

PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA LOCAL

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ*

RESUMEN: A partir de la segunda mitad de los años setenta, con la introducción de la presupuestación programática el presupuesto ha pasado de ser un expediente para autorizar gastos a ser una herramienta de la planificación, porque está vinculado al proceso de planeación, ya que integra las acciones financieras en función de la política del gobierno y de su proyecto de desarrollo. Este artículo trata de la implantación del presupuesto por programas estatal y municipal, de su marco legal, y de las diferentes etapas de su formulación.

Palabras clave: presupuestación, planeación, programación, finanzas públicas, federalismo, estados, municipios.

ABSTRACT: *Since the second half of the sixties, with the introduction of programming as a technique of organizing public expenditures, the budget has been transformed from an instrument to authorize expenditures, to a tool for planning. This is due to the fact that modern budgeting integrates financial actions with governmental policies and the governments plan for development. This article draws on the adoption of programming at the local and municipal levels, analyzing subjects such as the required legal framework and the different stages of the process implied.*

Descriptors: *budgeting, planning, programming, public finances, federalism, states, municipalities.*

* Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. *Presupuestación programática local*. II. *Presupuestación y desarrollo*. III. *Presupuesto por programas en México*. IV. *Planeación coordinada para el desarrollo*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA LOCAL

La necesidad de resolver los problemas provocados por los dos conflictos bélicos mundiales modificó el papel del Estado, a sus funciones primordiales de dar satisfacción a las necesidades esenciales de defensa nacional, mantenimiento de la seguridad pública, gestión de las relaciones exteriores, preservación del orden jurídico, regulación monetaria, y excepcionalmente de atención al fomento económico y bienestar social, añadió las de reimplantar la paz social, desarrollar la economía y estabilizarla, equilibrar las condiciones de las diferentes regiones del país, superar las crisis cíclicas, redistribuir la riqueza, facilitar la movilidad de las clases sociales y cumplir sus aspiraciones de bienestar.¹

II. PRESUPUESTACIÓN Y DESARROLLO

Con el Estado a cargo de la estrategia global del desarrollo económico y social, el presupuesto público —el plan general previo de ingresos y egresos donde se fija una relación de medio a fin entre ellos— pasó de ser un expediente administrativo y contable para autorizar gastos, a ser una de las principales herramientas de la política económica.

Con el fin de fusionar las actividades de planificar, programar y presupuestar en un proceso único que permitiera precisar la estrategia integral, formular los programas, preparar el presupuesto, y llevar a cabo los objetivos propuestos, se introdujo el sistema de presupuesto por programas, que es un proceso con base técnica que asigna recursos a proyectos de acuerdo con sus metas y previo

¹ Rosas Arceo, Alfredo, *La crisis fiscal del presupuesto en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Ediciones Técnico-Científicas, 1992, p. 178.

cálculo de sus costos unitarios, que al emplear una clasificación combinada sectorial-administrativa hace resaltar la duplicación de funciones; y que al prever el control de la ejecución, la verificación de las realizaciones físicas, y la medición de los resultados, permite establecer responsabilidad si la gestión administrativa no se ajusta a lo programado y no se alcanzan las metas.²

El motivo para implantar este sistema³ fue que su aplicación hace posible establecer las metas —nacionales, estatales o municipales—, investigar los medios para alcanzarlas, seleccionar entre ellos los más adecuados, y determinar con certeza sus costos. El fundamento del proceso de selección de los planes y de los programas más eficaces para alcanzar los fines de la política gubernamental —piedra angular del sistema— es el empleo metódico del análisis económico para decidir entre las diferentes opciones del gasto público, pues el análisis económico de costo-beneficio o de costo-eficiencia es el procedimiento más efectivos para hacerlo, porque a partir de la información sobre los costos y los beneficios de cada una de las posibles opciones, provee a la administración pública con criterios efectivos para tomar decisiones sobre la asignación y distribución de los recursos disponibles en función de las metas por lograr, y de acuerdo con los objetivos de la política gubernamental. Por otra parte —atendiendo a su aspecto de presciencia—, la presupuestación programática tiene como función elaborar proyectos diseñados de tal modo que su organización permita un examen con perspectiva plurianual.

De este modo, sin perder su carácter de procedimiento administrativo, en tanto prevé acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas gubernamentales, como resultado de la creciente intervención del Estado en el proceso económico el presupuesto —como expresión de un plan programado que hace congruentes los objetivos previstos con los recursos disponibles— ha venido a ser un elemento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con medios restringidos, una

2 Secretaría de Educación Pública y Universidad Autónoma de Tlaxcala, *V Curso Nacional Universitario sobre Presupuestación Programática*, p. 68.

