste en establecer que los recursos sean utilizados precisamente para lo que fueron señalados en el presupuesto. evitando de esta manera gastos imprevistos o exagerados, o la solicitud de partidas especiales.

La especialidad facilita la revisión de la cuenta pública, ya que en el presupuesto se especifican los gastos y al momento de su control se establecen específicamente dónde o en qué fueron erogados. De esta manera aplicamos el artículo 74 fracción IV constitucional.

3. PRESUPUESTO DE EGRESOS

En México se inicia el estudio para la modificación del sistema presupuestario desde 1954, año en que Rafael Mancera, subsecretario de

⁶⁰ *Ibid.*, p. 129.

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibid.*, p. 130.

Hacienda, expuso las nuevas ideas en torno al presupuesto como instrumento de ajuste económico general y mecanismo de redistribución del ingreso.

Resulta conveniente utilizar un presupuesto programático y establecer, al margen de las reformas legales, una nueva clasificación funcional y por actividades del presupuesto al lado de la clasificación por ramos, lo cual da como resultado la aplicación del presupuesto por programas y actividades.

En el caso de México se probó el nuevo sistema hasta 1975 en la Secretaría de Obras Públicas, en la de Agricultura y Ganadería, en el Instituto Mexicano del Petróleo y en la UNAM.

En 1974, el presidente Luis Echeverría dio instrucciones para cambiar el sistema tradicional del presupuesto que se había venido utilizando, por un sistema de transición que se llamó de orientación programática. Se trataba de un ensayo que conduciría a la adopción del presupuesto por programas y actividades por establecerse al final de su sexenio.

En cuanto al concepto de gasto público, no existe uniformidad de criterios en la doctrina. Expondremos, para iniciar, los conceptos que nos parecen más adecuados. Señala Fraga que como gastos públicos "deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual".⁶³

Respecto al anterior concepto, Flores Zavala difiere del mismo en el caso de que el Estado no sólo satisface necesidades colectivas sino también individuales, y los ejemplos que marca son una pensión y una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios.⁶⁴

Respecto a Giuliani Fonrouge el desacuerdo que remarca es el hecho de que no es característica del gasto público que la erogación sea afectada por organismos típicamente estatales, ya que el Estado puede realizarla a través de otros organismos. De los cuales el Estado se sirve para la realización de sus fines de orden economicosocial. El organismo para realizar la erogación debe, previamente, estar facultado por el Estado y por lo tanto incluido en el presupuesto federal de manera especial, "a veces sólo en el importe de sus déficits de exportación o en las contribuciones para su instalación o ampliación".⁶⁵

⁶³ *Ibid.*, p. 133.

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Ibidem.*

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gastos Públicos define que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. el Poder legislativo;
- II. el Poder Judicial;
- III. la Presidencia de la República;
- IV. las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República;
- V. el Departamento del Distrito Federal;
- VI. los organismos descentralizados;
- VII. las empresas de participación estatal mayoritaria, y
- VIII. los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

(A los poderes, instituciones, dependencias, organismos y empresas antes citadas, la LPCGP las denomina genéricamente como "entidades", salvo mención expresa.)⁶⁶

El concepto de gasto público desde un punto de vista financiero, ha cambiado pues se necesita flexibilidad ante los nuevos objetivos de las necesidades económicas y sociales de un Estado en expansión y la ineludible rectoría del mismo en materia económica y social; ha hecho del presupuesto un poderoso instrumento de política económica y de administración. Jacinto Faya lo expresa "prácticamente, la política presupuestaria anual será la expresión más acabada en lo formal y material, de la política económica y social del Estado".⁶⁷

No pretendemos ahondar en los antecedentes del presupuesto tradicional pero consideramos indispensable señalar los hechos más recientes que reestructuraron el presupuesto, por lo que realizaremos un breve resumen y un cuadro comparativo.

En México, los criterios de la estructura del presupuesto de egresos de la federación habían sido hasta 1976 los tradicionalmente empleados por la hacienda clásica. "La clasificación de los gastos públicos en el presupuesto de egresos hasta ese año, atendía casi exclusivamente a una adscripción orgánica o administrativa, agrupándolos en función de las entidades de la administración centralizada y paraestatal, que realizaban el gasto público".

