

INTRODUCCIÓN

Con frecuencia se habla del enorme cúmulo de reformas que ha experimentado la Constitución mexicana de 1917 durante la era posrevolucionaria. Efectivamente, entre 1917 y 2000, se aprobaron 117 decretos de reforma constitucional que involucraron uno o más de los 136 artículos de la Constitución. Esos 117 decretos reformaron artículos constitucionales en 394 ocasiones (101 artículos fueron reformados en una o varias ocasiones y sólo 35 artículos no fueron reformados a lo largo de 83 años).¹

Desde una óptica politológica, es claro que el reformismo constitucional posrevolucionario tuvo una clara y evidente concentración en el periodo de transición democrática de doce años, entre 1988 y 2000: en el 14.5% del tiempo se aprobó el 21.3% de los decretos de reforma y el 32.7% de los artículos reformados. El sistema constitucional y el sistema de partidos experimentaron en esos doce años una

1 Muñoz Ledo, Porfirio, *Hacia una nueva constitucionalidad*, pp. 10-11; y Arocha Dagdug, Nelly, Gil Zuarth, Roberto y Lujambio, José María, “Balance de la LVII Legislatura”, en Paoli Bolio, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, pp. 41-42.

radical mutación, que hoy coloca a México en el concierto de las naciones democráticas en vías, sin embargo, de rutinización y consolidación.

Pese a ello, uno de los procesos que más ha cambiado en su operación política, debido al paso del sistema de partido hegemónico al sistema multipartidista, es precisamente el proceso presupuestario, aun cuando, en este campo, la precaria regulación constitucional original de 1917 prácticamente no se ha reformado. Esto no sólo significa que la pluralización y democratización del país no ha supuesto un proceso paralelo de adaptación y refinamiento del proceso presupuestario. También supone que México se ha quedado a la zaga —después de un siglo de extraordinaria ampliación del Estado de Bienestar, de la complejidad de la regulación económica y social y de la globalización— del desarrollo constitucional en esta importante materia de procesamiento y decisión cíclica para el ejercicio y la rutina democráticos.

El artículo 74, en su fracción IV, concentra las disposiciones constitucionales relativas al proceso de aprobación presupuestal. Originalmente fue brevísimo. Vea el lector la redacción a la que llegó el Constituyente de 1917:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

INTRODUCCIÓN

11

...

IV. Aprobar el proyecto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.

No fue sino hasta la Reforma Política de 1977 cuando esta fracción fue reformada mediante la adición de seis párrafos. Por principio de cuentas, el primer (y originalmente único) párrafo estableció no sólo la facultad de “aprobar”, sino que adicionó las de “examinar” y “discutir” el ahora “Presupuesto de Egresos de la Federación”, algo quizá innecesario, ya que ninguna Cámara en el mundo puede aprobar una pieza como el presupuesto sin previo examen y discusión, al tiempo que adicionó a la Cámara de Diputados la facultad de “revisar la cuenta pública del año anterior”;² por su lado, el segundo párrafo básicamente estableció la fecha en la que el presidente de la República debía hacer llegar a la Cámara de Diputados “las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto”: era el día 15 de noviembre; el tercer párrafo regulaba las “partidas secretas”; los párrafos cuarto, quinto y sexto regulaban la cuenta pública (su objeto, su órgano técnico de análisis —o sea la Contaduría Mayor de Hacienda—, los plazos para su presentación

² *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 6 de diciembre de 1977.

a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente); finalmente, el séptimo párrafo estableció las circunstancias bajo las cuales sería posible la ampliación del plazo para la presentación de la iniciativa presidencial.

Posteriormente, la fracción IV del artículo 74 constitucional apenas experimentó reformas: en 1982 se adicionó al segundo párrafo que en el año en que un nuevo presidente tomara posesión (el 1o. de diciembre: artículo 83 constitucional), el Ejecutivo podría presentar la iniciativa hasta el 15 de diciembre;³ en 1987 se eliminó del sexto párrafo la referencia a la Comisión Permanente;⁴ en 1993, se eliminó el plural de “leyes de ingresos y proyectos de presupuesto” y se estableció el singular “Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos” en el segundo párrafo; finalmente, en 1999 se creó la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (artículo 79 constitucional), y, por lo tanto, hubo de ajustar el párrafo sexto del 74 constitucional para abandonar la expresión “Contaduría Mayor de Hacienda”.⁵

La regulación en la materia no es sólo muy general y extraordinariamente precaria, sino que, a su

3 *DOF* del 17 de noviembre de 1982.

4 *DOF* del 17 de marzo de 1987.

5 *DOF* del 30 de julio de 1999.

INTRODUCCIÓN

13

vez, vista desde la integridad del ordenamiento constitucional, genera obstáculos para la deliberación parlamentaria e incertidumbre respecto del papel que han de jugar los órganos Ejecutivo y Legislativo del poder en su proceso de aprobación y aplicación. Hoy enfrentamos dilemas de diseño constitucional y legal vinculados a la falta de conexión entre el presupuesto y los planes de gobierno, al tiempo (muy limitado) con que cuenta el Legislativo para analizar la propuesta del Ejecutivo, al carácter sorprendentemente unicameral del proceso, al aislamiento del sistema especializado de comisiones permanentes del proceso decisorio intracameral, a la naturaleza administrativa y no legal del presupuesto mexicano, a la oscuridad con que la norma fundamental aborda el tema del veto presidencial en la materia presupuestal y a la procedencia de que dicho veto fuese total o parcial, a la indefinición constitucional respecto de la posibilidad de introducir reformas al presupuesto ya aprobado y en vigor, a la pertinencia de establecer un mecanismo constitucional de reconducción presupuestal en caso de que se presente una parálisis institucional entre poderes.

Estamos frente a un tema muy complejo, de importantes implicaciones jurídicas, políticas y económicas. Quizá por ello y por el aislamiento de las ciencias política, económica y del derecho, el deba-

te sobre su reforma ha tendido a ser fragmentario y parcial. Es por ello que tres profesores que hemos estado vinculados de una u otra forma a los temas parlamentarios nos hemos reunido para discutir desde distintas perspectivas el proceso presupuestario mexicano: Gerónimo Gutiérrez (economista y politólogo), Alonso Lujambio (politólogo) y Diego Valadés (constitucionalista).

El ensayo aborda el tema desde una perspectiva esencialmente comparada, en la búsqueda de dispositivos constitucionales pertinentes, si bien introduce el análisis histórico en distintos momentos, todo con un fin fundamentalmente propositivo. Se trata de una exploración, que de ningún modo pretende llegar a conclusiones definitivas. Es, por el contrario, una invitación a los practicantes de las ciencias económica, política y del derecho para que sigan vinculándose en el análisis de uno de los temas nodales para la consolidación de la democracia mexicana.⁶

6 Agradecemos a Roberto Gil Zuarth sus comentarios a la primera versión de este ensayo.