3 Rosas Arceo, Alfredo, *op. cit.*, nota 1, 1991, pp. 194 y 195.

forma eficaz de afrontar las fluctuaciones económicas, un instrumento útil de redistribución del ingreso, y una manera de acelerar el desarrollo económico. Es también un recurso político en tanto implica decisiones gubernamentales respecto a compromisos concretos y beneficios prometidos que son ejecutadas a través del ejercicio del poder.⁴

La presupuestación está vinculada a la totalidad del proceso de planeación nacional y responde a las demandas sociales, económicas y políticas que afectan la conducción de los asuntos públicos, por lo que sus objetivos son tanto políticos como administrativos, sociales y económicos. Por lo anterior, el presupuesto es mucho más que un documento financiero, pues es el arbitrio por medio del cual se establecen políticas, se desarrollan programas de acción pública, y se determinan controles legislativos y administrativos. Jurídicamente el presupuesto es el documento relativo a la previsión de ingresos y gastos públicos, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable.

1. *Noción de programa*

Un programa es la especificación de las actividades que han de realizarse para que en un tiempo determinado se cumplan las metas propuestas.⁵ Se integra por un conjunto de actividades realizadas de tal modo que en el plazo señalado los recursos empleados produzcan el resultado previsto. Para lograrlo, cada proyecto debe contener la información relativa a la calendarización de las actividades, su costo, los medios para financiarlas, y los responsables de su ejecución, así como la especificación de las unidades de medida necesarias para establecer un sistema de información que haga posible evaluar tanto el nivel de consistencia con que se lleva a cabo la partición de los recursos, como el de su rendimiento y los resultados alcanzados. La determinación de programas para

4 Martner, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, 12a. ed., México, Siglo XXI, 1981, pp. 7 y 8.

5 Rosas Arceo, Alfredo, *op. cit.*, nota 1, p. 193.

cada función que debe realizarse es lo que hace posible una eficaz administración presupuestaria.

La comparación y evaluación de programas alternativos es un elemento importante de la política presupuestal, porque la misma suma empleada en proyectos diferentes produce resultados distintos tanto desde el punto de vista económico como social. Una política presupuestal apropiada es aquélla en la que el desembolso de los recursos públicos se canaliza a donde pueden obtenerse los mayores beneficios netos, y en la que el grado en que el bien producido o el servicio prestado coinciden con el objetivo previsto puede medirse con certeza.⁶

A. *Principios de la programación*

Discernir correctamente las vías alternativas de acción y establecer fundadamente los plazos para su ejecución se relacionan con la *racionalidad* con la que debe ejercerse la programación y con la *previsión* con la que debe considerarse; del mismo modo que la *unidad* y la *universalidad* de la programación se refieren, aquélla a integrar los diferentes planes entre sí para formar un todo orgánico y compatible, y ésta a abarcar la conducta de todos los involucrados en la realización de todas y cada una de las fases del programa para hacerla coherente. Dar seguimiento a los programas prescritos para alcanzar los objetivos propuestos, remite al principio de *continuidad* de la programación; así como el reconocimiento de que en toda organización, la facultad de programar, que es privativa del órgano administrativo, se vincula con la regla de que programar es *inherente* a la potestad de administrar. Los principios básicos de la programación son pues la racionalidad, la previsión, la unidad, la universalidad, la continuidad y la inherencia.⁷

⁶ *Ibidem*, p. 183.

⁷ *Ibidem*, p. 184.

B. *Fases de la programación*

El proceso de programación abarca tanto la formulación, discusión y ejecución de los proyectos, como el control y evaluación de sus resultados.⁸ El procedimiento se inicia en la administración con el diagnóstico de la necesidad que ha de satisfacerse, a continuación se analizan las tendencias estadísticas de su amplitud, evolución y respuesta a medidas anteriores, se plantean las metas concretas con base en la evaluación de las alternativas, y se asignan los recursos indispensables para remediar dicha carencia. Una vez formulado el programa se presenta para su discusión y aprobación ante la representación de quienes van a ser afectados tanto por su ejecución como por la recaudación de los medios para financiarlo, y obtenida su anuencia vuelve a la administración para su ejecución. El análisis periódico y objetivo de los avances conseguidos hace posible evaluar y controlar el cumplimiento de las metas del programa, descubrir las desviaciones, reconocer las deficiencias y en caso necesario variar el curso de acción para evitar malgastar los recursos.

C. *Elementos de la programación*

Todo el proceso de programación se funda en cuatro elementos que interactúan en sus diferentes fases: la definición de las políticas, la elaboración de los planes, la formulación de los programas de trabajo, y la presupuestación; ya que los planes son resultado de la política general del gobierno y conducen a programas de trabajo. Asignar costos a los fines especificados constituye la presupuestación.⁹

La formulación del presupuesto implica elaborar un programa anual de trabajo y calcular tanto el monto de las partidas de gasto, como el de los ingresos necesarios para sufragarlo; y también determinar en qué y cómo se gastará dicho fondo durante el periodo para el cual se prepara; lo cual entraña llevar a cabo tanto fun-

⁸ *Ibidem*, pp. 184 y 185.

⁹ *Ibidem*, p. 186.

ciones destinadas a elaborar el programa de trabajo anual de gobierno, como ejercer las destinadas a desarrollar el cálculo de las partidas presupuestales y la estimación de ingresos, con cuyos elementos se puede componer el documento presupuestario.

