-CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



MANUAL SOBRE EL MARCO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO PUBLICO FEDERAL

Juan Pablo Guerrero Amparán

Mariana López Ortega

CONTENIDO

PRESENTACION 3

INTRODUCCIÓN 4

I.EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y EL SISTEMA PRESUPUESTARIO MEXICANO

1. Consideraciones Generales 6
2. Sistema Presupuestario Mexicano 7
3. Reforma al Sistema Presupuestario 10

II.MARCO JURÍDICO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO: ETAPAS Y ACTORES; ANTECEDENTES Y PUNTOS DE CONTROVERSIA

1. Formulación 17
2. Discusión – Aprobación 25
3. Ejercicio - Ejecución 31
4. Control y Auditoría 35
   - 4.1 Control Interno 37
   - 4.2 Control Externo 38
   - 4.3 Responsabilidades de los Servidores Públicos 44

III. COMENTARIOS FINALES 47

BIBLIOGRAFÍA 51

ANEXO: LEYES Y REGLAMENTOS QUE NORMAN EL CICLO PRESUPUESTARIO: DEFINICIONES 53

PRESENTACIÓN

Este manual forma parte de un conjunto de documentos producidos en el marco del Programa de Presupuesto y Gasto Publico del Centro de Investigación y Docencia Económicas, el cual cuenta con los auspicios de la Fundación Ford.

El Programa de Presupuesto y Gasto Público busca acercar el trabajo académico del CIDE a los distintos sectores de la sociedad mexicana interesados en los temas y en los impactos del presupuesto público federal. En él participan más de quince investigadores de tiempo completo y tiene cuatro áreas de trabajo: investigación, capacitación, difusión y análisis de políticas.

El principal objetivo del presente manual es facilitar la comprensión y el análisis del presupuesto federal en México a partir de la revisión del proceso presupuestario, el marco legal que rige al mismo, los actores involucrados en este proceso sus funciones y atribuciones de acuerdo con la legislación vigente.

* Se agradece la valiosa colaboración de Rodolfo Madrid Sánchez de la Vega, Del Programa de Presupuesto y Gasto Público, para la elaboración del presente Manual.

I. INTRODUCCIÓN

El presupuesto de egresos de la federación es un documento de suma importancia y parte integral de la política económica de un país. De la misma forma en que un individuo cuida su situación económica y por lo general realiza gastos en función de sus ingresos, para que el aparato gubernamental tenga un óptimo funcionamiento es necesario que, como parte de su política económica, cuente con un presupuesto coherente, en el que el gasto público mantenga lo más posible, un equilibrio entre sus ingresos y sus egresos. De esto dependerá el que tenga un equilibrio en la economía del país lo cual a su vez, permitirá establecer y continuar con los distintos esfuerzos planteados para lograr el crecimiento deseado.

Este manual presenta un estudio del marco jurídico del proceso presupuestario a través del estudio de las distintas etapas, los actores involucrados en cada una de ellas, las funciones y atribuciones concedidas a cada uno de ellos, desde la perspectiva de las normas, leyes y reglamentos que los rigen.

Estudiaremos la forma en que distintas leyes y reglamentos norman las facultades hacendarias concedidas a los distintos poderes. Entre éstas encontramos la facultad del gobierno de cobrar impuestos y gastar los recursos recaudados; la facultad del ejecutivo de formular el presupuesto; la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto y del Congreso de la Unión de aprobar la Ley de Ingresos; así como el poder de la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública federal. Este sistema de división de las facultades hacendarias entre los poderes establece un sistema de contrapesos, al mismo tiempo que permite contar con instrumentos de vigilancia al ejecutivo en la ejecución del gasto público.

En materia de transparencia presupuestaria, encontramos varias características o prácticas deseables para la obtención de un presupuesto y un proceso presupuestario más eficientes y transparentes. Entre estas prácticas están: la formulación y publicación de información clara, accesible, de forma oportuna y constante por parte del gobierno sobre sus acciones y su operación; el contar con prácticas de evaluación de las políticas y acciones que se llevarán a cabo; el control y seguimiento tanto del manejo de los recursos como del desempeño de los funcionarios públicos; la información sobre la sustentación jurídica del uso de recursos públicos y las reglas de operación presupuestaria; la información sobre la totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro; la información sobre los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos; la información sobre los objetivos buscados así como los criterios y lógicas de asignación de las diversas partidas presupuestarias; etcétera.

Uno de los factores relevantes en la obtención de un óptimo proceso presupuestario es el papel que juega el marco legal que rige el proceso presupuestario al normar sobre todos estos preceptos, ya que

establecen las bases o precedentes para un funcionamiento ordenado, responsable y por medio de mecanismos de rendición de cuentas eficientes por parte del gobierno.

El objetivo de este manual es ofrecer una herramienta de comprensión y análisis del proceso presupuestario a través del marco jurídico que lo rige. El documento está organizado de la siguiente manera. A manera de introducción, la primera parte presenta una introducción al tema que nos ocupa. Se presentan algunas consideraciones generales sobre el proceso presupuestario y el sistema presupuestario en México. En la segunda parte, de manera detallada se estudia el marco jurídico y la manera en que éste define y regula cada una de estas etapas del proceso presupuestario. Se presentará una explicación general sobre el proceso presupuestario: sus etapas, los actores involucrados en cada una de ellas, y algunas controversias sobre ciertos aspectos presupuestarios. Finalmente, en la tercera parte se presentarán algunas consideraciones y comentarios finales. Se presenta un Anexo con una definición general de las Leyes y Reglamentos que norman el Ciclo Presupuestario.

I. PROCESO PRESUPUESTARIO y SISTEMA PRESUPUESTARIO EN MÉXICO.

1. Consideraciones Generales

Podemos describir al presupuesto público como un conjunto de ingresos y gastos que reflejan aquello que el gobierno espera realizar en un determinado periodo (año fiscal), así como lo que se le autoriza a realizar. El presupuesto se ha definido como un instrumento de la política económica que abre el camino para alcanzar las metas y objetivos económicos y sociales del país.[1] El presupuesto público generalmente presenta un resumen de los gastos programados y del nivel previsto de ingresos para un determinado ejercicio fiscal. Éste comprende la totalidad de las actividades gubernamentales en sus diferentes clasificaciones: administrativa, económica, funcional, y los montos asignados para financiarlas. Finalmente, establece también un medio para informar el grado en que se han realizado dichas actividades y para controlar las erogaciones.

A continuación mencionaremos algunas consideraciones relevantes sobre el presupuesto de egresos federal. En primer lugar, es necesario identificar el poder del gobierno de cobrar impuestos y de asignar estos recursos obtenidos de la forma que considera más conveniente. De igual importancia es el hecho de que el presupuesto público revela las prioridades de gasto del gobierno mediante la asignación de recursos hacia distintos programas y proyectos gubernamentales. Por otra parte, esta asignación atada a mecanismos efectivos de rendición de cuentas permitirá evaluar si el gobierno cumplió con aquellas metas y objetivos establecidos en el presupuesto y si se cumplió con los montos de gasto autorizados.

Otro aspecto relevante es el peso y la influencia del presupuesto en las condiciones macro y micro económicas del país. En este sentido, las políticas de ingreso y gasto público son elementos clave de la política económica al impactar directamente el crecimiento de la economía, el desarrollo social y el crecimiento del país influyendo directamente, por ejemplo, el empleo, la inflación, la prestación de servicios y la distribución de bienes, una óptima distribución del ingreso, entre otros.

Igualmente importante, es el hecho de que los recursos siempre son escasos, es decir, nunca son suficientes para cubrir todas las demandas de la sociedad y todos los programas y proyectos que el gobierno quisiera impulsar. Finalmente, podemos decir que el presupuesto tiene una fuerte relación con la política, es decir tiene un amplio impacto político, ya que cada una de las acciones del gobierno afecta, ya sea de manera positiva o negativa, a distintos grupos, sectores y regiones, a través de la asignación de los recursos. En este sentido, todos estos grupos estarán luchando por sus intereses y, por los recursos asignables a través del presupuesto.

[1] Eliahu, Kreis, El Presupuesto en condiciones de inflación, en: *Aspectos del presupuesto público,* A. Premchand y A.L. Antonaya, Fondo Monetario Internacional, Washington, 1988.

Por otra parte, el proceso presupuestario se puede definir como un sistema o conjunto de reglas y procedimientos que rigen el proceso de toma de decisiones en materia presupuestaria. El proceso presupuestario se divide en cuatro etapas o fases: la formulación del presupuesto por el ejecutivo, la revisión y aprobación por el legislativo, la ejecución del gasto público y el control y auditoría del mismo. Las distintas reglas que rigen este proceso marcan estas etapas, determinan la secuencia en que se darán éstas, y asignan distintas funciones y responsabilidades a los actores que participan en el proceso.

Este proceso no es lineal, sino que las distintas etapas se enciman unas con otras en cada periodo presupuestaria anual. Por ejemplo, al momento en que se prepara el presupuesto, se ejecuta el del año anterior y se trabaja también en la revisión de la Cuenta Pública Federal.

Cuando el proceso presupuestario opera correctamente, éste permite medir los costos de los bienes y servicios del gobierno, permite un seguimiento constante de las políticas y programas, y puede ayudar a mejorar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos y a maximizar la cantidad de bienes y servicios proporcionados, así como un eficiente sistema de rendición de cuentas.

2. El Sistema Presupuestario en México

A través de los años, el Sistema Presupuestario en México se ha transformado intentando responder al desarrollo y a la planeación económica y social de nuestro país, así como a distintos cambios en el ámbito internacional.

En 1824, con nuestra primera Constitución Mexicana, se estableció el sistema presidencialista en México, y se dispuso por primera vez que, en materia de finanzas públicas, el Ejecutivo debía de rendir cuentas regularmente al Poder Legislativo. Por su parte, el Congreso expidió una ley que organizó la Hacienda Pública Federal y a sus respectivos organismos y mecanismos de control. A la Secretaría de Hacienda le fueron conferidas atribuciones para operar los recursos de la nación, y fue a su vez obligada a presentar una vez al año un presupuesto que incluyera las partidas de ingresos y egresos de cada unidad administrativa. Finalmente, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la Cámara de Diputados para que se encargara de llevar un control externo sobre los recursos.

Estas condiciones en el ámbito de las finanzas públicas en nuestro país existieron prácticamente sin cambios hasta 1917, año en que surgió una nueva Constitución, la cual presenta varias modificaciones en términos de presupuestación y finanzas públicas. En primera instancia, la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, como Órgano Superior de Control Externo se convirtió en disposición constitucional con lo cual obtiene facultades y atribuciones por encima del resto de las entidades gubernamentales.

Como contraparte, se creó dentro del Gobierno Federal, el Departamento de la Contraloría quien tenía las funciones de órgano de control interno.

En 1932, el Departamento de Control Interno pasó a formar parte de la Secretaría de Hacienda y tres años mas tarde se creó la Ley Orgánica del Presupuesto con la intención de regular y reglamentar la forma, composición y seguimiento de todos aquellos temas relacionados con el Presupuesto. En esta década se utilizó en México el *Sistema de Presupuesto Tradicional* o presupuesto por objeto de gasto. Este sistema era fundamentalmente, un instrumento para autorizar gastos y agrupar erogaciones de acuerdo con la línea de responsabilidad y la jerarquía administrativa. Así, el mecanismo para asignar recursos y ejercer el gasto público, se distribuía primero en los tres poderes del estado, después en los ministerios o secretarías y por último entre el resto de las unidades administrativas, hasta llegar a las partidas individuales.

Para 1947 había dos entidades que incidían de manera importante en las Finanzas Públicas: la Secretaría de Hacienda quien se encargaba de preparar y ejecutar el presupuesto, ejerciendo el control previo de los gastos a través de la Tesorería; y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa quien tenía entre sus funciones principales ejecutar y vigilar las obras públicas, la administración de bienes del gobierno, y la realización de estudios para mejorar la administración pública.

Más adelante, dentro del marco de la Secretaría de Hacienda, se creó el Comité de Inversiones para encargarse de coordinar los planes y programas de inversión de las distintas dependencias, entidades y organismos descentralizados. Para 1959 se creó la Secretaría de la Presidencia la cual, junto con la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Patrimonio Nacional, se encargaron de planear, coordinar y vigilar la inversión pública.

En la década de los sesenta, se empezaron a dar un número de cambios dirigidos principalmente hacia la regulación del método de presupuestación y hacia el control del gobierno federal. Estos procesos fueron claramente un reflejo de cambios realizados a escala mundial en torno a los procesos de presupuestación.

Así, hasta mediados de la década de los setenta se utilizó el Sistema de Presupuestación Tradicional. Sin embargo, al igual que en muchos otros países que utilizaban este sistema, el presupuesto tradicional en nuestro país tuvo grandes fallas principalmente debidas a que las asignaciones que se realizaban no estaban sujetas a un proceso de planeación o siquiera a metas específicas, sino que se limitaba a verificar que no se gastara mas de lo presupuestado.

Por otra parte, este sistema tampoco contaba con un mecanismo que permitiera obtener una idea certera de los efectos de estos gastos, es decir, de los resultados obtenidos o por lo menos hacia dónde específicamente se destinaban los recursos. El no contar con estos elementos ocasionaba grandes deficiencias en el sistema de presupuestación y control del gasto público, lo que propició que el gobierno decidiera aplicar algunas reformas que respondieran mejor a las condiciones y a las necesidades económicas, sociales y en materia de finanzas públicas del país[2].

En este sentido, a mediados de la década de los setenta, dentro de un proceso global de reforma administrativa que buscaba que la administración gubernamental fuera más eficiente, y racionalizar el uso de los recursos públicos, se realizaron reformas al sistema presupuestario. Se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En materia presupuestaria, se creó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Para complementar y fortalecer estos cambios, en 1976 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto y se estableció formalmente el *Sistema de Presupuesto por Programas*.

Este sistema se enfoca hacia aquellas cosas que el gobierno realiza, mas que a los insumos que adquiere. Así mismo, se desarrolla y se presenta con base en el trabajo que debe ejecutarse, mediante la atención a objetivos específicos, y de los costos de ejecución de dicho trabajo. Las tareas propuestas, los objetivos y costos respectivos se elaboran en función de metas de largo plazo, como aquellos fijados en los planes de desarrollo económico.

Con este nuevo sistema se intentaban ligar todos los gastos realizados con los resultados esperados reflejados en unidades específicas[3]. Es decir, el Presupuesto por Programas permitiría facilitar la tarea de ligar los fondos obtenidos con los objetivos y metas específicos que se pretende lograr con ellos. Esto mediante la interrelación de los programas con sus respectivos presupuestos y la determinación de actividades concretas que cada dependencia debe realizar para llevar a cabo estos programas.

