

III. Plazo para la deliberación legislativa sobre el presupuesto	137
1. Latinoamérica	141
2. Europa	146
3. Norteamérica	147
4. Asia	148
5. Oceanía	148

III. PLAZO PARA LA DELIBERACIÓN LEGISLATIVA SOBRE EL PRESUPUESTO

El tiempo legalmente previsto para la presentación del proyecto del presupuesto es de gran importancia pues de éste depende que el Poder Legislativo en general, y sus comisiones ordinarias en particular, tengan oportunidad para realizar un adecuado ejercicio de análisis y deliberación acerca del gasto público y de las políticas fondeadas por éste. En general, se puede pensar que un periodo corto para el despacho del proyecto de presupuesto tiende a empobrecer el debate y análisis sobre el mismo, e incluso en un caso extremo tiende a fortalecer al Ejecutivo en detrimento del Legislativo en el proceso de aprobación.⁴⁴ Un periodo corto limita la capacidad de las comisiones legislativas para realizar un estudio minucioso de aquellos rubros de gasto asociados a su competencia, al concentrar la mayoría

44 Sobre el particular, véase las opiniones del Ricardo García Saíenz, presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, en *Quórum*, año 8, núm. 69, pp. 7-15.

del trabajo en torno a la Comisión de Presupuesto. Probablemente por estas razones es que son pocos los países cuyo marco jurídico (Constitución o ley secundaria) no regula el tiempo en el que debe ser presentado el proyecto de presupuesto al Legislativo.

En el caso particular de México, el análisis, la discusión y la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados cambiaron significativamente a partir de 1997. La presencia de un gobierno dividido por primera vez en la historia posrevolucionaria evidenció el enorme letargo en que se encontraban la organización interna del Poder Legislativo,⁴⁵ así como la existencia de un marco institucional diseñado deliberadamente —opinamos— para limitar las facultades del Legislativo y disminuir el peso de este poder frente al Ejecutivo en la toma de decisiones públicas.

Entre las funciones en las que este propósito se aprecia con particular claridad al menos hasta 1997 se encuentra la relativa a la aprobación anual del presupuesto. Podríamos decir que en el caso de esta

45 Adoptamos aquí la definición clásica de gobierno dividido: aquel en que en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con 50% +1 de los escaños de la asamblea legislativa en sistemas unicamerales y en por lo menos una de las dos cámaras en sistemas bicamerales.

función, las limitaciones operan principalmente a través de: (i) el diseño constitucional básico incluido por supuesto el plazo para la discusión y aprobación, (ii) la cantidad, calidad y oportunidad de la información que se envía acompañando el proyecto de presupuesto; y (iii) el papel que ha desempeñado el sistema de comisiones, también previamente abordado.

Con respecto al segundo aspecto, a pesar de no ser materia específica de este trabajo, es menester comentar brevemente que a lo largo de los últimos años, se ha venido mejorado significativamente la cantidad y la calidad de la información que incluye el paquete económico anual. Dicho esfuerzo responde, sin duda, a la propia composición política de la Cámara de Diputados a partir de septiembre de 1997, pero también en medida importante a acciones que el Ejecutivo tomó “unilateralmente”.⁴⁶

46 La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de 1976 (art. 19) establece que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación debe contener: descripción clara de los programas que sean base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución; explicación de los principales programas y de los que abarquen dos o más ejercicios; la estimación de los ingresos y proposición de gastos para el ejercicio que se propone, con la indicación de los empleos que incluye; ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal; los ingresos y gastos del ejercicio en curso; la situación de la deuda y tesorería al final del último ejercicio y la estimación de la que se tendrá al final de los ejercicios en curso e inmediato siguiente; comentarios sobre las condiciones económicas financieras y hacenda-

En esta sección abordamos un aspecto relativamente delimitado del diseño constitucional: el reducido periodo de análisis con el que cuenta la Cámara para revisar y estudiar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo. En este sentido, aquí buscamos: (i) revisar y ampliar la información sobre el tema desde una perspectiva comparada, (ii) delinear las posibles soluciones al problema e (iii) introducir en la discusión sobre la fecha de presentación del paquete económico consideraciones adicionales ante el reciente cambio de administración de un partido a otro y la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto.