D. Programación presupuestal

La programación presupuestal es un auxiliar en la planeación del desarrollo que integra las acciones programáticas financieras en función de la política del gobierno y de su proyecto de desarrollo, haciendo congruentes los objetivos y las metas a través de programas específicos, y que al desplegar datos tanto de los costos como de los resultados previstos de medidas alternativas, ofrece elementos útiles para tomar las decisiones pertinentes.

El método de programación presupuestal exige una aplicación sistemática del análisis económico de las diferentes alternativas del gasto público,¹⁰ examen que es la piedra angular del procedimiento que se trata y constituye la médula del proceso de selección de los planes y programas más convenientes para el logro de los fines de la política gubernamental, al poner al alcance de los niveles superiores de la administración la información relativa a los costos y beneficios de cada una de las alternativas para facilitar la asignación racional de los recursos disponibles de acuerdo con los propósitos de las políticas gubernamentales. Como expresión financiera de la acción programada del gobierno y también manifestación de sus límites, el presupuesto por programas es un instrumento de política económica y también de racionalización administrativa.

El presupuesto por programas es un conjunto de funciones continuo mediante el cual, integrada a los planes a mediano y largo plazo, se desarrolla en forma cíclica la planeación a corto plazo que coincide con el año fiscal. Los pasos que se siguen son *la planeación*, que consiste en la revisión de los objetivos y metas de cada sector y en la jerarquización de sus programas; *la formulación*

¹⁰ *Ibidem*, pp. 191 a 194.

del presupuesto, que implica diversas actividades: la propuesta de normas de capacitación, la elaboración de proyectos, la integración del presupuesto y su estudio, discusión y aprobación; *la reformulación*, que comprende la distribución específica del presupuesto ya autorizado y los concomitantes ajustes de metas por proyectos; *la operación*, que abarca la erogación de los fondos y la ejecución de las actividades con ellos financiadas; y *el control y la evaluación* que comprenden el estudio de los registros, la detección de las irregularidades, la investigación y el análisis de sus causas, y la preparación de recomendaciones para corregirlas.

Esta técnica es un instrumento político en la medida en que adopta las decisiones políticas a las que cada dependencia debe someterse; es una herramienta contable porque es el procedimiento para conocer los costos de los diferentes proyectos con el fin de realizar una acción planificada; es un procedimiento administrativo, por que tiene por objetivo coadyuvar a la incorporación de criterios racionales e instrumentos adecuados para la programación, la realización y la evaluación de las actividades que corresponden a cada función establecida; es un expediente económico en tanto provee el medio más efectivo para la asignación de recursos con base en la aplicación de un análisis económico de costo-beneficio o de costo-eficiencia;¹¹ es un instrumento financiero que hace factible identificar las acciones que van a ejercerse por medio del establecimiento de objetivos, fines y metas, y que asimismo permite controlar y evaluar su gestión; y es por último un mecanismo jurídico pues todo el proceso está regido por leyes.

2. Sistema de presupuesto por programas

La estructura del sistema de presupuesto por programas permite una visión con perspectiva plurianual de las actividades de planificar, programar y presupuestar a corto, mediano y largo plazo, y las integra en un único proceso que permite definir la estrategia,

¹¹ *Ibidem*, pp. 193 y 194.

tomar decisiones, elaborar los programas y los presupuestos, y cumplir los objetivos.

III. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN MÉXICO

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1935, en vigor a nivel federal hasta 1976, establecía una estructura presupuestal de corte orgánico en función de una clasificación de partidas presupuestales por ramas de actividades,¹² que cada dependencia ejercía conforme con sus necesidades y de acuerdo con el monto de la partida asignada, y que era un mero instrumento administrativo-contable sin trascendencia política ni jurídica.

Se trataba de un proceso empírico que sólo detallaba las adquisiciones de gobierno y preveía un control financiero legal; pero que carecía de elementos de información, lo que impedía identificar la duplicación de atribuciones y diluía la responsabilidad de quienes efectuaban la gestión administrativa. Por otro lado, imposibilitaba evaluar y medir la eficiencia por falta de control sobre los resultados obtenidos, y sobre los que dejaban de alcanzarse, dificultaba la planificación, e impedía correlacionar las metas a largo plazo y las acciones que a corto plazo debían desarrollar los servidores públicos.

En 1974 se inició una etapa de transición que se llamó de orientación programática, que condujo a que en diciembre de 1976 se abrogara la ley que se ha comentado y se expidiera la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en vigor, que implantó en la administración federal el presupuesto por programas, mismo que a manera de prueba venía utilizándose desde 1975 en la Secretaría de Obras Públicas, en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y en la Universidad Nacional Autónoma de México.¹³

Al entrar en vigor en 1977 la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, para racionalizar la gestión pública implantó el presupuesto por programas apoyados en los objetivos y funciones

¹² Osornio Corres, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 88.