Como parte de una reforma administrativa del sector público en México, en 1995 el gobierno federal formuló y más adelante implantó una reforma al sistema presupuestario. Dentro de los objetivos del Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (Promap) y, siguiendo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se consideró necesario mejorar la eficiencia de los mecanismos de evaluación del desempeño, así como la formulación de indicadores que reflejaran este desempeño y; hacer de la administración pública federal un organismo más eficaz, más eficiente,

[2] Rosas Arceo, Alfredo. *La Crisis Fiscal del Presupuesto Público Mexicano.* UAM, México, 1992, pp. 177-184.

[3] Vázquez Arroyo, Francisco, *La Modernización del Estado,* Ediciones El Caballito, México, 1991, pp. 111-114.

con una verdadera profesionalización del servicio público.

Como parte de los lineamientos del Promap para lograr la transformación del aparato gubernamental, en materia presupuestaria encontramos, como uno de los objetivos principales, el crear una reforma integral al sistema presupuestario a lo largo de todo su proceso. En general, la reforma administrativa tuvo varios objetivos, entre ellos:[4]

- La revisión del marco legal del personal de la Administración Pública (a través de la creación de una la Ley del Servicio Civil);
- El Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) de la tesorería de la Federación;
- Una desregulación del marco normativo para la administración del gasto.
- Replantear la estructura de la planeación y la programación con la Nueva Estructura Programática (NEP) que vincula entre sí, los propósitos de las políticas gubernamentales, los objetivos institucionales y la asignación de los recursos públicos;
- La evaluación y monitoreo de los resultados de los programas públicos a través del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED);

3. Reforma Presupuestaria en México

Dentro de las metas específicas de la reforma presupuestaria en México, se consideró particularmente necesario mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, intentando transformar a la administración pública federal en un organismo eficaz, eficiente y con una fuerte cultura de servicio.

Dentro de la reforma administrativa, algunas de las líneas de acción que buscan mejorar el ejercicio presupuestario, son: el estudio y revisión por parte de la Secretaría de Hacienda del sistema presupuestario para proponer una transición a prácticas presupuestarias que impulsen la efectividad, eficiencia y economía en la prestación de los servicios y programas públicos; contar un sistema que permita a los administradores públicos llevar un control integral en la selección de sus insumos, programación de sus gastos y resignación de recursos entre sus distintos programas; contar con mayor flexibilidad en la utilización de los ahorros o ingresos que generen en un ejercicio fiscal.

Por otra parte, dentro de las acciones para lograr una eficiente medición y evaluación de la gestión pública, la reforma presupuestaria estableció como objetivo el fortalecer los mecanismos de rendición de

[4] Para una revisión detallada de las reformas consultar, Jorge A. Chávez Presa, "*Para recobrar la confianza en el gobierno: Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público"* Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

cuentas mediante esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación.

Para lograr lo anterior, las líneas de acción establecidas incluyen: la presentación de objetivos claros a nivel institucional y a nivel intermedio, que se vinculen a acciones o servicios concretos y con metas significativas y cuantificables en términos de resultados por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; la creación por parte de las dependencias de indicadores de desempeño que permitan evaluar los resultados de su gestión en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios, así como medir los efectos de sus acciones en la sociedad o beneficiarios que atienden; la revisión por parte de la SHCP y la Secodam, del Sistema Integral de Información para incrementar su utilidad; fortalecimiento y mayor independencia de los órganos internos de control dentro de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que puedan desempeñar una mejor labor de prevención y corrección con autonomía e imparcialidad.

En México, el trabajo hacia la reforma presupuestaria inició en 1995 y se implementó a partir de 1998. Los principales cambios se han dado en el sistema de planeación económica y financiera, utilización de técnicas de planeación estratégica en la planeación presupuestaria, y la implantación de la Nueva Estructura Programática, NEP.

La NEP tiene como objetivo principal obtener mayor orden y dirección del gasto público a través de una nueva clasificación de actividades; ligar misiones, organizaciones y unidades responsables y su acción con respecto a resultados o al impacto alcanzado. El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), pensado para su aplicación en todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, es un nuevo modelo de medición de resultados en el cual se formulen Indicadores Estratégicos para guiar la evaluación y la administración, sin embargo, aún no ha sido implementado.

En síntesis los objetivos principales de esta reforma fueron lograr un replanteamiento integral de la estructura programática y la introducción de Indicadores Estratégicos para la evaluación y monitoreo tanto de los programas como de las principales actividades gubernamentales y los responsables de ejecutarlas.

Con la NEP se busca que las autoridades encargadas tanto de ejercer como de auditar y fiscalizar el gasto público y el desempeño de los funcionarios, tenga bases claras y sistematizadas sobre las cuales trabajar de manera eficaz y eficiente.

Una de las principales ventajas que se vio en la nueva estructura es que con ella se pretendió crear una clara vinculación de los programas ya sea sectoriales o especiales con los montos específicos asignados para su funcionamiento, lo que no pasaba anteriormente al no existir ninguna vinculación de los programas expuestos en la estructura programática y los programas especiales.

Así, era prácticamente imposible hacer un seguimiento de programas importantes como el Programa de Empleo Temporal, el Procampo, o hace algunos años, en aquellos incluidos en el Programa de Solidaridad, ya que solamente se clasificaba el gasto, con la consecuente asignación de recursos, hacia rubros muy generales como Salud, Educación, sin especificar las actividades que se realizarían en cada sector, o quién las llevaría a cabo. Esto ocasionaba que sólo se exigiera cumplir con la contabilidad, no gastar más de lo asignado, sin permitir un control o evaluación del desempeño de los funcionarios, o de los resultados de los distintos programas o actividades realizadas.

Si en el futuro se continúa con la aplicación de la Nueva Estructura Programática y se implementa enn forma global el Sistema de Evaluación del Desempeño, se lograrán avances significativos principalmente para los servidores públicos ya que requieren de puntos de referencia para saber si están haciendo bien su trabajo. Asimismo, es de suma importancia para la sociedad quien también los necesita para pedir cuentas a su gobierno y a los encargados de realizar las actividades y programas específicos.

A unos años de aplicación de la NEP, se ha afirmado que a pesar de las modificaciones realizadas recientemente en el proceso de elaboración del presupuesto, éstas no se han llevado a cabo de forma sistemática por parte de muchas de las entidades del sector público, el cual guarda y reproduce vicios administrativos y operativos.

Asimismo, el grado de capacidad técnica y las distintas culturas organizacionales de las diferentes organizaciones gubernamentales influyen en el grado de asimilación e instrumentación de la NEP y la SED, por lo cual se considera necesario realizar un estudio más profundo respecto de las diferencias organizacionales en la Administración Pública Federal, para poder estructurar planes alternativos de implementación que tomen en cuenta factores informales y de diferenciación entre sectores, niveles jerárquicos y marcos institucionales[5].

Finalmente, es importante mencionar que debido al corto tiempo desde la aplicación de las reformas al sistema presupuestario sería imposible hacer un balance preciso sobre su éxito o fracaso. Es necesario decir que hay muchos factores igualmente importantes que también deben cambiar y modernizarse.

[5] Arellano Gault, David, *Nueva Gerencia Pública en Acción: Procesos de Modernización Presupuestaria. Un análisis inicial en Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México,* Revista del CLAD, Venezuela, junio 2000.

En este sentido, es importante lograr una clara y objetiva definición de los indicadores de desempeño, así como la creación de un mecanismo para evaluar tanto la aplicación de las distintas políticas y programas, como los resultados o impacto que han logrado, estas últimas acciones aun ausentes de nuestros mecanismos de control.

II. MARCO JURÍDICO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO

Etapas y Actores en el Proceso Presupuestario

El proceso presupuestario se divide en cuatro etapas:

- La preparación o formulación.
- La revisión, análisis y discusión.
- La ejecución o ejercicio del presupuesto.
- Y por último la auditoria y control.

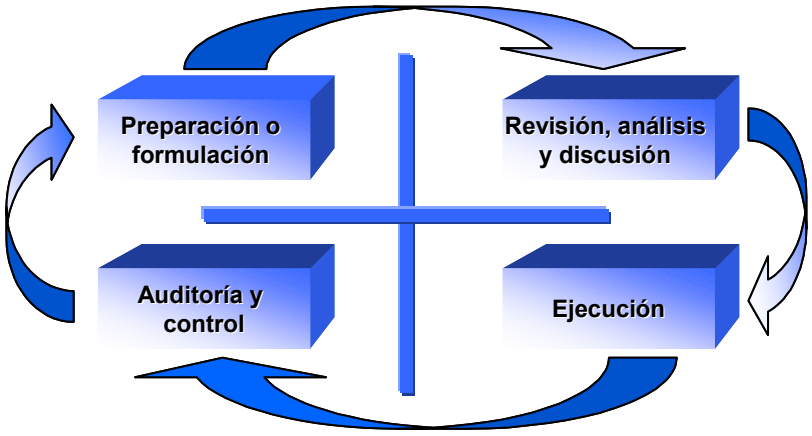
En el desarrollo de cada una de estas etapas existe una legislación que las norma, como se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Marco Jurídico del Presupuesto de Egresos de la Federación

ETAPA DEL PROCESO	FORMULACIÓN	ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN	EJERCICIO	CONTROL Y EVALUACIÓN
Acciones características de la etapa	**El Ejecutivo realiza el Proyecto de Presupuesto de acuerdo con la planeación y formulación por parte de las dependencias y entidades del gobierno, de sus planes y programas para el siguiente año fiscal y, basándose en las referencias de gasto y techos financieros establecidos por la Secretaría de Hacienda.**	**Análisis y discusión del Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo. El presupuesto debe ser entregado a más tardar el 15 de noviembre, o el 15 de diciembre para el caso del primer año de cada periodo de gobierno.**	**Por medio de las distintas dependencias y entidades, que forman la administración pública, el Ejecutivo ejerce el gasto público de acuerdo a los montos autorizados por la Cámara de Diputados.**	**Control Interno: Lo realiza la Secodam a través de las contralorías internas establecidas en cada una de las dependencias y entidades del gobierno federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene funciones de control del gasto público. Control Externo: Lo realiza cada año la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, a través de la revisión de la Cuenta Pública.**
Legislación Vigente que norma la etapa del proceso.	**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ley de Planeación Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal Ley Federal de Entidades Paraestatales Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales Ley General de Deuda Pública Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**	**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**	**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ley de Planeación Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal Ley Federal de Entidades Paraestatales Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales Ley General de Deuda Pública Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Ley de Coordinación Fiscal Decreto Aprobatorio del PEF**	**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ley de Planeación Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal Ley Federal de Entidades Paraestatales Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales Ley General de Deuda Pública Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Ley de Fiscalización Superior de la Federación**

Cabe señalar que este proceso no es lineal, se forma por ciclos que se empalman unos con otros durante el periodo o año fiscal. Así, al tiempo que se formula el presupuesto para un año fiscal para que sea discutido en el poder legislativo, se esta ejecutando el que se formuló y aprobó el año anterior, y se esta revisando y evaluando el que se ejecutó y aprobó también el año anterior.

Figura 1. Etapas del Proceso Presupuestario



Los actores que participan en cada etapa varían dentro de cada una de ellas la preparación o formulación del proyecto de presupuesto por parte del poder ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual cuenta con varios grados de autoridad y distintas atribuciones en la organización de todos los pasos de esta etapa, además participan la Administración Pública Federal, Organismos Autónomos y los Poderes Legislativo y Judicial; la revisión, análisis y discusión del Proyecto de Presupuesto por parte del Poder Legislativo; la ejecución por parte de la Administración Pública Federal, Organismos Autónomos y los Poderes Legislativo y Judicial; y por último la auditoria y el control, desde el interior del ejecutivo la Secretaría de Desarrollo Administrativo y la de Hacienda, y en el control externo la Auditoria Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

De esta forma dentro del proceso de formulación del presupuesto intervienen diferentes actores, como se puede observar en la siguiente figura.



Por parte de la Administración Pública de la Federal están las dependencias de la administración centralizada integrada por la Presidencia de la República, 18 secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuyas atribuciones están consignadas en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Por su parte, la Procuraduría General de la República tiene autonomía pues se rige por su propia ley orgánica, y su titular debe ser ratificado por el Congreso. En este primer grupo se incluyen también 69 órganos administrativos desconcentrados, como el Instituto Politécnico Nacional y Radio Educación dentro de la Secretaría de Educación, o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Servicio de Administración Tributaria en la Secretaría de Hacienda. Estos organismos están constituidos para el cumplimiento de tareas específicas y jurídica y administrativamente forman parte de las secretarías de Estado y de la PGR.

También se encuentra la Administración Pública Paraestatal que reúne a un total de 213 organismos desconcentrados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos públicos. Estas entidades se rigen por la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, así como sus reglamentos internos de operación*. La administración

paraestatal se compone de entidades productoras de bienes o prestadoras de servicios que, aunque podrían ser proporcionados por lo particulares, el Estado decide hacerlo por conducto de empresas u organismos de los cuales éste es propietario, por razones de interés público o de estrategia económica. Para los efectos de la programación, coordinación y realización de sus tareas, las dependencias de la administración central agrupan por sectores a las entidades paraestatales con las que tienen mayor afinidad en cuanto a funciones. La máxima autoridad administrativa de las entidades está constituida por el órgano de gobierno, presidido regularmente por un representante de la dependencia que actúa como coordinadora de sector.

Además de la Administración Pública Federal se encuentran los Organismos Autónomos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, así como los poderes Legislativo y Judicial, los cuales formulan sus presupuestos de manera individual y lo entregan a la Secretaría de Hacienda para su inclusión en el proyecto de Presupuesto Federal.

En la siguiente etapa de discusión se someten al Poder Legislativo por parte del Ejecutivo los documentos que en México comprenden el tema presupuestario: la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta etapa principalmente comprende el estudio y análisis del proyecto por parte del Legislativo que es el principal actor, y el Poder Ejecutivo que presenta y justifica el porque de su proyecto, en si es un proceso de negociación para la aprobación de dicho proyecto entre dichos actores.

Sigue la etapa de ejecución del presupuesto durante el año fiscal, en la cual el principal actor es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien es quien lleva la contabilidad del Presupuesto de la Administración Pública Federal, los Poderes Judicial y Legislativo, y los Organismos Autónomos.