⁶⁶ *Ibid.*, p. 134.

⁶⁷ Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas públicas*, México, Porrúa, 1981, p. 125.

Con este método se facilitaba la elaboración del presupuesto de egresos, ya que cada dependencia de acuerdo con los anteproyectos de sus necesidades, se los presentaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se encargaba de su recolección y organización.

En el presupuesto de egresos tradicional se indicaba quién gastaba, pero con la insuficiencia de información sobre los objetivos y metas del programa de gasto público del Ejecutivo Federal, así como su significación en la economía nacional.

En diciembre de 1976, a iniciativa del presidente José López Portillo, se abrogó la anterior ley orgánica del presupuesto de egresos de la federación en vigor desde 1935, y se expide la LPCGP, que significa la implantación general en la administración federal del presupuesto por programas, dándose un cambio formal del presupuesto.

Una vez efectuada la adopción del nuevo sistema presupuestario en 1976, se dio un cambio formal del presupuesto. A la restructuración efectuada, Jacinto Faya la resumiría con la opinión siguiente: "prácticamente, con esta radical transformación, se alteró políticamente la visión del presupuesto, considerándose, junto con la planeación, como la principal actividad del Estado orientada a la conquista de un desarrollo económico social compartido, justo, libre y democrático."⁶⁸

En el cuadro 1 se ilustran las diferencias básicas entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas.

A. Clasificación del gasto público

Con relación a su clasificación, los gastos públicos son muy variados debido a su formulación, ejecución y contabilización del presupuesto.

Según sea la clasificación adoptada, será la información obtenida y el uso que se le pueda dar. Con relación a su clasificación, los gastos públicos son muy variados, tanto de tipos como de formas y conceptos, de donde deriva la clasificación siguiente:

- a) por su objeto,
- b) administrativa por ramo o institución,
- c) económica,
- d) por funciones,
- e) sectorial, y
- f) por programas y actividades.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 228.

Cuadro 1

Diferencias entre presupuestos

<i>Elementos de comparación</i>	<i>Presupuesto tradicional</i>	<i>Presupuesto por programas</i>
Finalidad	Detalla las adquisiciones del gobierno.	Enfatiza lo que realizará con los fondos disponibles.
Utilidad para la planificación.	No facilita la planificación e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que deben desarrollar los servicios.	Forma parte del proceso de planificación transformando los objetivos generales de los planes en presupuestos operativos anuales.
Determinación de objetivos y metas.	Quedan ocultos en el detalle de las partidas de gastos.	Señala metas de corto plazo en concordancia con los objetivos de plazos medio y largo.
Control de ejecución	Pone énfasis en el control financiero legal.	Pone énfasis en las realizaciones de los programas.
Evaluación del grado de eficiencia en la producción de servicios públicos.	No permite evaluar ni medir la eficiencia por falta de control en la realización de resultados.	Pone de manifiesto las ineficiencias de la administración.
Determinación de la responsabilidad en la administración del presupuesto.	Diluye la responsabilidad por los resultados de la gestión administrativa y acentúa la responsabilidad normal.	Precisa la responsabilidad al determinar la meta por alcanzar.
Duplicación de atribuciones.	No permite identificar las atribuciones duplicadas.	Por la combinación eficaz institucional identifica las atribuciones duplicadas.
Por la forma de presentación.	Muy inorgánica, carente de elementos de información.	Debidamente estructurada con relación a diversos factores y con información sobre el gasto.
Por la naturaleza del proceso presupuestario.	Proceso empírico o mecánico.	Proceso con base técnica y características bien definidas.

La clasificación según el objeto del gasto. Esta clasificación tiene como finalidad identificar las cosas que el gobierno compra. Permite “ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se darán al dinero asignado a cada programa o actividad; para ello, debe identificar el tipo de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir los programas”.⁶⁹

En México, la clasificación de los gastos según el objeto es la siguiente:

Servicios personales. Son egresos por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente, tanto civil como militar. Incluye sueldos ordinarios, salarios, sobresueldos, gastos de representación y toda otra remuneración en efectivo sin deducciones, tanto de los programas de funcionamiento como de los de inversión.