¹³ *Ibidem*, pp. 85 a 87.

de cada entidad gubernamental y fundados en costos,¹⁴ tomando como base la situación deseable prevista para el futuro, considerando los recursos y las acciones necesarias para alcanzarla.

El presupuesto por programas es un proceso con base técnica en el que se considera de máxima importancia tanto lo que va a realizarse con los fondos disponibles, como la comprobación de que lo ejecutado haya sido lo programado de acuerdo con las metas a corto plazo desprendidas de los objetivos a largo y mediano plazo. Al integrar en un solo documento los proyectos de presupuesto de todas las entidades, permite identificar la duplicación de funciones, percibir las posibles ineficiencias de la administración, y precisar la responsabilidad de las dependencias a cuyo cargo está alcanzar las metas determinadas con antelación.¹⁵

El presupuesto como se concibe actualmente, es un instrumento de política económica en el que convergen controles jurídicos, contables, y sociales, del que se desprenden resultados y costos con base en programas apoyados en objetivos, funciones y metas de cada entidad, con la particularidad de que en México se entiende por presupuesto únicamente la previsión del gasto público,¹⁶ en tanto que la de los recursos se establece aparte: la Ley de Ingresos.

El presupuesto de egresos es el documento mediante el cual se asignan recursos a los programas que han de realizarse en un año fiscal; en consecuencia el gasto público se finca en los presupuestos formulados con apoyo en programas anuales que señalan objetivos, metas, y unidades responsables de su ejecución. El fin del presupuesto de egresos es prever el gasto público, que es el conjunto de erogaciones que hace el Estado para la satisfacción de necesidades colectivas adquiriendo bienes o pagando servicios para lograr el bienestar social.

14 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, artículo 13.

15 Osornio Corres, Francisco Javier, *op. cit.*, nota 12, p. 90.

16 Ley de Presupuesto..., *cit.*, nota 14, artículo 16.

1. *Principios presupuestales*

El régimen en vigor establece una estructura programática basada en los principios presupuestales de equilibrio, periodicidad, unidad, programación, especificidad, universalidad, claridad, uniformidad y divulgación, que constituyen las normas básicas que debe observar el presupuesto en todas sus fases.¹⁷ Estos principios se refieren: el de *equilibrio*, a que los ingresos estimados y los gastos previstos deben estar nivelados; el de *unidad*, a que debe existir una sola cuenta de gastos; el de *universalidad*, a que el presupuesto debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno; el de *especificidad*, a que el presupuesto debe detallarse a través de diversos conceptos que pormenorizen, tanto como sea posible, los programas a cargo de cada organismo; y los de *uniformidad* y *claridad*, a que dicho documento debe ser comprensible y homogéneo en toda su estructura, con cuentas bien detalladas, acompañadas de una acotación que las justifique; el de *acuciosidad* se refiere a que todo el proceso de preparación debe hacerse con exactitud y con apego a las necesidades y a las circunstancias reales; y el de *exclusividad* indica que el presupuesto debe relacionarse sólo con materias financieras y programáticas. Asimismo, debe cumplir con el principio de *periodicidad* y, por lo tanto, comprender el gasto que ha de realizarse en el año para el que se prepara, y con el de *divulgación*, pues debe dársele una amplia difusión para que la sociedad conozca lo que el gobierno va a hacer y por qué lo va a hacer.

2. *Presupuesto por programas a nivel federal*

En el ámbito del Ejecutivo federal son dos las dependencias encargadas de vincular las actividades de presupuestación: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que orienta y supervisa las distintas fases del proceso de presupuestación, prepara los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, y ejerce éste;¹⁸

17 Martner, Gonzalo, *op. cit.*, nota 4, pp. 36 y 37.

18 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 31, fracciones I, II, III, XIV, XV, XVIII, y XXIII.

y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo¹⁹ que revisa y evalúa la formulación y ejecución del gasto público.

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo²⁰ se determinan las orientaciones nacionales y se procede a vincularlas con los objetivos globales, sectoriales y regionales en el seno del gabinete económico, ajustándolas a los límites financieros. Una vez que la Secretaría de Hacienda recibe los anteproyectos de cada entidad, elabora el anteproyecto de presupuesto por programas a nivel programa, subprograma, y proyecto, clasificando el gasto en capítulos presupuestales conforme con la estructura programática; a continuación desglosa y calendariza los programas con las asignaciones presupuestales específicas.²¹ La misma dependencia resume los proyectos individuales en un anteproyecto de presupuesto que presenta al presidente de la república para su revisión, y obtenida su autorización, lo envía a la Cámara de Diputados para su examen, discusión y aprobación.

3. *Presupuestación por programas*²²

De conformidad con la estructura política mexicana, los municipios integran las entidades federativas que unidas forman una Federación denominada Estados Unidos Mexicanos; esta Federación es la instancia de gobierno donde se generan las iniciativas de carácter jurídico que una vez ratificadas por las legislaturas locales se aplican en todo el territorio nacional; pero queda reservado a los congresos locales todo lo que se refiere a su régimen interior.²³

En el ámbito local, la introducción del presupuesto por programas a nivel federal tuvo mucha trascendencia. Al promulgarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁴ y la Ley del

19 *Ibidem*, artículo 37, fracciones I, V, VI, VII y IX.