Finalmente, está la etapa de control y auditoria en la cual participan la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la Secretaría de Hacienda, y en el aspecto externo la Auditoria Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

La Ley de Planeación

Ubicados los actores y las etapas del proceso presupuestario es importante ubicar en que se fundamenta dicho proceso. De esta forma, como primera referencia para la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto, las distintas entidades y dependencias, deben remitirse a los preceptos establecidos en la *Ley de Planeación*. El objetivo fundamental de esta Ley es el establecer las normas y principios bajo los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, mediante la cual se deberán fijar los

objetivos, metas, estrategias y prioridades; y que de acuerdo a la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan las acciones.

Las dependencias Administración Pública Federal y Entidades Paraestatales deberán participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, deberán planear y conducir, sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades establecidos en el *Plan Nacional de Desarrollo*.

Conforme a la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá los seis años, de acuerdo con el periodo constitucional que le corresponde, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo deberá precisar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, así como previsiones sobre los recursos que serán asignados para llevarlas a cabo. En resumen, este documento es cada sexenio un marco de referencia extenso sobre los contenidos y prioridades que las dependencias y entidades deberán observar al realizar la planeación de sus distintos proyectos y programas. Hoy en día, se establecen los siguientes tipos de programas dentro del Plan Nacional de Desarrollo:

Figura 3. Programas derivados del Plan Nacional de

Programa Sectorial Artículo 23	Programa Institucional Artículo 24	Programas Regionales Artículo 25	Programas Especiales Artículo 26
Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.	Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se sujetarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.	Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.	Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el plan o a las actividades

Los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo tienen una vigencia que no excede la del propio Plan. En ellos se especifican los objetivos, prioridades y políticas de cada sector administrativo. Contienen estimaciones de recursos y determinan responsables de su ejecución. Estos programas dan lugar a otros en los que se definen las acciones a realizar en el corto plazo, y que son la base para integrar los anteproyectos de presupuesto anual de las dependencias y entidades.

La programación del gasto público federal se concreta en el anteproyecto de presupuesto elaborado de acuerdo con la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con su reglamento y con los lineamientos específicos que emite la Secretaría de Hacienda*. Además, esta Secretaría se encarga de sancionar los anteproyectos individuales de presupuesto operativo anual de las dependencias y las erogaciones globales previstas por los poderes Legislativo y Judicial, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las dependencias y entidades deben contar con órganos encargados de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus propias actividades. En cualquier caso, los ejecutores de los recursos públicos están obligados a proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la información que se les solicite.

1. Formulación

Figura 4. Elementos de la Etapa de Formulación

- ACTORES: **Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Organismos Autónomos: Instituto Federal Electoral y Comisión Nacional de Derechos Humanos, Poder Legislativo.**
- LEGISLACIÓN VIGENTE: **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,, Ley Federal. de Entidades Paraestatales, Reglamento de la Ley Federal. de Entidades Paraestatales, Ley General de Deuda Pública, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**
- PRINCIPALES ATRIBUCIONES: **El Ejecutivo integra el Proyecto de Presupuesto de acuerdo con la planeación y formulación de los anteproyectos realizados por parte de las dependencias del gobierno federal, de sus planes y programas para el siguiente año fiscal, y basándose en las referencias de gasto y techos financieros establecidos por la Secretaría de Hacienda.**

Esta etapa está definida en tiempo por la Constitución al indicar, en su artículo 74 fracción IV, que el ejecutivo deberá presentar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo. Sin embargo para el momento en que se presenta el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el gobierno federal ya ha pasado por un proceso complejo para su formulación.

Como se observa en el cuadro 2, la fase de planeación, formulación e integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación comprende seis pasos que se realizan conforme a la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, así como los lineamientos emitidos anualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 2. Etapas del Proceso de Presupuestación de acuerdo a fechas definidas

Acciones	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	Enero
Concertación y elaboración de estructuras programáticas													
Programa Operativo Anual													
Presupuesto Preliminar													
Referencia Nominal de Gasto													
Techos de Gasto													
Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación													
Discusión y Aprobación													
Calendarización													
Ejercicio													
Control y Auditoría													

Fuente: Jorge Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno* (2000), y Paul Slomianski, *The Budgeting Process in* México (1998)

De febrero a agosto se elabora la estructura programática en la cual las dependencias del gobierno federal enumeran los programas, proyectos y actividades que pretenden realizar en el año, conforme a

los objetivos y prioridades señalados en el Plan Nacional de Desarrollo y los distintos programas sectoriales.

De acuerdo con la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, cada dependencia y entidad debe remitir su anteproyecto de presupuesto a la Secretaría de Hacienda[6], para que ésta integre toda la información remitida en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Si alguna dependencia no remite su anteproyecto, la Secretaría de Hacienda está facultada por esta misma ley para formular su proyecto de presupuesto. En este sentido, al referirse a dependencias se incluye las Secretarías de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria.

Además, conforme al Reglamento de esta ley, la Secretaría de Hacienda deberá dictar a más tardar el quince de marzo de cada año, los lineamientos y normas que deberán observar las dependencias y entidades en la elaboración de sus programas institucionales. En este momento se elabora el Programa Operativo Anual (POA) que es un documento que traduce los lineamientos macro o generales de planeación, en objetivos y metas específicos y de corto plazo, designando a las unidades responsables de cada acción a realizar. En este momento se realizan las asignaciones de recursos necesarios de acuerdo a la disponibilidad de recursos, y por lo general esta fecha marca el inicio, por parte de las entidades y dependencias, del proceso de planeación y programación de sus actividades para el año siguiente.

Finalizada esta etapa, entre junio y agosto se prepara un presupuesto preliminar el cual enumera el gasto total que se requerirá el siguiente año. En estos meses, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publica las referencias nominales de gasto, las cuales presentan a las dependencias y entidades las metas fiscales para el año siguiente de acuerdo con las condiciones macroeconómicas previstas o esperadas. Estas referencias se publican en un documento llamado Criterios Generales de Política Económica.

Este documento presenta la estrategia de política económica que se pretende seguir en cuestiones como la estabilidad económica, equilibrio presupuestario, abatimiento de la inflación, fortalecimiento del ahorro interno, infraestructura y promoción del empleo, entre otros. Asimismo, presenta los lineamientos de política económica que se seguirán en el año para el cual se está presupuestando e incluye, entre otras, la política de ingresos, política tributaria, política de precios y tarifas públicos, política de gastos, política de deuda pública, política monetaria y política cambiaria.

[6] Si bien la Ley no ha sido modificada en el sentido de que sigue mencionando a la Secretaría de Programación y Presupuesto como responsable, a lo largo de este documento nos referiremos a la Secretaría de Hacienda quien absorbió todas las funciones y responsabilidades de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuando esta desapareció.

El Reglamento también establece los requisitos y obligaciones que deberán seguir las dependencias al elaborar sus anteproyectos de presupuesto. El artículo 25 establece que la Secretaría deberá comunicar a las entidades, a más tardar el 15 de junio de cada año, los lineamientos y normas a que deberán de sujetarse para elaborar sus anteproyectos de presupuesto, por ejemplo, las referencias nominales de gasto, y los techos financieros.

Para la formulación de los distintos programas y el contenido de los mismos, existen lineamientos que definen las características, estructura y contenido específicos que cada entidad deberá considerar para la formulación de los mismos, así como los lineamientos a que deben ajustarse en la formulación de sus anteproyectos de presupuesto, las estimaciones de gasto que deben realizar y hacia qué conceptos específicos deberán asignarlos como servicios personales; materiales y suministros; transferencias, por mencionar algunos ejemplos.

En el momento en que cada una de las dependencias y entidades formulan su anteproyecto de presupuesto, éstas lo presentan ante la Secretaría de Hacienda con quien llevan a cabo un proceso de negociación de los programas propuestos y los recursos que requieren se les asignen para formularlos. Paralelamente, los distintos poderes y organismos autónomos elaboran sus proyectos de presupuesto y los entregan a la Secretaría de Hacienda para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una vez recibida la información por parte de todas las dependencias y entidades del gobierno federal, la Secretaría de Hacienda procede a formular e integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Este proyecto debe integrarse con documentos específicos establecidos por la Ley de Presupuesto. Algunos de los documentos requeridos son:

1. una descripción clara de los programas a realizar, señalando objetivos, metas y unidades responsables de ejecución, así como una valuación por programa;
2. estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal propuesto, incluyendo empleos;
3. presentación de ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
4. estimación de ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
5. situación de la deuda pública del ultimo ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al finalizar el ejercicio fiscal en curso;
6. situación de la tesorería del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al finalizar el ejercicio fiscal en curso;
7. comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro, entre otras.

En cuanto a las Entidades Paraestatales, en conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, éstas deben de formular su presupuesto a partir de sus programas anules, debiendo de incluir en el mismo una descripción detallada de los objetivos, metas, unidades responsables de ejecución, así como elementos que permitan la evaluación sistemática de los mismos. Al igual que el resto de las dependencias y entidades federales, las Entidades Paraestatales deberán sujetarse a los lineamientos generales en materia de ingresos y de egresos emitidos por la Secretaría de Hacienda.

En el caso de que las dependencias y entidades requieran de la contratación y gestión de financiamientos de cualquier tipo, éstas deben contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda para llevarlos a cabo, por lo que deberán someter en la etapa de planeación y programación, los distintos planes que tienen y los recursos que requieren en términos de contratación y gestión de deuda pública, para su análisis y aprobación, por parte de la Secretaría, tal como lo prevé la *Ley General de Deuda Pública.*

Para la realización de compras, adquisiciones, arrendamientos y servicios, las dependencias deben estimarlas al momento de formular su anteproyecto de presupuesto, para lo cual deben, conforme a la ley, sujetarse a los objetivos y prioridades tanto del *Plan Nacional de Desarrollo como de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como las contenidas en sus programas anuales; y los objetivos y metas de recursos definidos en le Presupuesto de Egresos de la Federación*. Para esto, las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios de acuerdo a parámetros específicos definidos tanto por la Secretaría de Hacienda como la Secretaría de Comercio, siendo esta última la responsable de integrar y difundir estos programas anuales.

A su vez, para la realización de las Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas, las dependencias deberán, al momento de formular sus anteproyectos para este rubro, sujetarse a lo dispuesto en la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, la Ley General de Asentimientos Humanos; a los objetivos y prioridades tanto del Plan Nacional de Desarrollo como de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como las contenidas en sus programas anuales; y los objetivos y metas de recursos definidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación*.

Las dependencias y entidades, están sujetas a parámetros rígidos a cumplir en el momento de formular sus programas anuales de obras públicas, lo cual pretende un estricto apego a lo planeado y

presupuestado, durante el ejercicio. Tratando de eliminar la discrecionalidad, al igual que en el caso de las compras y realización de arrendamientos, al asignar recursos y realizar acciones en estos rubros.

Una vez recibidos los anteproyectos tanto de las distintas dependencia y entidades, la Secretaría puede efectuar las observaciones y modificaciones que considere necesarias, comunicándolas a la dependencia correspondiente para que realicen los ajustes pertinentes, en función de las cifras autorizadas. Una vez realizados los ajustes, las entidades envían su nuevo anteproyecto, para que la Secretaría de Hacienda lo revise y lo integre nuevamente en su anteproyecto y exposición de motivos.

Es importante notar que si consideramos la fecha limite con que cuenta la Secretaría de Hacienda para publicar las políticas y lineamientos que a que deberán sujetarse las dependencias para la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto, éstas por consiguiente tendrán entonces cinco meses para la formulación de los anteproyectos, someterlos a la Secretaría Hacienda para su revisión y observaciones, realizar ajustes y modificaciones de ser necesario y regresarlos a Hacienda, para que ésta pueda integrarlos en un solo documento.

Una vez que se publican las referencias nominales de gasto, se determinan los techos financieros o techos de gasto para los programas y proyectos de cada dependencia y entidad. A partir de estos techos de gasto las dependencias y entidades formulan su anteproyecto de presupuesto para presentarlo al ejecutivo y que este pueda, a su vez, formular el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, conforme a lo establecido en la Ley de Presupuesto, el Poder Legislativo y Judicial, así como los Organismos Autónomos formularán sus respectivos proyectos de presupuesto de acuerdo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, y los enviarán directamente al Ejecutivo para que este prevea su incorporación en el proyecto de presupuesto, y lo presente a la Cámara de Diputados conforme a las fechas previstas en la legislación.

Como un intento de que las dependencias y entidades realicen el gasto que les corresponde de forma ordenada y planeada, la Secretaría de Hacienda publica el calendario de gasto público pormenorizando los montos que podrán ejercer las dependencias y entidades mes con mes. Para orientar a las dependencias y entidades a lo largo de este proceso presupuestario, existen diversas leyes, reglamentos y documentos guía que definen y establecen los lineamientos a que deberán sujetarse.

En resumen, se puede decir que esta etapa es bastante compleja en cuanto al marco jurídico que lo rige. Ya que como se pudo observar, además de la Constitución, existen otras siete leyes que norman esta etapa, y a esto se deben añadir los reglamentos, los ordenamientos o leyes orgánicas, reglamentos internos de las secretarías, acuerdos y convenios que sean realizados. Además de que es un proceso largo y en el cual intervienen bastantes actores.

2. Discusión - Aprobación

Figura 5. Elementos de la Etapa de Discusión y Aprobación.

ACTORES: **Cámara de Diputados**

LEGISLACIÓN VIGENTE: **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.**

PRINCIPALES ATRIBUCIONES: **Análisis y discusión del Proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo. El presupuesto debe ser entregado a más tardar el 15 de noviembre y ser aprobado antes del 15 de diciembre.**

Una vez que el Ejecutivo ha formulado el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo envía a la Cámara de Diputados junto con:

- La iniciativa de Ley de Ingresos y
- la Miscelánea Fiscal, la cual incluye
  - el Código Fiscal de la Federación,
  - la Ley del Impuesto sobre la Renta,
  - la Ley del Impuesto al Valor Agregado,
  - la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y
  - la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En este momento inicia el proceso de discusión y negociación dentro de la Cámara de Diputados del proyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo, y de la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos en el Congreso representado por ambas cámaras.

En cuanto a la legislación que norma esta etapa, la Constitución establece en su artículo 74, fracción IV, que el Presidente está obligado a enviar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación junto con la iniciativa de Ley de Ingresos a más tardar el 15 de noviembre de cada año, a excepción del primer año del mandato en el cual tiene hasta el 15 de diciembre para enviarlo.

Este mismo artículo constitucional establece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de "... examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...", "discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrirlo".