Desde una perspectiva comparada México presenta a todas luces uno de los periodos más cortos para el análisis y aprobación del presupuesto por parte del Legislativo. Los periodos más extensos corresponden a los casos de Estados Unidos, Suecia

darias actuales y previsibles. En los últimos años la información sobre estos aspectos ha venido mejorando principalmente a través de una exposición de motivos más comprehensiva. Igualmente, a partir de 1997 la denominada Reforma del Sistema Presupuestario introdujo una nueva estructura programática para el presupuesto que intenta vincular planeación, programación y presupuestación con el objetivo de ofrecer una visión más integral de la política de gasto, y a la par favorecer una evaluación del gasto con base en resultados. Una descripción útil sobre este tema puede encontrarse en el documento “El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000” publicado por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. Véase también Chávez Presa, Jorge, *op. cit.*

y Dinamarca, mientras que el más corto a México (art. 74, IV), cuando se trata del inicio de una nueva administración. En todo caso conviene examinar soluciones ofrecidas por otros sistemas.

1. *Latinoamérica*

En Colombia (art. 346) el proyecto de presupuesto debe ser presentado dentro de los primeros diez días de cada legislatura (las legislaturas son anuales, art. 138). A su vez, el Congreso dispone de un periodo de 3 meses para discutir el proyecto de presupuesto (art. 349). En Costa Rica (art. 178) el proyecto debe presentarse a más tardar el 1o. de septiembre; y la Asamblea debe aprobarlo a más tardar el 30 de noviembre. En Chile (art. 64) se exige una anticipación mínima de tres meses antes de que deba empezar a regir. A partir de su presentación, el Congreso dispone de dos meses para su despacho. En Ecuador (art. 258) el proyecto debe presentarse a más tardar el 1o. de septiembre, excepto el primer año de un nuevo gobierno, en que el plazo se extiende hasta el 31 de enero. En el primer caso, el Congreso debe aprobarlo a más tardar el 30 de noviembre y en el segundo el 28 de febrero. De esta manera el Congreso dispone, según sea la circuns-

tancia, de tres meses o de un mes para analizar, discutir y aprobar el presupuesto.

En El Salvador (art. 167, 3) se debe presentar el proyecto tres meses antes de que inicie el ejercicio fiscal; en Guatemala (art. 183, j) 120 días antes de que inicie el nuevo ejercicio fiscal; en Honduras (art. 367) dentro de los primeros quince días de septiembre. En Panamá (arts. 179, 7 y 267) al menos tres meses antes de la expiración del presupuesto, excepto al inicio de un nuevo periodo de gobierno, en que el plazo se reduce a cuarenta días.

Paraguay (art. 216) fija como fecha de presentación el 1o. de septiembre y Perú (art. 78) el 30 de agosto. El caso de la República Dominicana (arts. 33 y 55, 23) es especial, pues la Constitución obliga a presentar el proyecto “durante la segunda legislatura ordinaria”. Este periodo comprende del 16 de agosto al 15 de noviembre. La previsión constitucional dominicana es la más imprecisa del conjunto de países latinoamericanos estudiados.

La Constitución uruguaya (art. 214) es la que más cuidadosamente ha regulado este asunto. El proyecto debe ser presentado dentro de los primeros seis meses de cada periodo de gobierno (los periodos son quinquenales). Cada una de las cámaras dispone de cuarenta y cinco días para decidir acerca del proyecto de presupuesto; en caso de no hacerlo

se considera que el proyecto ha sido rechazado. Cuando el proyecto sea aprobado por una de las cámaras y modificado por la otra, la que originalmente lo aprobó debe pronunciarse en un plazo de quince días. Una vez transcurrido este plazo, o habiendo sido rechazadas las modificaciones, el proyecto pasa a la Asamblea General, para que resuelva en definitiva dentro de los quince días siguientes. Si la Asamblea no se pronuncia el proyecto se tiene por rechazado.

En Venezuela (art. 313) el plazo no aparece en la Constitución; lo fija la ley. En el caso de que el presidente no presente el proyecto a tiempo, o la Asamblea Nacional lo rechace, seguirá en vigor el presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

En México, como ya se dijo, el proyecto debe presentarse a más tardar el 15 de noviembre, o el 15 de diciembre cuando se trate del inicio de un nuevo periodo gubernamental. Dicho plazo es el más corto del conjunto de países estudiado, aun considerando los sistemas unicamerales en los que un solo cuerpo legislativo interviene en la aprobación del proyecto de presupuesto (véase el cuadro 4).

CUADRO 4

Periodo para despachar el proyecto de presupuesto. Muestra de países latinoamericanos

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Instancias que aprueban el proyecto de presupuesto</i>	<i>Días para despachar el proyecto de presupuesto*</i>
Argentina	Bicameral	Cada una de las cámaras	n.d.
Bolivia	Bicameral	Cada una de las cámaras	60
Brasil	Bicameral	Cada una de las cámaras	100
Colombia	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Chile	Bicameral	Cada una de las cámaras	60
Paraguay	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
República Dominicana	Bicameral	Cada una de las cámaras	máx. 90
Uruguay	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Venezuela	Bicameral	Cada una de las cámaras	n.d.
México	Bicameral	Cámara de Diputados	30

* Se refiere al plazo normal para despachar el proyecto, es decir, dentro del periodo normal de sesiones del Congreso (sin periodo extraordinario) y en años en los que no haya cambio de administración. Al menos Panamá, Ecuador y México tienen disposiciones específicas que reducen el plazo en el año en que cambia la administración.