Servicios generales. Comprende los pagos de servicios que no estén relacionados con el pago de los servicios de los empleados y que sean hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas, en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles, como servicios públicos, publicidad; impresión y encuadernación, viáticos, transportes de cosas, arrendamientos de edificios, servicios financieros, etcétera.

Compra de bienes para administración. Comprende la compra de artículos materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales. Los artículos incluidos tienen una duración media prevista de un año o menos.

Transferencias. Incluye los egresos en favor de personas o empresas que corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación en bienes o servicios, por ejemplo: pensiones, gratificaciones, subsidios, aportaciones al seguro social, construcciones de viviendas y otros edificios, etcétera.

La SHCP definió los gastos de transferencia como las asignaciones presupuestarias que el gobierno federal transfiere, mediante ayudas o subsidios, a otros sectores públicos y privados, con objeto de redistribuir el ingreso nacional, mejorando el nivel de vida de grupos de población de escasos recursos y para fomentar actividades culturales o económicas.

Erogaciones especiales. Son las condiciones a un ingreso e imprevistas.

⁶⁹ De la Garza, *op. cit.*, p. 139.

Cancelaciones de pasivo. Incluye la amortización de la deuda pública.

Clasificación administrativa por ramo o institución. Órganos del Estado. *Ramo:* legislativo, Presidencia de la República, secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Por previsiones especiales. *Ramo:* inversiones, derogaciones adicionales, deuda pública.

Por erogaciones de organismos y empresas estatales. *Ramo:* organismos descentralizados y empresas estatales.

En la clasificación anterior se subdividen las erogaciones en obras y servicios generales, erogaciones adicionales de organismos descentralizados y empresas públicas, éstos se subdividen en gastos de operación e inversión y amortización de pasivos.

En el cuerpo total del presupuesto de egresos, cada ramo se subdivide en capítulos, conceptos y partidas de la forma siguiente: *Ramo:* los tres poderes, secretarías y departamentos administrativos. *Capítulos:* servicios personales. *Conceptos:* sueldos, salarios, remuneración, etcétera. *Partidas:* compensaciones a supernumerarios, asignaciones destinadas a cubrir sueldos de funcionarios, dietas, remuneraciones a los miembros del Congreso de la Unión y remuneración al personal civil de la administración pública.

Clasificación económica. Con esta clasificación se identifica el gasto según su naturaleza económica, haciendo posible investigar la influencia que las finanzas públicas ejercen en la economía nacional, además que muestra la parte de los gastos que se destinan a las operaciones corrientes y los que canalizan la creación de bienes de capital, además de presentar el grado en que los servicios son prestados directamente o en subsidios o préstamos. En resumen, permiten evaluar los efectos económicos del gasto público sobre el desarrollo económico y social, cuantificando la inversión pública.

En el presupuesto para 1982 (cuadro 2) se muestra la siguiente clasificación, en cuenta doble de gastos corrientes y gastos de capital.

El gasto corriente está representado por los servicios personales, compras de bienes para administración, servicios generales, transferencias corrientes y los gastos e intereses de la deuda; los capítulos de adquisición de bienes para fomento, conservación, obras públicas y construcciones integran la inversión física; la inversión financiera se agrupa en el capítulo con ese nombre. Estos dos últimos son los gastos de capital.

EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

93

Cuadro 2

Presupuesto para 1982

Concepto	Proyecto 1982	Participación %
Gasto corriente	1 130.0	51.4
Gasto de capital	750.1	34.2
Amortización y ADEFAS*	316.3	14.4
	---	---
Total:	2 196.4	100

* Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

FUENTE: *El mercado de valores*, núm. 50, 14, XII, 1981.

Clasificación por funciones. "En ésta se agrupan las transacciones del gobierno según su finalidad particular a la que se destinen, presenta una descripción que permite informar sobre la naturaleza de los servicios que se cubren con dinero productivo de los impuestos y la producción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicios."⁷⁰

La clasificación funcional del presupuesto de egresos federal es:

I Fomento económico:

- a) comunicaciones y transportes,
- b) fomento y conservación de recursos naturales renovables.

II Inversión y protección sociales:

- a) servicios educativos y culturales,
- b) salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios,
- c) bienestar y seguridad social.