Al presentarse a la Cámara de Diputados, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se discute en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública quien formula y presenta al pleno de la Cámara

un dictamen con los comentarios, modificaciones o reasignaciones que consideran deben realizarse al proyecto. Este dictamen se discute en el pleno quien aprueba el proyecto, llamado entonces Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y consecuente entrada en vigor el 1º de enero del año siguiente.

En México, el proceso de discusión y aprobación presupuestaria es particular ya que, comparado con muchos países en los cuales se presenta un solo paquete de ingresos y egresos y se aprueba una sola Ley de Presupuesto, nuestro país cuenta con un proceso de discusión y aprobación en el que se discuten y aprueban por separado una Ley de Ingresos y un Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como parte fundamental de esta etapa, debemos mencionar los importantes cambios que se han dado en el entorno legislativo en México. Por décadas, el papel de la Cámara de Diputados en la discusión y aprobación del presupuesto, así como en un sin número de iniciativas y procesos legislativos, fue sumamente pasivo, registrándose aprobaciones prácticamente automáticas de los proyectos de presupuesto presentados por el Ejecutivo. Sin embargo, el Congreso mexicano ha sufrido transformaciones importantes, principalmente a partir de 1997 con la pérdida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la mayoría en la Cámara de Diputados. Esto ha permitido contar con un efectivo sistema de contrapesos, al brindarle al Congreso la oportunidad de asumir un papel más activo e independiente en la formulación y aprobación de leyes y políticas gubernamentales.

Aunado a estos cambios, es importante notar algunos aspectos de la legislación en torno a la discusión y aprobación del presupuesto que, si bien ésta no ha cambiado, brindan al proceso de aprobación en México características muy particulares y que por el nuevo potencial en las condiciones de discusión y aprobación legislativa, han cobrado mucha importancia en los últimos años. Así, encontramos distintos temas relevantes como: la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de discutir y aprobar el presupuesto y las fechas con que cuenta para hacerlo; las modificaciones al presupuesto; la posibilidad o no de vetar el presupuesto de egresos; el resultado de una no-aprobación del presupuesto por parte de la Cámara de Diputados, entre otras.

Con la primera constitución de México como país independiente, se estableció en 1824 un sistema presidencialista con una legislatura bicameral. A la cámara baja se le llamó “Cámara de Diputados” y a la cámara alta “Cámara de Senadores”. La elección de los diputados se haría a través del voto directo de los ciudadanos, y la de senadores a través de las legislaturas de los Estados.

En esta Constitución, para asegurar una división de poderes y un equilibrio entre ellos se establece que, en materia de finanzas públicas, el ejecutivo debería reportar regularmente sobre las cuentas públicas al Congreso. Además, se aprobó una ley que organizaba las finanzas públicas y su control concentrando la

administración de los fondos públicos bajo la Secretaría de Hacienda. Esta ley exigía a la secretaría presentar un presupuesto equilibrado al congreso de forma anual, en el que se incluyera una explicación de cualquier cambio en la estructura administrativa, así como reportes contables detallados de los ingresos y gastos que se pretendían incurrir. En estos años se creó la Contaduría Mayor de Hacienda la cual ocupó la posición del Tribunal de Cuentas, encargado hasta entonces de llevar un control de las operaciones, gastos y administración del gobierno federal.

Este sistema estuvo vigente hasta 1835 cuando el Congreso Federal, integrado en su mayoría por conservadores se reunió para revisar la Constitución, sin respetar el plazo que ésta establecía para poder reformarse. Se aprobó una nueva Constitución vigente a partir del 15 de diciembre de 1835. Este texto denominado las "Siete Leyes Constitucionales" adoptó también el sistema bicameral, pero bajo características muy particulares. Al establecerse un gobierno centralista, desapareció la organización federal, con lo que el Senado dejó de tener representación en las entidades federativas. Además, fue imposible identificar a este Senado centralista con algún grupo social determinado ya que estaba compuesto de representantes provenientes de la Cámara de Diputados, del gobierno en Junta de Ministros y de la Suprema Corte de Justicia, los cuales además eran elegidos indirectamente por las juntas departamentales[7].

Para 1840, el presidente Antonio López de Santa Anna, propuso una reforma a la Carta Magna que pretendía favorecer a los federalistas. Sin embargo, fuertes pugnas entre centralistas y federalistas impidieron que se llevaran a cabo estas reformas, por lo que se realizó un nuevo proyecto en 1842 el cual no presentó cambios en cuanto a la división de poderes.

En 1846, los federalistas retomaron el poder y promulgaron el Acta de Reformas, la cual con algunas reformas, reinstaló la Constitución de 1824. Para 1857 se aprobó una nueva Constitución que estableció un sistema que dio cierta supremacía del legislativo al otorgar el supremo poder legislativo a una sola asamblea llamada Congreso de la Unión y suprimir al Senado. De acuerdo con J. Jesús Orozco Henríquez[8], la aversión del constituyente de 1856 - 1857 por el Senado obedecía al recuerdo del régimen centralista el cual dio al Senado la modalidad de una "asamblea aristocrática", de carácter conservador y lo hacía un obstáculo que impedía la expedición de leyes progresistas.

En 1874, siendo ya presidente Lerdo de Tejada al ser electo para el periodo 1872 - 1876, después de cubrir un interinato presidencial debido a la muerte de Juárez, se promulgó una nueva reforma a la

[7] Manuel Barquín Álvarez en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo I, 7a edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM - Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. página 599.

[8] Orozco Henríquez, J. Jesús, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo I, 7a edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM - Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. página 589.

Constitución que regresó a la nación un sistema bicameral. Al respecto Ignacio Marván[9] (1997) afirma que en el momento en que Lerdo de Tejada logró superar las resistencias a la restitución del Senado, la Cámara existente dio su apoyo a cambio de retener el poder de aprobar los gastos del gobierno como prerrogativa especial. Con esto, la Cámara de Diputados tendría la representación popular, mientras que el Senado representaría nuevamente a las entidades federativas.

Finalmente, el 1917 se promulgó una nueva Constitución la cual, si bien ha sufrido distintas reformas, es la que está en operación hoy en día. Esta Constitución adoptó lo establecido en 1874 en cuanto a la división de poderes, situación que se ha conservado hasta la actualidad.

En materia hacendaria o de finanzas públicas, la Constitución otorga a las Cámaras tres facultades: la aprobación de la Ley de Ingresos, la aprobación del Presupuesto de Egresos y la revisión de la cuenta pública federal. Con respecto a los ingresos, la Constitución, a través de su artículo 73 fracción VII establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad para imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. De la misma manera, el artículo 31 fracción IV, establece que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Estos ingresos deberán ser utilizados únicamente para realizar aquellas actividades y programas comprendidos en el presupuesto o determinado por ley posterior, como afirma el artículo 126 Constitucional.

La interpretación de la fracción IV del artículo 31, en relación con la fracción VII del artículo 73 y con el texto del artículo 126, señala el límite de la facultad que la misma Constitución otorga al Poder Legislativo para imponer a los ciudadanos la obligación de pagar impuestos, y esta obligación implica al mismo tiempo, el derecho correlativo que corresponde a los ciudadanos de que no se les pongan más cargas fiscales de las necesarias para pagar los gastos previstos en el presupuesto. Así, el Poder Legislativo, tanto federal como estatal, no pueden establecer impuestos que impliquen ingresos superiores a los gastos programados en el presupuesto; o cuya finalidad no sea cubrir los gastos del Presupuesto.
El artículo 74, fracción IV de la Constitución otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

Actualmente, algunos especialistas en materia constitucional afirman que no existe explicación ni justificación para esta exclusividad, argumentando la importancia de dicho documento, principalmente tomando en cuenta que la Ley de Ingresos, debe ser aprobada por ambas cámaras.

[9] Marván, Ignacio, *Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México,* en: Política y Gobierno, Núm. 1, 1997.

Al respecto, Felipe Tena Ramírez[10] comenta: "... la redacción de la fracción IV del artículo 74, nos lleva a considerar un problema de fondo, en el que no pararon mentes los autores del texto constitucional ni sus comentaristas. Los ingresos y los gastos públicos se hallan tan íntimamente relacionados entre sí que en realidad forman una sola unidad, a tal grado que los ingresos se fijan en función de los gastos, por más que se tengan en cuenta otros factores, entre ellos las posibilidades de la masa contribuyente..., (de ahí)..., cuán inconveniente resulta desarticular los ingresos de los gastos, confiriendo el conocimiento de los primeros al Congreso y el de los segundos a una sola Cámara. Finalmente añade que con la importancia cada vez mayor que va adquiriendo el presupuesto, como expresión de la política económica del gobierno, se acentúa este inconveniente.

Así, podemos afirmar que los Senadores, representantes de cada uno de sus estados, de su población, están igualmente interesados y afectados por lo que se decida y se apruebe. Pensemos por ejemplo, en algunas disposiciones presupuestarias como los Programas de Combate a la Pobreza Extrema, los cuales implican de una u otra forma transferencia de recursos a los estados y municipios, y en cuya definición seguramente están interesados los Senadores en participar y sin embargo la ley los deja fuera de este proceso.

Por otra parte, Nacif[11] señala que al conceder a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto, la Constitución: "suprime los mecanismos de frenos y contrapesos en uno de los aspectos más importantes y trascendentales de la toma de decisiones de una administración"; y en el cual "el Senado no tiene manera de influir en el presupuesto".

Mas adelante agrega que la ausencia de frenos y contrapesos al poder presupuestario de la Cámara de Diputados no había sido una fuente de debilidad para el presidente debido a un factor extra-constitucional: el sistema de partido dominante que imperó en México por más de seis décadas. Afirma que el dominio del PRI sobre la política mexicana permitió a los presidentes contar con el apoyo disciplinado de las mayorías legislativas en la Cámara de Diputados, la cual en presencia de una coalición opositora mayoritaria en la Cámara de Diputados, el presidente puede descubrir que sus poderes constitucionales son insuficientes para defender su programa de gobierno.

Finalmente, Ma. Amparo Casar[12] señala el hecho de que como parte de las reformas indispensables en materia presupuestaria dentro de la nueva estructura política que vive el país, es la necesidad de revisar

[10] Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano,* Editorial Porrúa, México, 1993, vigésima séptima edición, p. 325.
[11] Nacif, Benito, *El Congreso Mexicano en Transición: Cambios y Continuidades.,* CIDE, DTEP 101, pp. 13 – 15.
[12] Casar, Ma. Amparo, *El proceso de negociación presupuestaria en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso,* CIDE, Versión Mimeografiada, México, 2000, p.31.

el papel del Senado y evaluar su re inclusión en el proceso de aprobación del presupuesto. Asimismo, define la particularidad del proceso de aprobación en México como excepcional comparado con el resto de los regímenes presidenciales con sistemas bicamerales, describiéndolo como un resabio del unicameralismo de 1857 que debería desaparecer en razón de la existencia en México de un sistema federal en el que no hay justificación para que la representación de las entidades federativas quede excluida de las decisiones sobre el gasto.

Un segundo punto particular en esta etapa es el que la Constitución establezca en el mismo artículo 74, fracción IV, la obligación del Ejecutivo Federal de hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su cargo. Si bien la legislación nos indica estas fechas como límite, históricamente se somete hasta este día o con algunos días de anticipación. Esto le deja a la Cámara de Diputados un mes, máximo seis semanas para la revisión, análisis, discusión y aprobación del mismo, complicándose este asunto en el caso, como lo vivimos en 1999, de que se presenten propuestas de modificación al proyecto del Ejecutivo.

Conociendo el tamaño del proyecto de presupuesto presentado en los últimos años, es prácticamente imposible pensar en que se puede realizar una revisión y análisis exhaustivo del mismo, como procedería, bajo las fechas previstas actualmente. Igualmente importante ha sido la discusión respecto al poco apoyo técnico, en recursos materiales y humanos, con los que cuentan los diputados para poder realizar un análisis exhaustivo. Como sucedió en la presentación del proyecto de presupuesto en diciembre del 2000, unos días antes se presento, por parte del gobierno recientemente elegido, una propuesta para ampliar o recorrer la fecha de presentación del presupuesto hacia el 15 de octubre con la finalidad de contar con más tiempo para revisarlo, discutirlo y aprobarlo. Si bien esta propuesta no llegó a discutirse o debatirse en el Congreso, no nos sorprenda que continúe reapareciendo en la agenda tanto del Legislativo como del Ejecutivo en el futuro cercano.

El tercero de los puntos relevantes es la posibilidad de que la Cámara de Diputados no apruebe el presupuesto a tiempo. Al revisar textos anteriores a la discusión presupuestaria de 1998 para la aprobación del presupuesto de egresos 1999, la literatura plantea la incertidumbre de lo que pasaría si no se ha aprobado el presupuesto para el 15 de diciembre fecha en que termina el periodo ordinario de sesiones. En los periodos de sesiones de 1998, 1999 y 2000, se tuvo que convocar a periodos extraordinarios, aprobándose los proyectos hasta los últimos días del mes de diciembre, bajo condiciones de negociación sin precedentes.

Ahora, la discusión se centra mayormente en qué pasaría si no se aprueba el Presupuesto, ya que el artículo 126 expresa tajantemente que no podrá hacerse ningún pago que no esté previsto en el

presupuesto, y tampoco existe disposición alguna que permita al gobierno federal ejercer un presupuesto igual al del periodo que termina. Esto ocasionaría que se inicie el año fiscal sin recursos que ejercer lo cual dejaría paralizado al gobierno federal.

No obstante esta disposición, el gobierno federal está, por otra parte, obligado a cumplir con diversos compromisos de gasto ineludibles como el pagar sueldos de los funcionarios, compromisos en materia de pensiones y jubilaciones, entre otros. Esta cuestión se ha descrito como preocupante por lo cual los especialistas han señalado conveniente que se establezca alguna norma o legislación que prevea una salida alternativa en el caso de que llegara el último día del año y no se hubiera aprobado el presupuesto.

El último punto relevante que trataremos y que parece no haber encontrado una solución o acuerdo de opiniones, y por lo tanto ha sido causante de amplias controversias es el hecho de determinar si el Presidente tiene derecho de, o la facultad de vetar el presupuesto una vez aprobado por la Cámara de Diputados. Sobre esto, expertos constitucionalistas tienen distintas opiniones, algunas opuestas y parece no haber acuerdo al respecto. Por lo tanto, nos remitimos a observar este hecho fundamental ya que el no haber veto, -garantiza el equilibrio entre poderes, evitando que al final, el ejecutivo cuente con una herramienta para ir por encima de las facultades otorgadas constitucionalmente al legislativo.