20 Ley de Presupuesto..., *cit.*, nota 14, artículo 4o.

21 Sedas Ortega, Cecilia, *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local*, Guadalajara, Indetec, 1994, p. 49.

22 *Ibidem*, pp. 11 a 80.

23 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 40.

24 *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976.

Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,²⁵ que establecieron una estructura organizacional y operacional para los presupuestos, su ejercicio y control, a nivel estatal empezó a asimilarse paulatinamente la necesidad de adecuar sus diversos ordenamientos a los cambios introducidos en materia de planeación y presupuestación en el nivel federal; por otra parte, en 1983, a raíz de la promulgación de la Ley de Planeación,²⁶ y de la reforma al artículo 115 de la Constitución federal que reconoció la autonomía de los municipios para el manejo de su hacienda, y estableció medidas para impulsar su desarrollo, los estados procedieron a incorporar en sus Constituciones y en sus leyes locales y municipales medidas en beneficio de sus subdivisiones políticas que tenían que manejarse con un sentido programático.

Estas circunstancias llevaron a que las legislaturas locales, que desde 1980 habían empezado a reformar los marcos normativos que regulan las fases del proceso presupuestario local, prosiguieran con esa actividad hasta culminar con la promulgación de leyes estatales de presupuesto, contabilidad y gasto público, y de leyes estatales de planeación.

Las normas y principios fundamentales de la proyección nacional para el desarrollo del país, así como para la integración y funcionamiento del Sistema de Planeación Nacional están establecidas en la Ley Federal de Planeación, que faculta al Ejecutivo nacional a coordinar sus actividades de planeación con los estados y municipios con la finalidad de que coadyuven a la planeación nacional. Con fundamento en ella, el Plan Nacional de Desarrollo integra el conjunto de instrumentos básicos que guían los esfuerzos del país para alcanzar los objetivos nacionales. Para dirigir la inversión en proyectos *con cargo al presupuesto federal*, que involucran a autoridades estatales y municipales, se han venido celebrado convenios de desarrollo social denominados entre 1983 y 1991 convenios únicos de desarrollo, y anteriormente convenios únicos de coordi-

25 *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1976.

26 *Diario Oficial de la Federación* de 5 de enero de 1983.

nación²⁷ que comprenden los programas que se ubican dentro del contexto del Plan Nacional de Desarrollo.

A. *Planeación estatal para el desarrollo*

Los principios básicos conforme con los cuales se planea el desarrollo de las entidades están establecidos en las leyes estatales de planeación. En ellas se establecen las bases para la integración y funcionamiento de los sistemas estatales de planeación democrática, la promoción de la sociedad civil, la democratización del sistema político, el fomento de la economía, la redistribución del ingreso y la libre concurrencia, la descentralización del desarrollo local, el fortalecimiento de la soberanía estatal, y la restitución y fortalecimiento del bienestar social.

B. *Presupuestación a nivel estatal*

En virtud de la autonomía estatal en lo concerniente a su régimen interior, las Constituciones políticas de las entidades federativas establecen los principios básicos en materia hacendaria que las autoridades locales manejan a su criterio, tomando en cuenta sus necesidades y sus circunstancias económicas, sociales y políticas. En lo que concierne a este estudio, señalan por una parte la facultad de los congresos locales para decretar anualmente los gastos del Estado e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlos, y la de revisar la cuenta pública; y, por la otra, la obligación de los ejecutivos locales de presentar a sus respectivas legislaturas los proyectos de presupuesto de egresos y de ley de ingresos.

²⁷ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Planeación, programación, presupuestación*, obra en prensa, p. 98.

C. *Marco legal*

Partiendo de las Constituciones locales en las que se precisan las atribuciones y obligaciones que sirven de base a la actividad presupuestaria estatal y municipal, y señalan la competencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo al respecto, se han expedido ordenamientos legales que regulan la materia presupuestaria cuyos nombres varían de estado a estado, haciendo mención ya del presupuesto, del gasto público, o de la contabilidad, o a la cuenta pública; pero que llámense como se llamen regulan la elaboración, presentación, y aprobación del presupuesto de egresos, el ejercicio del gasto, la elaboración y la presentación de la cuenta pública, y el control y evaluación de lo erogado.²⁸

Al principio, la práctica del presupuesto por programas recién introducido enfrentó varios problemas,²⁹ que en mayor o menor medida y con distintas variantes se presentaron en las distintas entidades. El nuevo método presupuestal se apoya en un flujo de información sistemático que no podía proporcionarse con sistemas de información incipientes por carencia de procesos automatizados por falta —en diversos grados— de desarrollo tecnológico, lo que obstaculizaba el establecimiento de sistemas de costos que permitieran determinar el costo real de cada programa y el de sus elementos. Por otra parte, las unidades de medida empleadas en los catálogos vigentes antes del cambio no permitían la medición adecuada de los resultados de la gestión administrativa conforme al nuevo sistema.