III Ejército, armada y servicios militares.

IV Administración general.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 142.

V Deuda pública:

- a) interior,
- b) exterior,
- c) flotante.

Estos grupos, a su vez se subdividen en el cumplimiento de un fin o sufragar un costo de una actividad concreta. Por ejemplo, comunicaciones y transportes se refiere a carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, correos, telégrafos, telecomunicaciones, servicios generales.

Cuadro 3
Distribución del gasto público por sectores en 1982

	<i>Monto *</i>	<i>Estructura %</i>
Gasto total sectorial	2,197.4	100
Sectores de atención especial	1,335.7	60.8
Comunicaciones y Transportes	193.8	8.8
Agropecuario	303.8	13.8
Comercio	147.9	6.7
Bienestar social	606.9	27.6
Promoción regional	83.3	3.8
Industrial	359.0	16.3
Petróleo	296.4	13.5
Administración	98.8	4.5
Asentamientos Humanos	43.3	2.1
Defensa	47.4	2.2
Turismo	8.3	0.4
Poderes Legislativo y Judicial	6.4	0.3

* Miles de millones de pesos.

FUENTE: SPP, proyecto de presupuesto de egresos de la federación, 1982.

Clasificación sectorial. Según Martner, "tiene por objeto dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo evidenciar el nivel a los distintos programas que se encuadran en cada uno de esos sectores" (véase el cuadro 3).⁷¹

⁷¹ *Ibid.*, p. 143.

Clasificación por programas y actividades. Ésta agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deban cumplirse; el objeto de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados que se esperan, lograr expresarlos en unidades, físicas y dividir los programas en operaciones, destinados a producir bienes y servicios y los de inversión, los cuales se destinan a ampliar la capacidad de producción instalada.

Además de traducir los objetivos que el gobierno persigue, la clasificación por programas permite la cuantificación de las metas programadas de los actos correspondientes.

Una vez concluidas las clasificaciones doctrinales del gasto público es necesario explicar la preparación y aprobación del presupuesto de egresos. Para iniciar dicho tema empezaremos con la competencia y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), dicha competencia es retomada de la LOAPF en su artículo 32, en materia de presupuesto de egresos, y que resumimos en el conocimiento de los asuntos siguientes:

Realizar el plan general del gasto público de la administración pública federal en coordinación y participación de las entidades que están contempladas dentro del plan, recabando datos para elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social.

Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y los ingresos y egresos de la administración pública paraestatal y hacer las glosas preventivas de los ingresos y egresos del propio gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal.

Planear, vigilar y coordinar, además de evaluar, los problemas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y de la administración paraestatal.

Tramitar el registro que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y del presupuesto de egresos de la federación.

Cuidar que sea llevada y consolidada la contabilidad de la federación, elaborando la cuenta pública. Además que la fijen y establezcan las leyes y reglamentos.

Sus atribuciones dentro del presupuesto de egresos son incluir en el presupuesto a otras entidades diferentes a las estipuladas en el artículo 5 de la LOAPF.

Aprobar los calendarios de pago para cada entidad.

Aprobar la administración de fondos de acuerdo con los programas.
Constituir las responsabilidades a los funcionarios.

Autorizar las erogaciones adicionales.

Aplicar en programas prioritarios los remanentes de recurso.

Incrementar los fondos de fideicomisos oyendo a la Secretaría de Hacienda.

Informar trimestralmente a la Cámara de Diputados de la ejecución del gasto público.

Atribuciones de la SHCP: administra, controla y ejerce la deuda pública; actúa como fideicomitente del gobierno federal; proyecta y calcula los ingresos de la federación.

B. Preparación

El presupuesto de egresos de la federación se constituye con los anteproyectos y proyectos de las entidades y organismos de la administración pública que estén comprendidos dentro del mismo, estos proyectos atenderán principalmente al presupuesto de egresos del año anterior, al presupuesto de ingresos de la federación, a los planes, programas y proyectos.

Una vez elaborados, estos proyectos serán remitidos a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) para que ésta elabore un anteproyecto del presupuesto, atendiendo a las indicaciones del Ejecutivo federal junto con el presupuesto de egresos de la federación del año inmediato anterior. Además de tomar en cuenta al plan global de desarrollo y el proyecto de ingresos.