3. Ejercicio - Ejecución

Figura 6. Elementos de la Etapa de Ejecución

ACTORES: **Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Organismos Independientes: IFE y CND, Poder Legislativo.**

LEGISLACIÓN VIGENTE: **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales , Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley General de Deuda Pública, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público,** Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

PRINCIPALES ATRIBUCIONES: **Por medio de las distintas dependencias y entidades, que forman la administración pública, el Ejecutivo ejerce el gasto público de acuerdo a los montos autorizados por la Cámara de Diputados.**

La responsabilidad de la ejecución del gasto recae principalmente en el gobierno federal, quien queda facultado para ejercer los gastos autorizados en el presupuesto. Aunado al Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos independientes -Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos- ejercen sus recursos de acuerdo al presupuesto que les haya aprobado la Cámara de Diputados. Esta etapa se empalma con el proceso de formulación del proyecto de presupuesto del año siguiente, así como con la etapa de control del gasto ejercido en el año anterior.

Entre otras disposiciones, esta normatividad establece el estricto apego a montos y calendarios autorizados para los programas y partidas presupuestarias y regulan de forma detallada las condiciones bajo las cuales el gobierno federal podrá ejercer el gasto público.

Algunas de las leyes, reglamentos y normatividad que definen esta etapa son: la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Entidades Paraestatales y su Reglamento, Ley de Deuda Pública, y fundamentalmente, el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, el Procedimiento para los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias, órganos administrativos desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal, entre otras.

En México, la ejecución o ejercicio del presupuesto inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. De acuerdo con la Ley de Presupuesto y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el encargado de ejercer el presupuesto es el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda, quien tiene la facultad de autorizar los pagos con cargo al Presupuesto además de sus ya previas funciones de realizar materialmente los pagos a través de la Tesorería de la Nación.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Presupuesto, el ejercicio del gasto público se deberá efectuar con base en los calendarios financieros y de metas que deberán elaborar las entidades y dependencias en el momento de formular su anteproyecto de presupuesto, y que requieren de la autorización previa de la Secretaría de Hacienda. Asimismo, este Reglamento impone a esta Secretaría la obligación de comunicar, a más tardar el quince de diciembre de cada año, las normas y lineamientos a que deberán sujetarse las entidades en la ejecución de sus presupuestos.

De acuerdo con los lineamientos del Reglamento de la Ley de Presupuesto, el ejercicio del gasto público federal comprende el manejo y aplicación que de los recursos realicen las entidades para dar cumplimiento a los objetivos y programas contenidos en sus presupuestos aprobados. Este mismo Reglamento se encarga de definir lo que comprende el gasto público y lo describe como el manejo y aplicación que de los recursos realicen las entidades para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados. Además, se establecen tres puntos básicos bajo los cuales las entidades desarrollan el gasto público federal que son:

1. Celebración de compromisos que signifiquen obligaciones con cargo a presupuestos aprobados;
2. Ministraciones de fondos, y
3. Pago de las obligaciones derivadas de los compromisos contraídos.

Asimismo, establece requisitos específicos que las entidades deberán observar bajo su responsabilidad para efectuar cargos a su presupuesto. Estos son:

1. Que correspondan a compromisos efectivamente devengados,
2. Que se efectúen dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados, y
3. Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, etc. (artículos 39, 40, y 44).
4. Finalmente, indica que las entidades deben cuidar, bajo su responsabilidad, que los pagos que se efectúen con cargo a sus presupuestos correspondan a compromisos efectivamente devengados, se efectúen dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados, y se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos legales respectivos.

En el caso de las entidades paraestatales, conforme a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, artículos 52 y 55, éstas manejan y erogan sus recursos propios y en el caso de percepción de subsidios y transferencias los recibirá de la Tesorería de la Federación sujeto a los términos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, debiendo manejarlos y administrarlos por sus propios órganos y sujetarse a los controles e informes respectivos establecidos en la legislación.

En cuanto a la ejecución de la deuda pública, la Ley General de Deuda Pública en su artículo cuarto establece que la Secretaría de Hacienda será la autorizada para contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal, así como otorgar la garantía del mismo gobierno para la realización de operaciones de crédito celebradas con organismos internacionales o con las entidades públicas o privadas nacionales o extranjeras siempre y cuando los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas acordes con las políticas de desarrollo social y económico aprobadas por el Ejecutivo.

Tratándose de la ejecución de Deuda Pública por parte de las dependencias será la Secretaría de Hacienda quien, en nombre del Ejecutivo Federal, contrate y maneje la deuda pública del Gobierno Federal, y otorgue la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias celebradas con organismos internacionales o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre y cuando los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas acordes con las políticas de desarrollo social y económico aprobadas por el ejecutivo.

En cuanto a los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los presupuestos de egresos, el artículo 25 de la Ley de Presupuesto establece que será el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda (antes Secretaría de Programación y Presupuesto), quien podrá asignar estos recursos, a los programas que considere convenientes. Como lineamientos a este artículo, en noviembre de 2000 se expidió por primera vez como documento independiente, el *Procedimiento para los Ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias, órganos administrativos*

desconcentrados o entidades de la Administración Pública Federal, con fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000.

Este documento señala los procedimientos que se deberán seguir en el caso de que las entidades paraestatales, las dependencias, y los órganos desconcentrados obtengan ingresos excedentes durante un ejercicio fiscal. En estos casos, la Dirección General de Política de Precios, Tarifas, Derechos, Productos y Aprovechamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, revisará estos casos y emitirá una opinión que de ser favorable, procederá a emitir una aprobación de ampliación presupuestaria con cargo a los ingresos excedentes captados y enterados.

Para un óptimo cumplimiento de las actividades presupuestarias dentro de las dependencias, la Secretaría de Hacienda publica emitió dos documentos: el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, y el Oficio circular por el que se comunican las fechas límites para el proceso presupuestario, ambos emitidos anualmente.

El Manual de Normas Presupuestaria para la Administración Pública Federal contiene todas las disposiciones bajo las cuales deberán de proceder los servidores públicos en el ejercicio de los recursos y el consecuente desempeño de sus funciones. Este Manual comprende entre sus títulos principales: las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada y Paraestatal en torno a calendarios de gasto, pago y registro de obligaciones presupuestarias, acuerdos de ministración, sobre adecuaciones presupuestarias internas y externas, el ejercicio presupuestario de los excedentes de ingresos, entre otros, y presenta disposiciones tanto para la Administración Pública Centralizada, como para los órganos Administrativos Desconcentrados y la Administración Pública Paraestatal.

Entre los puntos más relevantes que el Manual regula encontramos: las áreas de las dependencias que tienen a su cargo las operaciones presupuestarias; responsabilidades de los ejecutores del gasto; los documentos necesarios para el ejercicio, el control y registro de las operaciones presupuestarias; la forma en que se deberán de ejercer y administrar los recursos presupuestarios; qué es y cómo se integra la Clave Presupuestaria; los componentes de las distintas clasificaciones del gasto: administrativa, económica y funcional – programática; la forma en que se realiza el pago y registro de las erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación; forma para realizar reintegros al presupuesto; qué son las adecuaciones presupuestarias y cómo se clasifican; procedimientos para ejercer ingresos excedentes; qué son los ahorros y economías presupuestarias y cómo se ejercen; que son los adeudos de ejercicios fiscales anteriores y cómo se ejercen y pagan; modalidades para el pago de remuneraciones; condiciones para incluir en el presupuesto programas de inversión pública; requisitos y procedimiento para incluir en el presupuesto proyectos de inversión con crédito externo; disposiciones en materia de convenios o bases de desempeño, deuda pública, y fideicomisos públicos, etc.

En resumen, este documento es una guía detallada que presenta la forma en que el gobierno federal deberá conducirse en el ejercicio de los recursos públicos, integrando en un sólo documento la normatividad que regula el proceso de gasto presupuestario, establecer las reglas y normar el ejercicio y control del mismo.

El Oficio por el cual se publican las fechas límite para el proceso presupuestario, como su nombre lo indica, presenta las fechas específicas en que las dependencias, tanto centralizadas, como paraestatales, deberán cumplir con tiempos específicos en el ejercicio de los recursos públicos. Entre estas fechas encontramos el establecimiento de compromisos, sobre la ministración de fondos y pago de compromisos, seguimiento del gasto público y metas programáticas y de los principales proyectos de inversión e infraestructura productiva, fechas para la preparación del presupuesto del año siguiente, etc
Finalmente, el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación establece que de acuerdo a lo aprobado cada año, todas las dependencias y entidades podrán ejercer solamente aquellos recursos previstos y aprobados en este documento.

4.Control y Auditoría

Figura 7. Elementos de la Etapa de Control y Auditoria

ACTORES: ***Cámara de Diputados*: Auditoria Superior de la Federación. *Poder Ejecutivo:* Secodam, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Contralorías internas de las Entidades y Dependencias**.

LEGISLACIÓN VIGENTE: **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Admin. Pública Federal, Ley de Planeación Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, Ley Federal. de Entidades Paraestatales y su Reglamento, Ley General de Deuda Pública, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Fiscalización Superior de la Federación**

PRINCIPALES ATRIBUCIONES: *Control Interno*: Lo realiza la Secodam fundamentalmente a través de las contralorías internas establecidas en cada una de las dependencias y entidades del gobierno federal. *Control Externo*: Lo realiza la Auditoría Superior de la Federación, a través de la revisión de la Cuenta

En esta etapa se lleva a cabo el control y auditoría del presupuesto. Generalmente se entiende por control las acciones que, además de medir y analizar los resultados, los valora, decide si se cumplieron las metas y medidas de optimización del uso de los recursos y, de detectarse lo contrario, las acciones correctivas que sean necesarias. En este mismo sentido se ha considerando a la evaluación como un aspecto del control que analiza la eficacia y la eficiencia de las acciones gubernamentales.

La evaluación se caracteriza por el momento en que se realiza y puede ser *ex-ante* o *ex-post.* La evaluación *ex-ante* es el proceso de análisis que debe realizarse antes de que se tome la decisión de realizar un nuevo programa o proyecto, es decir, se encarga de estimar la factibilidad de las distintas actividades gubernamentales a realizar, los posibles efectos que pueden causar, y la forma en que se llevarán a cabo los programas. La evaluación *ex-post* es aquella que intenta evaluar y dar seguimiento al ejercicio de los recursos y el desempeño de los funcionarios, medir los impactos que tienen las políticas y programas gubernamentales, y si se cumple con los objetivos planeados. Basándose en estas definiciones, podemos decir que en México no se realiza ninguna evaluación, sino que se realiza únicamente un control y auditoría del gasto público.

Al hablar de control de las actividades gubernamentales y el uso de los recursos, podemos encontrar al control interno y al control externo. El control interno es aquel que se lleva a cabo por un organismo o institución el cual es parte de la misma administración que se está evaluando. Estas tareas están definidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se llevan a cabo por la Secretaría de la Contraloría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al control externo, este es aquel que se realiza por un órgano externo, independiente, y que no pertenece al organismo o institución que debe ser controlada - auditada. Esta tarea en México, correspondía a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados cuyas funciones se trasladaron a la nueva *Auditoría Superior de la Federación*, por disposición de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación de diciembre de 2000.

Aún cuando en México no se da una evaluación general de la administración pública, idealmente, esta etapa debería incluir también acciones de evaluación ex -ante y ex -post de los distintos programas y proyectos realizados por el gobierno. Hoy en día la evaluación de la efectividad, eficiencia, o del costo - beneficio de las distintas acciones realizadas por el gobierno federal es básicamente inexistente. A partir de la reforma presupuestaria iniciada en 1998, se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño que pretende evaluar el desempeño de los funcionarios por medio de indicadores, sin embargo, este sistema no se ha implementado como para poder hacer un análisis de aplicación.

Las funciones de control pueden realizarse simultáneamente a la ejecución del gasto o de forma posterior, y pueden llevarse a cabo ya sea por organismos o funcionarios que forman parte del mismo ente público que esta ejerciendo los recursos a lo que llamamos control interno, o bien, a través de un organismo o funcionarios ajenos o externos, a aquellos que ejercen los recursos, y se denomina control externo.

En México las atribuciones de vigilancia, control y auditoría del actuar gubernamental se norman a través de disposiciones establecidas en la Constitución y diversas leyes secundarias.

4.1 Control Interno

El control interno se realiza en México a través de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secodam. Con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1998, se modificó el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (creada en 1982) para dar origen a la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dotándola de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar diversas funciones administrativas fundamentales. Así, estas nuevas atribuciones le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37)

En el ámbito administrativo, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda tiene un papel fundamental en el ejercicio de las funciones de control del presupuesto en los siguientes campos:

1. Comprobar la contracción de obligaciones o compromisos del gasto, analizando en detalle el carácter de los créditos;
2. Comprobar que las erogaciones se destinen a los renglones comprendidos en el presupuesto;
3. Vigilar la relación de gastos con los servicios públicos correspondientes, conociendo el avance del gasto y las posibilidades de financiamiento de estos servicios para el resto del ejercicio en relación con las previsiones presupuestarias;
4. La comprobación de la real y efectiva realización de los pagos, vigilando las realizaciones físicas del gasto corriente y de inversión;
5. Comprobación de la exactitud y equilibrio de las cuentas finales, como requisito básico de información para el documento de Cuenta Pública. Se deberá comprobar no solo la efectiva realización del gasto, sino además, confrontar las erogaciones con los proyectos, y éstos con los objetivos y metas, así mismo, se comprobará si la evaluación estimada por cada programa se adecuó a las necesidades económicas presupuestadas.

Además, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene funciones y atribuciones fundamentales de control interno definidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

entre ellas:

1. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental;
2. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto;
3. Expedir las normas que regulen los procedimientos e instrumentos de control de la Administración Pública Federal;
4. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización;
5. Asesorar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades;
6. Vigilar que las dependencias y entidades cumplan con las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, financiamiento, ingresos, inversión, deuda, patrimonio, así como realizar por sí, o a solicitud de la Secretaría de Hacienda, auditorías a las entidades y dependencias con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

4.2 Control Externo

En cuanto al control externo, en el artículo 74 constitucional referente a las facultades de la Cámara de Diputados, se puede ver que una de las facultades de la Cámara es la de revisar la Cuenta Pública, lo que tiene por objeto determinar:

- Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;
- Si los ingresos o los egresos, se ajustan a los conceptos y partidas respectivas;
- El desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base a los indicadores aprobados en el presupuesto;
- Si los recursos provenientes del financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidos por la ley y demás disposiciones aplicables;
- El resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes;
- Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental;
- Si en la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, así como en los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que se celebren se ajustan a la legalidad y si no causan daños o perjuicios en contra de la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos.
- Las responsabilidades que haya lugar, y
- La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la ley.