Además, la definición y el contenido de los programas y subprogramas de cada dependencia no era muy preciso, porque en breve tiempo el personal de las unidades administrativas a cargo de la preparación del presupuesto tuvo que asimilar y homogeneizar los conceptos y la terminología básica para determinarlos.

²⁸ Para un estudio detallado de la legislación local, véase Nuño Sepúlveda, José Ángel, *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1992.

²⁹ Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno de Hidalgo, *La experiencia del presupuesto por programas en Hidalgo*. Indetec, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 113, septiembre-octubre de 1998, pp. 132 a 135.

El cambio implicaba no sólo la modificación de los patrones de acción conocidos, sino un aumento de trabajo —sobre todo respecto al registro y control del gasto por programas y subprogramas— sin contar de inmediato con más recursos humanos, ni con mayor apoyo tecnológico. Adicionalmente la administración se complicó enormemente porque el interés en asegurar el empleo de controles estrictos llevó a una multiplicación de formatos para la preparación de los proyectos de presupuesto, lo que impedía su formulación expedita.

Con el auxilio de las publicaciones y de los cursos impartidos por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, las administraciones locales fueron simplificando los formatos para agilizar la integración del presupuesto; depurando y reduciendo los programas y subprogramas propuestos por las distintas entidades para que efectivamente respondieran a los objetivos de la planeación global; buscando unidades de medida que respondieran a las necesidades de una evaluación real de resultados; y mejorando la eficacia del sistema de costos.

Solucionado lo anterior, el interés se centró en incrementar el registro sistemático de las acciones desarrolladas, y en mejorar la objetividad, al establecer las metas y al calcular a los beneficiarios de cada programa; en homogeneizar los métodos y los procedimientos; y en emplear la información con el fin de lograr evaluaciones más reales y efectivas. Asimismo, se establecieron indicadores para medir de manera responsable las actividades realizadas, las obras ejecutadas y la repercusión de éstas a favor de los grupos sociales cuya condición se intentaba mejorar.

a. Normas básicas previstas para la presupuestación

Las normas comunes previstas para la elaboración de los presupuestos estatales en sus respectivas regulaciones son la existencia de una dependencia encargada del ejercicio del gasto público; el principio de que no se efectuará ningún pago que no esté autorizado en el presupuesto ni determinado por una disposición legal posterior; la indicación de los pasos a seguir con el fin de lograr

transferencias o ampliaciones presupuestarias; la determinación de topes máximos financieros autorizados para el ejercicio fiscal de que se trate; y el establecimiento de montos máximos de endeudamiento.

Atribuciones del Ejecutivo. Las administraciones públicas locales están obligadas legalmente a estructurar sus presupuestos con base en programas y proyectos, señalando tanto a los responsables de su ejecución, e indicando los objetivos, metas, prioridades, y estrategias que han de cumplirse como los recursos de que disponen; previendo además la coordinación de acciones, el control integral y la evaluación de los resultados.

Formulación y ejercicio del presupuesto. El presupuesto del Poder Ejecutivo estatal se realiza con base en los anteproyectos de sus entidades y dependencias; la responsabilidad de formularlo la comparten las secretarías a cargo de las finanzas y de la planeación y programación, y una vez autorizado por él, el gobernador lo envía junto con los proyectos del Poder Judicial y Legislativo para su discusión y aprobación por el congreso local.

El órgano responsable de la aplicación del presupuesto es cada dependencia o entidad a la cual la secretaría de finanzas estatal le suministra recursos para el cumplimiento de sus objetivos. El pago por realizar lo ordena el titular de la dependencia de que se trate, cumpliendo con los requisitos legales, y si el gasto no excede el monto autorizado en el presupuesto de egresos, la orden es refrendada por el responsable de las finanzas públicas. Toda la gestión administrativa de los fondos públicos está sujeta al control financiero que se ejerce sobre todas las erogaciones con cargo al presupuesto de egresos.

Control y evaluación del presupuesto. Esta etapa consiste en el desarrollo de aquellas actividades que tienen por objeto supervisar, revisar, analizar y evaluar la ejecución el presupuesto. El control y evaluación se hace atendiendo a los programas de trabajo cuya realización se previó durante la vigencia del presupuesto, y a los que durante ésta fueron modificados. El control permite detectar las desviaciones y en su caso corregirlas; la evaluación tiene por objeto determinar si los recursos se ejercieron conforme con lo

autorizado, y si las metas y objetivos se cumplieron de acuerdo con lo programado; en suma, precisar si se justificaron o no los resultados del ejercicio presupuestario.