Una vez concluido el anteproyecto, la SPP lo envía al Presidente para que éste lo apruebe o lo modifique. Si es aprobado por el Ejecutivo pasa a ser el proyecto del presupuesto de egresos, el cual tiene que ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de noviembre (artículo 74, fracción IV constitucional).

El anteproyecto del presupuesto de egresos que el Ejecutivo envía, debe estar integrado con los siguientes documentos al ser remitido a la Cámara de Diputados (artículo 32, LOAPF) y es la SPP la facultada para el despacho:

Una descripción clara de los programas que sean base del proyecto, señalando los objetivos, metas y unidades responsables de ejecución, así como su evaluación estimada por el programa.

Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.

Estimación de ingresos y promoción de los gastos del ejercicio fiscal para el que se propone con la indicación de los empleos que incluya.

Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.

Estimación de los ingresos y gastos reales del ejercicio en curso.

Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso y el inmediatamente siguiente.

Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y la estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso, inmediato y siguiente.

Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.

Y, en general, las informaciones que sean útiles para mostrar a la población en forma clara y completa.

La preparación del proyecto está fundado en los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

A partir de 1980, con las reformas a la LPCGP, el Poder Judicial a través de su órgano competente debe formular su respectivo proyecto de presupuesto y enviarlo oportunamente al Ejecutivo para que lo incorpore al proyecto federal, salvaguardándose así la autonomía del Poder Judicial. Lo mismo sucede con el Poder Legislativo.

La LPCGP en su artículo 7 dispone que cada entidad debe contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público.

Los anteproyectos que preparan las entidades deben estar elaboradas con base en los programas respectivos (artículo 17) y el proyecto final que presenta el Ejecutivo a la Cámara de Diputados debe de estar formulado con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y además deben estar fundados en costos (artículo 13).

Posteriormente se fijan los montos aproximados que corresponderán administrar a cada una de las dependencias gubernamentales, paraestatales, que participen en cada sector.

La SPP está facultada para organizar el procedimiento del GPF, y esto lo realiza a través de sus direcciones. El reglamento interior de la SPP (artículo 13) encarga a la dirección general de política económica y social en coordinación con la dirección general de política presu-

puestal la tarea de definir los montos globales del gasto público acorde con la estrategia de desarrollo. “Cuando las entidades no hayan presentado sus proyectos de presupuesto en los plazos señalados por la SPP, ésta queda facultada para formularlos.”⁷²

La Cámara de Diputados está en posición de formular y aprobar a su arbitrio su presupuesto de egresos. El secretario de Programación y Presupuesto debe dar cuenta del proyecto a la cámara, lo cual hace mediante comparecencia personal. La discusión de este proyecto debe ser precedida por la aprobación de la ley de ingresos.

La dirección general de política presupuestal tiene, entre otras atribuciones, dictar las normas metodológicas a que deberá sujetarse la programación y presupuestación anual y para el ejercicio del gasto, en los niveles sectorial, institucional y regional. Considerando las propuestas de las áreas administrativas competentes. Asimismo, normar la calendarización de los anteproyectos de programas presupuestados sectoriales e integrar los calendarios del ejercicio global, real y financiero.

C. *Iniciativa, discusión y aprobación*

Estas etapas del proyecto de egresos de la federación se caracterizan en primer lugar por la iniciativa, la cual comienza cuando el Presidente de la República envía el proyecto a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 de noviembre, y se fundamenta en el artículo 74 fracción IV, que establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos. Dicha aprobación se realizará, de acuerdo con el artículo 65 constitucional, durante la primera sesión ordinaria, que inicia el 1 de noviembre del año anterior al ejercicio fiscal.

La LPCGP reconoce la facultad que tienen los diputados para presentar proposiciones para modificar el proyecto de presupuesto de egresos (artículo 21), y dispone que serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas. También establece que la SPP está obligada a proporcionar la solicitud de los diputados al Congreso de la Unión, los datos estadísticos e información general que puedan contribuir a una mejor comprensión de las disposiciones contenidas en el proyecto (artículo 21). A su vez, también dispone terminantemente que a ninguna

⁷² *Ibid.*, p. 149.

proposición de modificar el proyecto se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones.