El examen y dictamen de la Cuenta Pública era facultad del Congreso desde 1917; sin embargo, una reforma constitucional de 1977 al artículo 65, a la fracción XXVIII del artículo 73, y a la fracción IV del artículo 74, concedió la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública. En este sentido, existe también la controversia y opiniones encontradas sobre la exclusión de la Cámara de Senadores de esta importante acción de control financiero de la administración pública federal.

Para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública, hasta antes de la reforma de 2000, la Cámara de Diputados se apoyo en la Contaduría Mayor de Hacienda, y cabe destacar que mucho se discutió sobre la eficiencia y eficacia de la revisión que se realizaba, sobre la autonomía del organismo, así como de la oportunidad con que realizaba su trabajo.

Por ejemplo, aunado al hecho de la falta de recursos humanos, materiales y financieros en la Contaduría Mayor, se identificaron serias fallas o puntos que se deberían cambiar para que este organismo pudiera desempeñar sus funciones de una forma más eficaz y eficiente, y se condujera de manera realmente autónoma e independiente. En primer lugar encontramos la incapacidad jurídica que la Contaduría Mayor tenía para fincar responsabilidades a los servidores públicos después de la revisión de la Cuenta Pública. Es decir, en el caso en que se encontraran irregularidades y responsables de actos ilícitos, contaba con tres mecanismos para desahogarlas: exigir se repongan los fondos faltantes, turnar las irregularidades a la Secodam para que finque responsabilidad, o ejecutar una denuncia penal ante las autoridades competentes cuando se comprueba dolo.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda regulaba el control correctivo o posterior, limitándolo estrictamente a verificar si las entidades y dependencias descritas en la Ley de Presupuesto realizaron sus actividades con apego a la Ley de Ingresos, a los distintos programas gubernamentales y si cumplieron con los preceptos de las leyes que regulan la operación y el ejercicio del gasto de la administración pública. Sin embargo esta ley tampoco facultaba a la Contaduría Mayor para hacer una evaluación de tipo costo - beneficio, de la rentabilidad, la productividad o la eficiencia de las actividades y programas gubernamentales, todas estas muy importantes dentro de la evaluación de la acción gubernamental.

Algunos constitucionalistas como J. Jesús Orozco Henríquez[13], califican a la revisión de la cuenta pública como el principal control económico y hacendario de carácter posterior o correctivo accesible al órgano Legislativo. Sin embargo, añade que es fundamental que se garantice la autonomía funcional de la

[13] Orozco Henríquez, J. Jesús, Las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en México, en*: Problemas actuales del Derecho Constitucional*, México, IIJ-UNAM, 1994, p.291,

Contaduría Mayor. Esta autonomía, nos dice, podría alcanzarse, por ejemplo, en la medida en que el titular - habiendo sido nombrado directamente por el Congreso o bien, por medio de una propuesta en terna del Ejecutivo - disfrute de las garantías equivalentes a las de los miembros del Poder Judicial, especialmente la relativa a la inamovilidad, pudiendo ser destituido previo juicio político o, en caso de haber cometido algún delito, separado de su cargo previa declaración de procedencia. Finalmente, añade que seria igualmente necesario que se le dotara de recursos técnicos, humanos y financieros para lograr un óptimo ejercicio de sus funciones de control y para que pueda determinar eficientemente las responsabilidades derivadas de las irregularidades en la cuenta pública.

En un estudio sobre el papel de la Contaduría Mayor de Hacienda en la vigilancia del gasto público, Ugalde[14] muestra la forma en que la actuación de la Contaduría no ha sido del todo eficiente. Comenta, por ejemplo, que de la revisión del gasto ejercido entre 1975 y 1988, se realizaron 2,800 auditorías a más de 4,000 dependencias y entidades del sector publico, cada auditoría con un promedio de seis resultados, por lo que el número posible de resultados con anomalías fue de casi 17,000. Sin embargo, hubo solamente 257 sanciones ejecutadas entre resarcimiento de recursos faltantes, casos turnados a la Secretaría de la Contraloría para fincar responsabilidades y casos de denuncia penal.

Sobre esto, nos dice que ciertamente, el bajo nivel de sanciones ejecutadas podría reflejar la transparencia y legalidad del funcionamiento del sector público mexicano, sin embargo, lo atribuye más bien a la debilidad del control ejercido por la Contaduría Mayor de Hacienda, tomando como otro ejemplo el bajo nivel de atención a las recomendaciones que emitieron.

Como un esfuerzo para hacer más eficiente y mejorar las tareas de control y vigilancia, el 14 de julio de 1999, el Constituyente Permanente reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, a efecto de crear la entidad de fiscalización superior de la Federación. A partir de esto, y a efecto de reglamentar los artículos indicados anteriormente, diversos diputados sometieron al pleno de la Cámara de Diputados, iniciativas varias que resultaron en el proyecto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Esta ley fue aprobada el miércoles 20 de diciembre con 394 votos a favor (168 del PAN, 169 del PRI, 13 del Partido Verde Ecologista de México, y 6 del Partido del Trabajo), 12 votos en contra y dos abstenciones, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2000.

De tal forma que la entidad de Fiscalización Superior de la Federación,[15] la cual de acuerdo con el artículo 79 constitucional y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación cuenta con autonomía

[14] Ugalde, Luis Carlos, El poder fiscalizador de la Cámara de Diputados en México, en: Gilberto Rincón Gallardo, coordinador, *El Control de las Finanzas Públicas*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1996, pp. 255-274.

[15] Esta entidad viene a sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda que venía funcionando desde Diciembre de 1978, esta entidad inició sus funciones en enero de 2001, siendo su titular el anterior Contador Mayor de Hacienda, hasta el 31 de Diciembre de 2001. Y la revisión de la Cuenta Pública y el Avance de Gestión, de acuerdo con esta Ley, se efectuará a partir de la Cuenta Pública de 2001. Las revisiones de las Cuentas Públicas de 1998,1999 y 2000 se realizarán conforme a las disposiciones vigentes en dichos ejercicios.

técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley, y dicha fiscalización se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, con un carácter externo y de manera independiente de cualquier forma de control interna de las entidades fiscalizadas.

Al frente de la Auditoría Superior de la Federación se encuentra el Auditor Superior de la Federación designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara; éste durará en el cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez, y puede ser removido por la Cámara por incumplir con sus funciones. La Auditoría Superior de la Federación debe establecer un servicio civil de carrera que permita la objetiva y estricta selección de sus integrantes, mediante exámenes de ingreso y que en atención a su capacidad, eficiencia, calidad y sujeción a los ordenamientos legales aplicables, garantice, a través de evaluaciones periódicas, un servicio de excelencia.

En este sentido, los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se clasifican como trabajadores de confianza y trabajadores de base, los primeros se refieren a el Auditor Superior de la Federación, los Auditores Especiales, los titulares de las unidades previstas en la ley, los directores generales, directores, auditores, visitadores, inspectores, subdirectores, jefes de departamento, asesores, secretarios particulares y demás trabajadores que tengan tal carácter de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación; y los trabajadores de base son los que desempeñen labores en puestos no incluidos en los antes mencionados y previstos con tal carácter en la ley. Los servidores públicos de la Auditoría se sujetan a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las demás disposiciones legales aplicables.

Para vigilar el cumplimiento de las funciones de estos servidores públicos y en su defecto aplicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas respectivas existe la Unidad de Evaluación y Control, la cual es parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia. Su titular es propuesto por la propia Comisión y designado por la Cámara, mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión respectiva, el cual debe cumplir con los mismos requisitos que el Auditor de la Federación. El titular es responsable administrativamente ante la Cámara y debe rendir un informe anual de su gestión, e independientemente puede ser citado para dar cuenta del ejercicio de sus funciones. Dicha Unidad tiene las siguientes atribuciones:

- Vigilar que los servidores públicos respeten la ley de la Auditoría Superior de la Federación y demás disposiciones aplicables;
- Auditar la debida ejecución de los recursos, y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la Auditoría Superior de la Federación;
- Recibir quejas y denuncias contra los servidores públicos de la Auditoría Superior, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones respectivas; además conocer y resolver el recurso de consideración que interpongan los servidores públicos sancionados;
- Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancia jurisdiccionales;
- Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior.

Están sujetos a fiscalización los poderes de la unión, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales, y en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Con este fin el Ejecutivo hace llegar a la Cámara de Diputados en los primeros diez días del mes de junio, dicho plazo solamente se puede ampliar mediante solicitud del ejecutivo plenamente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, y en ningún caso dicha prórroga excederá los cuarenta y cinco días naturales, los Poderes de la Unión y los entes públicos (organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomos por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes), rendirán a la Auditoría Superior de la Federación a más tardar el 31 de agosto del año que se ejerza el presupuesto respectivo, el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre resultados físicos financieros en curso. Dicho informe debe ser consolidado y remitido por el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda.

Para cumplir con sus funciones de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública la Auditoría Superior de la Federación cuenta con las siguientes atribuciones:

- Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la fiscalización;
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios de los ingresos y gasto público;
- Evaluar el Informe de Avance de Gestión Financiera respecto a los avances físico y

financiero de los programas autorizados y sobre procesos concluídos; así como el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales; además que los hayan realizado de acuerdo con los programas y montos autorizados, y en su caso con cargo a las partidas correspondientes;

- Que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes y con apego a las leyes y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a esta materia:
    i. Ley de Ingresos
    ii. Presupuesto de Egresos;
    iii. Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas;
    iv. Ley General de Deuda Pública;
    v. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;
    vi. Leyes Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos;
    vii. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
    viii. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- Verificar obras, bienes adquiridos y bienes contratados para comprobar si las inversiones y gastos autorizados se han aplicado legalmente a lo autorizado;
- Solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, y fincar las responsabilidades e imponer sanciones a los responsables por el incumplimiento a sus requerimientos de información;
- Investigar en el ámbito de sus competencia los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;
- Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.

En este sentido, la determinación de daños y perjuicio por parte de la Auditoría Superior de la Federación es un elemento que cabe destacar ya que esta tiene la capacidad para:

- Determinar los daños y fincar las indemnizaciones y sanciones pecunarias correspondientes;
- En su caso, promover ante las respectivas autoridades el fincamiento de otras responsabilidades;
- Presentar las denuncias y querellas correspondientes; y
- Coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes.

En lo referente al Informe de Avance de Gestión, cabe señalar que solamente se pueden auditar los conceptos reportados como procesos concluídos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en este sentido la Auditoría Superior de la Federación puede realizar observaciones, y los Poderes de la Unión y los entes públicos federales disponen de cuarenta y cinco días para realizar los comentarios que procedan. Las observaciones que realice la Auditoría Superior de la Federación se deben realizar a más tardar el 31 de enero del año siguiente a la presentación de dicho informe.

Y en lo referente a la Cuenta Pública la Auditoría Superior de la Federación tiene hasta el 31 de marzo del año siguiente, sin prórroga, para entregar a la Cámara, o en su caso, a la Comisión Permanente su examen y rendir su informe correspondiente, informe que tendrá carácter público, mientras eso no suceda la Auditoría Superior de la Federación debe guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

El informe del resultado que se presenta, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, debe contener como mínimo:

a. Los dictámenes de la revisión de la Cuenta Pública;
b. El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía;
c. El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;
d. Los resultados de la gestión financiera;
e. La comprobación de que los poderes de la unión, y los entes públicos federales, se ajustaron a lo dispuesto en la ley de ingresos y presupuesto de egresos de la federación y en las demás normas aplicables en la materia;
f. El análisis de las desviaciones presupuestarias, en su caso, y
g. Los comentarios y observaciones de los auditados.

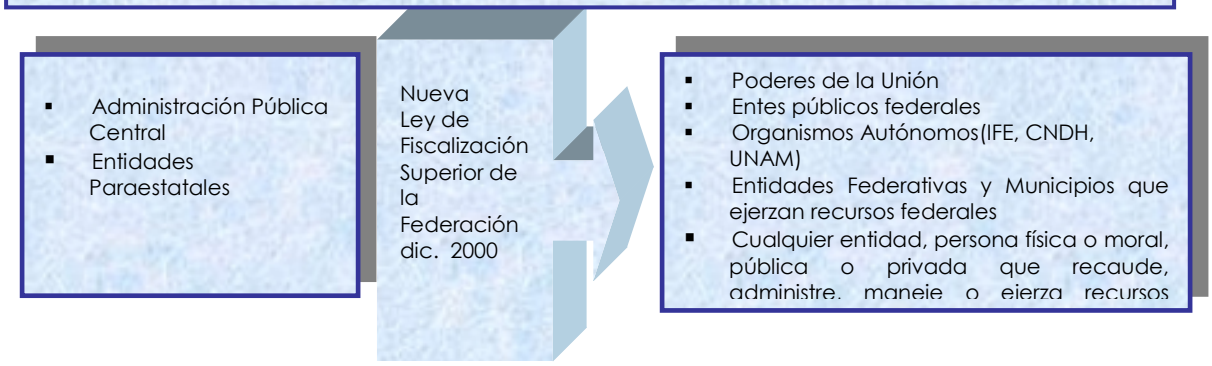
Para lograr una coordinación eficiente entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, así como la evaluación de éste último organismo, se consideró pertinente la instalación de una Comisión de Vigilancia la cual cuenta con las siguientes atribuciones:

- Recibir de la Comisión Permanente del Congreso el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta de la Hacienda Pública y turnarlos a la Auditoría Superior de la Federación; así como, presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la

Cámara, el informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública;

- Conocer el programa anual de actividades, su presupuesto, y el informe anual de la Auditoría Superior de la Federación, para verificar y evaluar su cumplimiento, y los dos últimos turnarlos a la Junta de Coordinación Política de la Cámara a los efectos legales conducentes;
- Evaluar que la Auditoría cumpla con las funciones que le competen y garantizar su autonomía técnica y de gestión;
- Presentar a la Cámara los candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación; así como la solicitud de su remoción;
- Y proponer al Pleno de la Cámara al Titular de la Unidad de Evaluación y Control y los recursos materiales, humanos y presupuestales con los que debe contar la propia unidad;
- Ordenara a la Unidad de Evaluación y Control la práctica de auditorías a la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Figura 8. SUJETOS DE FISCALIZACIÓN POR PARTE DEL ÓRGANO DE CONTROL EXTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS



Es importante recalcar que si bien es un avance importante, se puede pensar en una mayor autonomía si la Auditoría Superior de la Federación, como entidad de fiscalización superior de la federación, gozara de independencia y autonomía constitucional como es el caso del Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en lugar de seguir formando parte de la Cámara de Diputados.