En el ámbito estatal, el control interno lo realizan las secretarías de Finanzas, las de Programación o Planeación, y las contralorías estatales; y el control externo, las contadurías mayores de Hacienda dependientes de las legislaturas locales.

b. Atribuciones del Poder Legislativo

La facultad de las legislaturas para autorizar el presupuesto local, y para revisar las cuentas públicas de los estados y de sus subdivisiones políticas, y asimismo sus iniciativas de leyes de ingresos es señalada por las leyes orgánicas del Poder Legislativo de los diferentes estados. Las legislaturas locales son auxiliadas en esas funciones por sus respectivas contadurías mayores de hacienda o glosa, que son los órganos técnicos encargados de examinar los proyectos de leyes de ingresos y de presupuesto, y de formular las conclusiones que deriven del estudio de dichos documentos; así como de revisar las cuentas públicas de las secretarías y dependencias de la administración pública estatal, de los organismos y empresas públicas estatales y municipales, de los ayuntamientos de éstos, y de las instituciones privadas que reciben subsidios estatales.

4. Presupuestación por programas municipal³⁰

Por lo que hace a las subdivisiones políticas de las entidades federativas, las constituciones estatales establecen la potestad de las legislaturas locales para determinar las contribuciones que percibirán los municipios; así como la libertad de las autoridades de éstos para administrar su hacienda pública, y la facultad de las mismas para presentar iniciativas de leyes o decretos —y por tanto la de la que se refiere a sus ingresos—, la capacidad de los ayuntamientos para elaborar y aprobar sus presupuestos de egresos con

30 Sedas Ortega, Cecilia, *op. cit.*, nota 21, pp. 11 a 80.

base en los ingresos disponibles; y la existencia de un órgano del congreso local encargado de revisar las cuentas públicas municipales.

A. Orientación programática a nivel municipal

Los dos mil trescientos ochenta y siete municipios de la república operan su gasto público de acuerdo con una orientación programática que precisa quién y cómo gasta, en qué lo hace y para qué. En los planes municipales de desarrollo se definen los objetivos, políticas y estrategias generales que han de seguirse, se describen los programas que han de desarrollarse, se establecen los costos globales de cada programa y su forma de financiamiento, y se indican los órganos responsables de su ejecución.

B. Marco legal presupuestario municipal

La Constitución federal es la fuente primaria de la que emanan los lineamientos normativos básicos en que se funda el proceso presupuestario municipal; pero existen preceptos relativos a la materia en distintos cuerpos jurídicos estatales y municipales. En materia de gasto público, el ámbito de acción de la actividad municipal está delimitado por sus propias leyes orgánicas municipales, de hacienda y de ingresos; así como por las de presupuesto, contabilidad y gasto público y sus presupuestos de egresos; y también por sus códigos fiscales.

La facultad que tienen los ayuntamientos para formular, aprobar y modificar sus propios presupuestos de egresos, y la obligación del tesorero de formular y presentar al cabildo el presupuesto de egresos, están señaladas en las leyes orgánicas municipales; las que definen lo que es el presupuesto municipal, determinan su estructura y contenido, y la forma en que debe formularse y prepararse, fijan normas básicas para su ejercicio, señalan a los responsables en la ejecución del presupuesto, y establecen las modificaciones presupuestarias, son las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público municipales. Las leyes de hacienda municipi-

pales y las leyes de ingresos municipales definen las fuentes de ingresos que permiten a los municipios hacer frente a sus necesidades de gasto.

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

El proceso de presupuestar implica la actividad de todos los órganos de la administración: el presidente municipal fija los objetivos, políticas y lineamientos generales; las dependencias del ayuntamiento formulan los planes, programas y proyectos, y señalan las necesidades técnicas y de personal; la tesorería municipal determina las necesidades financieras, calcula las partidas presupuestales, estima los ingresos, elabora el presupuesto e integra y presenta el documento.

C. Formulación del presupuesto

La formulación del presupuesto se inicia con la realización de un diagnóstico de los servicios públicos que se prestan, de las necesidades y demandas colectivas, de los aspectos financieros del gobierno y de la participación ciudadana en la satisfacción de sus propias necesidades; dicho diagnóstico constituye la base para la elaboración del programa anual de trabajo, el cual debe contemplar en forma específica los proyectos de obras y servicios públicos que van a desarrollarse, sus metas y objetivos, así como los recursos necesarios para lograrlo.

Una vez elaborados los planes, programas y proyectos, se procede a la formulación e integración del presupuesto, documento en el cual —de acuerdo con los ingresos disponibles— se hace el cálculo de los gastos del ejercicio, se especifican metas y objetivos, se describen los recursos humanos y materiales requeridos, se hace la estimación de las partidas, y la asignación de los recursos financieros; y conforme con el cual, una vez aprobado, han de ejercerse las partidas autorizadas.

D. *Aprobación del presupuesto*

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

E. *Ejercicio del presupuesto*

El ejercicio del presupuesto —que corre a cargo de la tesorería municipal, del presidente municipal, del cabildo, de los responsables de los servicios generales y de obras públicas, y del síndico del ayuntamiento— consiste en la movilización de los recursos humanos, materiales y financieros previstos en el presupuesto, desarrollada durante el periodo para el cual fue autorizado. Las actividades básicas son la aplicación de las políticas y estrategias de ingresos y egresos, la captación de los ingresos, la puesta en marcha de los programas de obras, servicios y administración general, y la recepción y revisión de documentos para su pago.