De lo anterior se desprenden las modificaciones realizadas al presupuesto de egresos de la federación de 1988.

D. *Ejecución*

En la ejecución del presupuesto de egresos intervienen, según el caso, el Presidente de la República, los secretarios de Estado en lo que se refiere al gasto público de sus respectivos ramos y programas, los subsecretarios y los directores generales y directores, por lo que se refiere a los programas y subprogramas que están bajo su responsabilidad, la Tesorería y subtesorería de la Federación así como sus auxiliares. Es importante señalar las normas aplicables al ejercicio del presupuesto de egresos; en primer lugar encontramos a la LPCGP, la cual establece los lineamientos y la estructura del presupuesto anual. Después la ley de adquisiciones, arrendamiento y almacenes de la administración pública federal, que por su importancia en el ejercicio del presupuesto es de las principales.⁷³

E. *Órganos que intervienen*

El Presidente de la República, puesto que es el encargado de aplicar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, según lo contempla la propia ley. Además el Ejecutivo Federal asignará los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en el presupuesto de egresos de la federación a programas que considere convenientes a través de la misma secretaría.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y verificar su congruencia con los presupuestos de egresos.

La Secretaría de Programación y Presupuesto al fungir como órgano del Ejecutivo Federal para aplicar la ley de presupuesto, tratando de que la ejecución del presupuesto de egresos de la federación, se haga en forma estricta: esta secretaría tiene facultades para verificar que

⁷³ *Ibid.*, p. 156.

toda erogación con cargo el presupuesto esté verificada, justificada y comprobada. Vigilará que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto autorizado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto al ejercicio del ramo de la deuda pública.

Los secretarios, subsecretarios de Estado y oficiales mayores en las expediciones de pago.

Los directores, gerentes generales de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal en cuanto al ejercicio de su propio presupuesto.

El Poder Legislativo en el ejercicio de su presupuesto.

El Poder Judicial igual respecto a la ejecución de su presupuesto.

La Tesorería de la Federación debido a que es la encargada de realizar los pagos ordenados por el jefe de poder o dependencia considerada en cada ramo del presupuesto.

F. Control del presupuesto

Control administrativo

El control administrativo se presenta ante la necesidad de corregir irregularidades, así como evitar que en lo sucesivo se cometan, haciendo un control eficaz para que los fondos públicos sean manejados adecuadamente, teniendo como meta alcanzar los objetivos y programas previamente establecidos.

Control interno. Hasta 1976, la Contaduría de la Federación que dependía directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la encargada del control administrativo, llevaba la contabilidad de los gastos de la federación, tenía conocimiento de todos los informes de gastos que rendían las oficinas encargadas de manejar fondos públicos para determinar si los gastos se hacían conforme a la ley.

A partir de 1976, será la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de realizar el control interno, puesto que esta secretaría tiene que ver desde la recaudación de impuestos, fondos públicos, cómo deben manejarse, su distribución, así como verificar que los pagos se lleven a cabo conforme a las autorizaciones previstas.

Control externo. Francisco de la Garza dice que se carecía de un control externo debido a que si bien existió en el periodo 1917-1931 un departamento de la Contaduría de la Federación, no había sido establecido otro órgano que se encargara de llevar la contabilidad.

Pero ahora con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ya existe, o más bien, se reimplantó el control administrativo externo, otorgándole a esta secretaría la planeación, organización y coordinación del sistema de control. Además de que es la encargada de expedir normas y procedimientos de control de la administración pública federal, así como vigilar el cumplimiento de sus normas.

Control legislativo

Constituye la etapa final de proceso de ejecución y vigilancia del presupuesto.

La contaduría mayor de hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal. Es un órgano técnico que está al margen de los acontecimientos políticos, con objeto de garantizar su responsabilidad, respetabilidad, confiabilidad y la realización de las altas finalidades que le corresponden.

En el desempeño de sus funciones, la contaduría mayor de hacienda está bajo el control de la comisión de vigilancia que es nombrada por la Cámara de Diputados.

Al frente de la contaduría mayor de hacienda, como autoridad ejecutiva, está un contador mayor, nombrado por la Cámara de Diputados.