4.3 Responsabilidades de los Servidores Públicos

La legislación suprema que norma este precepto es el Título Cuarto de la Constitución, artículos 108 al 114. Estos artículos establecen las razones para la procedencia del juicio político para aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones no cumplan con las normas que marca la

legislación. Asimismo, define los sujetos de juicio político, las sanciones y el proceso para llevar a cabo este juicio. De acuerdo a la Constitución, las sanciones consisten en la destitución y en la inhabilitación – de uno hasta veinte años – para ocupar cargos públicos.

Sobre el proceso para llevar a cabo el juicio político, este deberá seguirse mediante acusación por parte de la Cámara de Diputados a partir de una substanciación del procedimiento y con audiencia del inculpado y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes - ante la Cámara de Senadores que erigida en jurado de sentencia, debe resolver a través del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

En cuanto a la obligación de los funcionarios públicos de cumplir con los mandatos del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Planeación establece que aquellos funcionarios, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del plan y los programas, se les impondrá las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable (artículo 42)

En el caso particular de la evaluación de los funcionarios, si alguno de los órganos de contraloría interna o la propia Secodam decidieran que son responsables de cualquier daño o perjuicio estimable a la Hacienda Pública Federal, o al patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal ya sea por actos u omisiones en el desarrollo de sus funciones, o por su desempeño o actuación en general, éstos quedan sujetos a varias leyes y reglamentos que definen aspectos importantes, no solo de sus obligaciones y atribuciones, sino también de las sanciones de no cumplir con su deber.

En el caso de considerarse necesario fincar responsabilidades tenemos: previsiones sobre quienes se consideran servidores públicos para efectos de las leyes, los casos de procedencia de juicio político de considerarse necesario, quienes pueden ser sujetos de juicio político, las causas específicas por las cuales se incurre en responsabilidad administrativa y se designan las respectivas sanciones. Por ejemplo, las sanciones en el caso de aquellos sujetos de juicio político, consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, cargos o comisiones de cualquier naturaleza dentro del servicio público.

Así, se puede ver como, principalmente con las últimas reformas realizadas en 1997 al interior de la Secretaría de la Contraloría, se ha pretendido reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal para hacerlo más eficiente y eficaz en sus tareas y tratar de responder con mayor responsabilidad y prontitud a las demandas de la sociedad de combatir la corrupción, los desvíos y los malos manejos de los recursos públicos.

En el caso de la Cuenta Pública el procedimiento de revisión es el siguiente. Al presentar el Ejecutivo la Cuenta Pública a la Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados), ésta procede a revisar y examinar dicho documento del cual realiza un dictamen. Este dictamen se discute y aprueba en el pleno de la Cámara de Diputados. De haber observaciones y/o recomendaciones, la Auditoría Superior las turna a la autoridad competente para que ésta proceda y se realicen las acciones necesarias para seguir adelante con el caso.

De considerarlo necesario, las autoridades proceden a fincar responsabilidades a los servidores públicos. Las causas, motivos, sujetos de responsabilidad, etc., están reguladas por el Título Cuarto Constitucional y su ley reglamentaria Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. De acuerdo con la legislación constitucional, hay cuatro tipos de responsabilidad en los que pueden incurrir los servidores públicos: civil, administrativa, política y penal. La responsabilidad penal y civil se rigen por la legislación civil y penal, mientras que la administrativa y la política se rigen por la Ley de Responsabilidades Federales de los Servidores Públicos.

Esta última ley establece detalladamente el número y la categoría de los sujetos que puedan incurrir en responsabilidad por participar en el ejercicio de la función pública; asimismo, precisa la naturaleza de la responsabilidad, el procedimiento para sustanciar el juicio y exigir la responsabilidad política, la naturaleza de las sanciones que habrán de aplicarse, plazos para que aplique la prescripción, etcétera. Todo esto, como reglamentación de lo contemplado en los artículos 108 al 114 del Título Cuarto Constitucional.

Como consecuencia en el caso de fincamiento de responsabilidad se realiza el juicio político el cual tiene como finalidad un castigo y sanción a aquellas violaciones detectadas en contra de las responsabilidades que señala la ley para los servidores públicos.

Este juicio se tramita ante el Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados quien presenta la acusación ante la Cámara de Senadores, y esta última que se convierte en gran jurado. Si de la discusión en el Senado, dos terceras partes de los senadores presentes, encuentran responsable al funcionario, procederán a aplicar sanciones, que como se vió anteriormente pueden ser: la destitución del servidor de su cargo, su inhabilitación para desempeñar cargos públicos, independientemente de las sanciones de tipo civil y penal que resultaran aplicables. Si de la discusión el Senado absuelve al culpado, éste podrá volver a ocupar su cargo.

El Proceso presupuestario en conjunto

Si bien el proceso presupuestario cuenta con cuatro etapas bien definidas y procesos que han permitido el funcionamiento de dicho proceso no podemos dejar de lado la existencia de ciertos elementos que dejan en duda el buen funcionamiento de dicho proceso. Es decir, aún existen dentro del marco jurídico elementos perfectibles que podrían ayudar a un mejor proceso presupuestario y que en cierta forma se deben adecuar a un nuevo entorno democrático que se ve reflejado en el Poder Legislativo, y a las relaciones que se presentan, de este, con el Poder Ejecutivo.

En este sentido se puede plantear como necesaria una reforma al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) en la Ley de Planeación, para que se adecue en una primera instancia a una forma distinta de participación para su elaboración empezando en la incorporación de los otros Poderes de la Unión, lo cual daría lugar a un consenso en las acciones a desarrollar a lo largo de un sexenio, facilitando con ello el proceso de planeación anual, y principalmente en el proceso de análisis, discusión y aprobación que se presenta en la Cámara, y que en los últimos tres años en que se ha presentado el Presupuesto se ha llegado hasta un período extraordinario para su discusión. Es decir el marco de referencia para la planeación estaría acordado por todos los actores y por la misma sociedad tanto representada como en su incorporación como lo plantea la misma Ley de Planeación, y se podría disminuir la problemática que se enfrenta .

En una segunda instancia se podría mejorar el sistema de participación de los actores en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), al incorporar nuevas formas de captación de las propuestas a través de nuevas tecnologías, aprovechando los sistemas de informática que podrían permitir tanto la recopilación y contabilidad de las propuestas, así como su depuración, al mismo tiempo que se pueden consultar por parte de la sociedad de manera instantánea y transparente, además ayudaría a una elaboración más eficaz y eficiente, del PND, dentro del plazo de seis meses con el que cuenta el Poder Ejecutivo para su elaboración como lo plantea la Ley.

Y por último, y también referente al SNPD, se puede considerar la importancia de que en el mismo PND, se desglosen de manera más precisa los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales y que no solamente se indiquen como lo menciona el artículo 22 de la Ley de Planeación, o de lo contrario que estos se presenten al mismo tiempo que el PND, ya que se pueden conocer dichos Programas pero no se sabe de manera inmediata en que consisten, lo cual impide ubicar las acciones que se seguirán y que de una u otra forma son el marco de referencia para la programación anual.

En cuanto a la formulación del presupuesto se puede señalar la importancia de que se revise incluir en un solo documento tanto la iniciativa de Ley de Ingresos como la Propuesta del Proyecto de Presupuesto

de Egresos, ya que dichos documentos tienen una relación directa y es necesaria su vinculación, lo cual facilitaría su aprobación, además con ello se estaría considerando la participación del Senado en la discusión del Presupuesto de Egresos, dado que algunos recursos que se destinan a los Estados se discuten dentro del presupuesto y el Senado en ningún momento tiene la oportunidad de proponer al respecto.

En cuanto a los tiempos de formulación resulta interesante pensar en una nueva calendarización que permitiera adelantar la entrega del Proyecto de Presupuesto para que los legisladores pudieran tener un período más largo de discusión y análisis y así poder enriquecer el proyecto. Como se pudo revisar en las etapas del proceso presupuestario, en la etapa de concertación y elaboración de estructuras programáticas se llevan poco más de seis meses, si se pudieran encontrar los mecanismos que permitieran especificar los programas, proyectos y actividades anuales de manera más eficaz y eficiente se podrían acortar las demás etapas y así lograr adelantar la fecha de entrega del presupuesto al Poder Legislativo; aunque es una tarea difícil, no es imposible si se considera que por lo regular las Unidades responsables ya tienen más definidas sus tareas y objetivos para el segundo trimestre del año, lo cual permite vislumbrar lo que se requiere para el próximo período. Un elemento que también podría ayudar en este sentido sería que se permitiera en determinados proyectos hacer proyecciones multianuales, principalmente en aquellos en que los recursos ya están comprometidos y son muy difíciles de eliminar, lo cual debería estar determinado desde los Programas Sectoriales.

Cabe señalar que tampoco sería muy buena idea que se presentara el presupuesto con mucha anticipación ya que las proyecciones y el diagnóstico que se pueda realizar del entorno macroeconómico, pudiera variar por diversas circunstancias externas y el pronóstico cambiar para el último trimestre del año; eso se puede comprobar en la discusión del presupuesto de egreso de 2001 cuando se modificaron por parte de las Cámaras los ingresos esperados, ya que la estimación que se había realizado había considerado los meses de enero a septiembre, las Cámaras solicitaron una nueva estimación considerando información preliminar de octubre y algunos avances de noviembre con lo cual se consideraron aumentos para los impuestos sobre la renta y al valor agregado.[16]

En este sentido se podría pensar en que los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrían empezar por trabajar en lograr empatar el entorno macroeconómico con las metas fiscales de cada año, esto se puede realizar en la primera mitad del segundo trimestre; después establecer las prioridades de gasto que se presentan en los programas y proyectos que se están ejecutando, como ya se había comentado, en el segundo trimestre ya las Unidades Responsables ya tienen una idea más clara de la situación en que se

[16] *Cámara de Diputados*. Los Ingresos Públicos para el año 2001, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, México, D.F., Enero de 2001.

encuentran sus acciones, lo cual le permitiría establecer dichas prioridades de gasto; ya para el tercer trimestres se pueden ubicar las rigideces de las finanzas públicas que impiden atender dichos programas y proyectos, y así poder establecer una estrategia que le permita establecer un Proyecto de Presupuesto más claro y consensado para el cuarto trimestre, teniendo así un plazo mayor y la facilidad para analizar y discutir sobre algo ya preestablecido y no algo que desconocen los legisladores.[17]

Es claro que esto tiene que estar de la mano del proceso de elaboración de los Programas Operativos Anuales y los presupuestos preliminares de las dependencias, procesos que deben contar con los elementos que permitan un mayor control en la ejecución y elaboración del mismo Proyecto de Presupuesto, en este sentido se debe considerar en mejorar el tipo de información y el lenguaje contable para que permitan un acceso y entendimiento de la información de manera más eficiente y eficaz. Precisar en la legislación correspondiente y en los documentos pertinentes (Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, en el Manual de Normas Presupuestarias y el Clasificador por Objeto de Gasto, principalmente), los mecanismos para hacer más explícita la información, como podría ser una definición más depurada de los Capítulos, Conceptos y Partidas de Gasto; así también como de un rediseño en la estructura programática principalmente en los elementos programáticos para que los indicadores estratégicos y las metas de estos puedan permitir una mejor evaluación de los programas y proyectos establecidos por las Unidades Responsables.

III. COMENTARIOS FINALES

A lo largo de este manual, revisamos el proceso legal que define las etapas del proceso presupuestario en México. El Poder Ejecutivo debe formular un proyecto de presupuesto, el cual debe remitir a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. Una vez aprobado por la Cámara de Diputados, este documento constituye el Presupuesto de Egresos de la Federación el cual es un documento amplio que detalla la composición del Presupuesto en cuanto a los rubros, programas y montos específicos a los que se destinará el gasto público federal. Una vez aprobado, el gasto público puede ser ejercido para ser a su vez, controlado y auditado. Así, el estudio del marco jurídico presupuestario nos ilustra, no sólo el fundamento jurídico de este proceso, sino que nos marca claramente cómo este proceso se va desarrollando, las distintas etapas que lo constituyen y los actores que intervienen en el mismo.

Asimismo, revisamos la forma en que distintas leyes y reglamentos van dando a cada sector involucrado una función específica, con objetivos y atribuciones delimitados, así como sanciones por falta de cumplimiento de las mismas.

Aunado al marco legislativo que rige el proceso presupuestario en México, señalamos varios puntos

[17] Chávez Presa, Jorge A. Para recobrar la confianza en el Gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el

sobre este proceso y su normatividad que han sido punto de discusión y controversia particularmente en los últimos años. Destacan entre ellos: la afirmación de que el periodo de tiempo con que cuenta el Congreso para analizar, discutir, y negociar las iniciativas de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos es insuficiente para poder realizar un análisis y una discusión profunda de las iniciativas, que a su vez aporten mejores decisiones. Por otra parte, esta la discusión en torno a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto y realizar el control externo del mismo, entre otras.

Al hacer un análisis del proceso presupuestario con que contamos en la actualidad, y el marco jurídico que lo define y norma, se puede decir que contamos con un proceso altamente definido, pero que a su vez puede llegar a ser extremadamente delimitado e inflexible. Particularmente, en las etapas como la formulación y el ejercicio del gasto público, además de la legislación principal, tenemos un número importante de ordenamientos, guías o manuales que los programadores y ejecutores del gasto deben seguir y sin duda conocer a profundidad para poder llevar a cabo sus funciones en un estricto apego a lo que las distintas disposiciones legales le marcan.

Queda aún la discusión de si este marco jurídico tan rígido y delimitado es el más conveniente. Se puede discutir si en realidad los programadores y ejecutores del gasto pueden, aún con toda la intención de hacerlo, seguir al pie de la letra todas y cada una de las disposiciones que en la actualidad les dicta la legislación, si en el corto plazo pueden conocer a fondo todas estas disposiciones, más aún si algunas de éstas, cambian cada año, y finalmente, si esto les permite un óptimo desempeño de sus funciones. Si bien es innegable la importancia de llevar un orden y control del uso de los recursos, no se debe caer en un proceso de trámites imposibles e interminables que limiten y entorpezcan el proceso, en lugar de agilizarlo, eficientarlo y hacerlo más transparente.