F. *Control del presupuesto*

El control interno para vincular lo planeado y programado con lo presupuestado y ejercido, lo efectúan internamente el cabildo municipal, el presidente municipal, el regidor de hacienda, el síndico, la contraloría municipal y el tesorero municipal. Externamente lo hace la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la legislatura local, así como el gobernador de la entidad.

IV. PLANEACIÓN COORDINADA PARA EL DESARROLLO

Con base en programas operativos institucionales de carácter sectorial y regional, tanto los estados como los municipios han adoptado y ajustado medidas administrativas, financieras y jurídicas coherentes con un proceso presupuestario que es similar en los tres niveles de gobierno, por lo que estados y municipios al formular sus presupuestos, junto con sus propios planes particu-

lares, toman como base el Plan Nacional de Desarrollo.³¹ Las directrices que han de aplicar la Federación, los estados y los municipios en el diseño, elaboración e implementación del presupuesto programático, son las establecidas en los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo, así como en el Convenio de Desarrollo Social en vigor, de acuerdo con la Ley de Planeación y cumpliendo con los principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

V. CONCLUSIONES

Con la ampliación de las atribuciones del Estado, a raíz de los dos conflictos bélicos mundiales, quedó aquél a cargo de la estrategia global de desarrollo económico y social, y el presupuesto —expresión del plan programado para hacer congruentes los objetivos previstos con los recursos disponibles—, de ser mero expediente de control administrativo y contable para autorizar gastos, pasó a ser una de las principales herramientas de la política económica. La presupuestación está actualmente vinculada a la totalidad del proceso de planeación nacional, y responde a las demandas socio-económicas y políticas que afectan la conducción de los asuntos públicos.

Jurídicamente, el presupuesto es el documento relativo a la previsión de ingresos y gastos públicos, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable, motivo por el cual hubo de adecuarse ésta a los cambios ocurridos en el contexto político y socio-económico. A nivel federal, esto ocurrió cuando en 1977 entró en vigor la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; a partir de entonces los estados paulatinamente empezaron a asimilar los cambios introducidos en materia de presupuestación a nivel federal.

Cuando en 1983, a nivel federal entró en vigor la Ley de Planeación, y en la Constitución federal se establecieron medidas para impulsar el desarrollo de los municipios, las entidades federativas

³¹ *Ibidem*, p. 51.

procedieron a incorporar en sus Constituciones medidas en beneficio de sus subdivisiones políticas que tenían que manejarse con sentido programático. Esto aceleró la reforma iniciada en 1980 en los marcos normativos del proceso presupuestario local, que culminó a nivel estatal y municipal con la promulgación tanto de leyes en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público, como de planeación. La coherencia del sistema presupuestario en los tres niveles de gobierno, y la conexión entre los planes de desarrollo nacional, estatales y municipales, permite una planeación coordinada para el crecimiento de acuerdo con la Ley de Planeación, y cumpliendo con los postulados del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En el decurso de su práctica, el sistema de presupuesto por programas se afianzó y ha venido perfeccionándose; pero siendo un proceso continuo, lo que va lográndose es la base para continuar indefinidamente su desarrollo. Lo que sigue es incrementar la importancia del gasto de inversión en relación con el gasto de operación.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, programación, presupuestación*, obra en prensa, 303 pp.
- HERNÁNDEZ SALDAÑA, Víctor M., *Aspectos organizacionales para la administración del gasto en las entidades federativas*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1993, 133 pp.
- , *Lineamientos y políticas para el control del ejercicio del gasto público*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1994, 252 pp.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- MARTNER, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, 12a. ed., México, Siglo XXI, 259 pp.
- MORONES HERNÁNDEZ, Humberto, *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1991, 234 pp.

- NUÑO SEPÚLVEDA, José Ángel, *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1992, 256 pp.
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, 283 pp.
- ROSAS ARCEO, Alfredo, *La crisis fiscal del presupuesto público en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Ediciones Técnico-Científicas, 1992, 269 pp.
- SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DE HIDALGO, *La experiencia del presupuesto por programas en Hidalgo*. Indetec, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 113, septiembre-octubre de 1998.
- SEDAS ORTEGA, *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1994, 124 pp.
- SEQUEIRA MEDINA, Rita Angélica, *Las funciones del gasto público en las secretarías de finanzas de las entidades federativas*, Indetec, núm. 101, agosto-septiembre de 1996.
- VALENTÍN RAMÍREZ, Samuel, *Criterios para homologar el contenido conceptual de las clasificaciones presupuestarias estatales*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1996, 231 pp.
- VEGA OCHOA, Ernesto, *Fundamentos jurídicos del proceso presupuestario municipal*, Hacienda Municipal, núm. 63, junio de 1998.