Actualmente, si bien es cierto que se han realizado importantes avances en el estudio de la materia presupuestaria, y una evolución importante en el propio proceso presupuestario principalmente, en la etapa de aprobación y de discusión del presupuesto, existen todavía algunas funciones como la ejecución y el control, que aún se realizan bajo esquemas que no reflejan un manejo transparente, eficaz y eficiente de los recursos; o la evaluación - la cual es inexistente en nuestro país.

La reforma presupuestaria implementada a partir de 1998 pretende mejorar este proceso tratando de comprobar no solamente la realización física de los distintos objetivos y programas, y el equilibrio entre los recursos presupuestados y los ejercidos, sino también confrontar los gastos con los distintos objetivos, metas, y proyectos comprobando los resultados obtenidos, realizar evaluaciones de tipo costo

presupuesto público, Fondo de Cultura Económica, 2000, México, p.p.241.

– beneficio, así como verificar la eficacia y efectividad de las distintas acciones gubernamentales.

Si bien ha habido avances en un objetivo fundamental de la materia presupuestaria que es el hacer más eficiente y transparente la actuación gubernamental y el uso de los recursos, se necesita una mayor profesionalización con funcionarios realmente capacitados, calificados y especializados en alguna materia, son necesarios procesos administrativos realmente eficientes, que no caigan en trámites excesivos y entorpecedores; así como una ética de trabajo de mayor eficiencia enfocada hacia una rendición de cuentas transparente y hacia los resultados, no únicamente con un enfoque de gastar solo lo aprobado, bajo condiciones normales.

Aunado al marco legislativo que rige el proceso presupuestario en México, señalamos varios puntos sobre este proceso y su normatividad que han sido punto de discusión y controversia particularmente en los últimos años. Entre algunos de estos puntos encontramos la afirmación de que el periodo de tiempo con que cuenta el Congreso para analizar, discutir y negociar las iniciativas de Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos es insuficiente para poder realizar estudios y discusiones profundas que realmente aporten mejores resultados; el cuestionamiento sobre la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar y realizar el control externo del presupuesto, la existencia de derecho de veto sobre el presupuesto aprobado por los diputados, entre otros.

Además, persiste la incongruencia de que el Legislativo tenga aún algunas limitaciones en la vigilancia del gasto público, aprobado por él, debido a diversos factores. Por una parte, el hecho de que le Ejecutivo realice las mayores tareas de control y vigilancia a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secodam, es decir, que se vigile a si mismo, lo cual le da grandes flexibilidades en el manejo y control de los recursos. En este sentido, el Ejecutivo actúa como juez y parte en el ejercicio y vigilancia de los recursos públicos lo cual hace la tarea del Legislativo más difícil.

Por otra parte, el control que hace el Legislativo a través de la revisión de la Cuenta Pública, la hace a partir de un documento realizado íntegramente por el Ejecutivo y con información producida y recopilada por él mismo. Al tener los funcionarios la posibilidad de proveer información incompleta o con discrecionalidad al Legislativo, implica un gran problema de asimetría de información que debido a la insuficiencia de recursos con los que cuenta el Legislativo para llevar a cabo las funciones de control y auditoría, difícilmente se eliminará en el corto plazo.

Los legisladores no cuentan con el equipo permanente e independiente necesario para un óptimo desarrollo de sus funciones. Al no contar con un cuerpo de asistentes altamente profesional y capacitado en cuestiones técnicas y analíticas que se especialicen en la materia presupuestaria y puedan funcionar como un verdadero apoyo a los legisladores, la valoración, opinión sobre iniciativas y propuesta de las

mismas está limitada a los legisladores en turno[18]. Como vimos anteriormente estos efectos se intensifican por la escasez de tiempo con que cuentan los legisladores para revisar, discutir y aprobar el presupuesto. Además, está el problema de no contar con previsión alguna para el caso de que llegue le primero de enero y no se apruebe el presupuesto

Otros cambios que beneficiarían el proceso presupuestario son el modificar las fechas de entrega del proyecto de presupuesto y aprobación del mismo, para contar con un periodo que permita un mejor análisis y evaluación de la propuesta del Ejecutivo por parte del Legislativo.

En materia de transparencia presupuestaria es importante observar que durante este proceso no existen mecanismos formales que incluyan la participación civil en este proceso. En cuanto a la producción y publicación de información, es necesario contar con una legislación que garantice el derecho a la misma y que la que ya se presenta, se haga de forma más accesible al público en general. En materia del ejercicio del gasto público, es necesario que exista una asignación cada vez menor hacia las áreas administrativas (oficialía mayor) y asignarlos a la verdadera operación de los programas y a la población beneficiaria.

Finalmente, aún cuando a nivel Federal han habido avances, el desarrollo que se ha dado en los tres niveles de gobierno -- Federal, Estatal y Municipal – ha sido muy desigual. Esto presenta serias desventajas principalmente en cuanto al uso eficiente de los recursos federales que se envían al resto de los niveles de gobierno, el control y vigilancia de los mismos, así como una estricta comprobación de los objetivos contra los resultados obtenidos y los recursos utilizados.

Es en este sentido que se tiene que seguir trabajando para lograr un proceso presupuestario cada vez más eficiente, que cuente con un proceso de discusión y análisis con tiempo suficiente, recursos técnicos y recursos humanos capacitados y profesionales; así como con planeadores y ejecutores del gasto cada vez más enfocados a un desempeño responsable, tendiente a lograr un uso cada vez mejor de los recursos y un desempeño atado a la obtención de resultados y a la rendición de cuentas real, eficaz y transparente.

[18] Cabe señalar la importante creación del Centro de Estudios de Finanzas Públicas, en 1999; pero aún así se requiere de mayores esfuerzos al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

Arriaga Conchas, Enrique. *Finanzas Públicas en México*. Instituto Politécnico Nacional, México, 1996.

Arteaga Nava, Eliasur, *Derecho Constitucional,* México, UNAM, 1994.

Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo, *Derecho Constitucional,* IIJ - UNAM, México, 1991.

Código Ético de los Servidores Públicos, IIJ - UNAM, Secretaría de la Contraloría General de la Nación, México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Coordinación Editorial, Javier Moreno Padilla. Onceava edición. México, Trillas 1995. página 5

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo II, Séptima Edición, Editorial Porrúa, IIJ-UNAM, México, 1995.

Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 1998. pp. 200-201.

Indetec (Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas*), Presupuestación, Ejercicio y Control del Gasto Público Municipal*, 1991.

Legislación de la Administración Pública Federal, Ediciones Delma, trigésimo séptima edición, 1999.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Ley Orgánica del Congreso de la Unión

Martner, Gonzalo, *Planeación y Presupuesto por Programas*, Siglo XXI, México, 1984.

Marván, Ignacio, *Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México,* en: Política y Gobierno, Núm. 1, 1997

Molina López, Guillermo Eduardo, *Planificación, Programación y Presupuestación*, UNAM, México, 1983

Nacif, Benito, *El Congreso Mexicano en Transición: Cambios y Continuidades,* CIDE, DTEP 101.

Problemas actuales del Derecho Constitucional, México, IIJ-UNAM, 1994. (Orozco Henríquez, J. Jesús, Las facultades de control del Legislativo sobre el Ejecutivo en México)

Orrantia Arellano, Fernando A., *Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal: Estudio Constitucional,* Editorial Porrúa, México, 1998.

Petrei, Humberto, *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America,* Inter American Development Bank, 1998.

Rincón Gallardo, Gilberto, *El Control de las Finanzas Públicas,* Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1996 (Luis Carlos Ugalde, El Poder Fiscalizador de la Cámara de Diputados en México).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Reforma al Sistema Presupuestario: La Nueva Estructura Programática*. México, D.F., noviembre de 1997. Presentación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*. México, noviembre de 1997. Presentación.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano,* México, Editorial Porrúa, S.A., 1987, vigésimo segunda edición.

Vázquez Arroyo, Francisco, *Presupuesto por Programas para el Sector Público de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, 1979.

Vázquez Arroyo, Francisco, *La Modernización del Estado,* Ediciones El Caballito, México, 1991.

Páginas en Internet:

www.secodam.gob.mx

www.shcp.gob.mx

www.cddhcu.gob.mx

ANEXO: Leyes y Reglamentos que norman el Ciclo Presupuestario: Definiciones

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Como sabemos esta es la Ley Suprema de nuestro país la cual: "regula los aspectos: los derechos del hombre y la organización del Estado"6 Así, la Constitución define las garantías individuales; la soberanía nacional y la forma de gobierno; las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional; la división de Poderes; responsabilidades de los servidores públicos; lineamientos de los Estados y del Distrito Federal; trabajo y previsión social; acerca de las reformas a la Constitución.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Esta ley establece las bases organizacionales de la Administración Pública Federal: Centralizada y Paraestatal. La Administración Pública Centralizada la constituyen: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo. Por su parte, componen la Administración Pública Paraestatal: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

En general, esta ley establece la forma en que se desenvolverá la Administración Pública Federal; como se integra: Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; atribuciones de las mismas; etcétera.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL Y SU REGLAMENTO

Esta ley norma y regula el Presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal y será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. El gasto público federal se define en la ley como aquel que comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan: el Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; el Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, El Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas anteriormente. Para efectos de esta ley a las instituciones anteriores se les denominará genéricamente como "entidades", salvo mención expresa (Artículo 2°).

Por su parte, el **REGLAMENTO** tiene como disposición general la programación- presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal; así como las Cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Distrito Federal, a las que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

La Ley y el Reglamento norman las actividades que en torno a la programación- presupuestación del gasto público federal, los programas, los anteproyectos de Presupuesto, el ejercicio del gasto público federal, el ejercicio y pago de los recursos, de la contabilidad, el control y evaluación del gasto, auditorías, adecuaciones presupuestarias, y responsabilidades que las entidades deben de seguir en el ejercicio de sus atribuciones.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO

Esta Ley tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal. Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto a unidades de la administración pública federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta ley y su reglamento y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda. Asimismo, la Ley define claramente quienes constituyen una entidad paraestatal, sus atribuciones, su desarrollo y operación y su control y evaluación.

Por su parte, el **REGLAMENTO**, tiene por objeto reglamentar la presente Ley en cuanto a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales. Este Reglamento dispone los lineamientos en torno a: la constitución y extinción de las entidades; atribuciones y obligaciones de los titulares de las entidades; al órgano de gobierno; los lineamientos de las entidades; la operación de las entidades; la vigilancia y control y evaluación de las entidades.

LEY DE PLANEACIÓN

Esta Ley tiene por objeto establecer: las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal; las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable; las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley, y las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y programas.

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA

Conforme a esta Ley, la Deuda Pública se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades: el Ejecutivo Federal y sus dependencias; el Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas anteriormente.

Por financiamiento se entiende la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de esta Ley, de interpretarla administrativamente, expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento. Por su parte, los titulares de las entidades públicas serán responsables del estricto cumplimiento de esta ley, su reglamento y de las directrices de contratación señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

Esta ley tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma que contraten: las unidades administrativas de la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; las procuradurías generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal; el Gobierno del Distrito Federal; los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales.

Los titulares de las dependencias y órganos de gobierno de las entidades emitirán bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias que se refieren en este artículo. La ley señala claramente aquello que comprenden las

adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública.

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

Esta ley tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen las unidades administrativas de la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la Procuraduría General de la República; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y las entidades federativas con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Esta Ley tiene por objeto reglamentar el TITULO CUARTO Constitucional en materia de: los sujetos de responsabilidad en el servicio público; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones; las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Son sujetos de esta ley los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Las autoridades competentes para aplicar esta Ley son: las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; las dependencias del Ejecutivo Federal; el órgano ejecutivo local del Distrito Federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Tribunal Fiscal de la Federación; los tribunales de trabajo, en los términos de la legislación respectiva, los demás órganos jurisdiccionales que determinan las leyes.

En lo particular esta Ley emite los lineamientos en cuanto a: sujetos y causas de juicio político y sanciones; procedimiento en el juicio político; procedimiento para la declaración de procedencia; responsabilidades administrativas; sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas; registro patrimonial de los servidores públicos; disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano

Ejecutivo del Distrito Federal.

LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Esta ley fue aprobada en diciembre de 2000, y tiene como objetivo fundamental regular las acciones de control externo que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Con esta ley, la Contaduría Mayor de Hacienda pasa a ser la Auditoría Superior de la Federación. Como su mayor contribución a los esfuerzos de control externo, esta nueva ley adiciona a los sujetos de fiscalización a los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios federales, y en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

De acuerdo con la ley, la fiscalización que realice la Auditoría Superior de la Federación se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo, y se realiza de manera independiente a cualquier otra forma de control.

Otra novedad importante, es que, aunado a las facultades para determinar daños y perjuicios que ya tenía la Contaduría Mayor, la ley da a la Auditoría Superior de la Federación la facultad para fincar responsabilidades, indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas, si de la revisión de la Cuenta Pública se detectaran irregularidades, hechos o conductas que dañaran a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades federales

Auditoría Superior de la Federación – Nuevas atribuciones
- Facultad de llevar a cabo revisiones en el mismo año a partir de los informes semestrales - Facultad de fincar directamente las responsabilidades - Facultad de realizar auditorías integrales, que incluyan la evaluación de resultados y el desempeño - Facultad de presentar el Informe de Resultados de Auditorías con mayor oportunidad (cinco meses antes) - Facultad de hacer público el informe una vez presentado a la Cámara de Diputados - Facultad de fiscalizar los recursos transferidos a estados y municipios, órganos autónomos, universidades públicas y personas físicas y morales que ejerzan directa o indirectamente recursos federales - Facultad de firmar convenios con las Contadurías de la entidades federativas para auditar recursos federales

Comparación de atribuciones **Contaduría Mayor de Hacienda *versus* Auditoría Superior de la Federación**	
Influencia del titular del ejecutivo en nombramiento de titular	Se requiere el acuerdo de dos terceras partes de los diputados presentes en la votación, lo cual dificulta la injerencia del Ejecutivo
Facultades legales limitadas, sólo podía emitir recomendaciones	Facultades sancionatorias a través de la facultad de fincar directamente responsabilidades
Extemporaneidad en la presentación de su Informe	Mayor oportunidad en la presentación del Informe por la posibilidad de revisar el Informe de Avance de Gestión Financiera; el tiempo se reduce de 18 a 8 meses
Enfoque tradicional basado en auditorias financieras y de cumplimiento procedimental	Facultad de llevar a cabo auditorías al desempeño
Confidencialidad y secrecía en los resultados de sus Informes	Los resultados de su trabajo podrán ser públicos