Termina cuadro 4

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Instancias que aprueban el proyecto de presupuesto</i>	<i>Días para despachar el proyecto de presupuesto*</i>
Costa Rica	Unicameral	Asamblea Legislativa	90
Ecuador	Unicameral	Congreso Nacional	90
El Salvador	Unicameral	Asamblea Legislativa	90
Guatemala	Unicameral	Congreso de República	120
Honduras	Unicameral	Congreso Nacional	105-120
Nicaragua	Unicameral	Asamblea Nacional	n.d.
Panamá	Unicameral	Asamblea Legislativa	90
Perú	Unicameral	Congreso	90

* Se refiere al plazo normal para despachar el proyecto, es decir, dentro del periodo normal de sesiones del Congreso (sin periodo extraordinario) y en años en los que no haya cambio de administración. Al menos Panamá, Ecuador y México tienen disposiciones específicas que reducen el plazo en el año en que cambia la administración.

2. *Europa*

Entre los países europeos, Austria (art. 51, 2) establece un periodo de dos meses y medio antes de la fecha de expiración del presupuesto vigente. En el caso de Bélgica, el proyecto debe ser presentado al Parlamento a más tardar el 30 de septiembre para su aprobación el 30 de noviembre (dos meses). Dinamarca (art. 45) señala como mínimo cuatro meses antes de la conclusión de la vigencia del presupuesto. España (art. 134, 3) lo fija en tres meses, igual que en los Países Bajos (arts. 65 y 105). En Finlandia (art. 69), hasta antes de una reforma llevada a cabo en 1991, el Ejecutivo debía presentar el proyecto con una antelación de dos meses; a partir de la reforma se establece que el proyecto debe ser presentado “con antelación suficiente al comienzo del nuevo ejercicio fiscal”, aunque normalmente se presenta en septiembre. En el caso de Alemania el proyecto de presupuesto es enviado al Parlamento en agosto para votarse durante noviembre y diciembre (cuatro o cinco meses). En Suecia, el Parlamento cuenta con un periodo excepcionalmente largo para despachar el proyecto de presupuesto, el cual debe presentarse durante enero para aprobarse (por disposición constitucional) antes del inicio del ejercicio fiscal (julio).

La Constitución de Grecia (arts. 64 y 79) introduce una regla sugerente: el proyecto debe presentarse por lo menos un mes antes de que concluya el ejercicio vigente, pero el periodo ordinario de la Cámara de Diputados se prolongará hasta que se consiga la aprobación del presupuesto. En el caso de Italia, el Parlamento recibe documentos relacionados con el presupuesto el 31 de julio y posteriormente el 30 de septiembre el proyecto definitivo. En Noruega el proyecto de presupuesto es presentado en octubre para ser aprobado a mediados de diciembre. En Portugal, la Asamblea de la República cuenta con 60 días para despachar el proyecto de presupuesto. En Suiza el Parlamento cuenta con 90 días. En el caso del Reino Unido, el Parlamento aprueba las erogaciones del gobierno mediante “Votos por cuenta” y una ley de apropiaciones en julio. El Parlamento francés cuenta con 81 días antes del inicio del ejercicio fiscal para despachar el proyecto.

3. *Norteamérica*

Estados Unidos de Norteamérica quizá cuenta con el sistema de aprobación del presupuesto más complejo. El presupuesto no toma la forma de una pieza legislativa como tal, sino que comprende di-

versos tipos de legislación que se discuten y aprueban a lo largo de varios meses. El proyecto es formalmente enviado al Congreso a más tardar el primer lunes de febrero, iniciando el ejercicio fiscal el 1o. de octubre. Por su parte, el Parlamento canadiense recibe el proyecto de presupuesto en enero o febrero, es decir, entre 30 y 60 días antes del inicio del ejercicio fiscal, el 1o. de abril.

4. *Asia*

La Dieta en Japón recibe el proyecto de presupuesto a finales de enero, para ser aprobado a más tardar en marzo antes del inicio del ejercicio fiscal (1o. de abril). En Turquía, el Parlamento recibe el proyecto de presupuesto durante octubre. A partir de entonces, el Comité de Presupuesto cuenta con 55 días para producir un dictamen para ser considerado por el pleno. El proyecto debe quedar aprobado a más tardar el 1o. de diciembre.

5. *Oceanía*

El Parlamento australiano recibe normalmente el proyecto de presupuesto el 10 de mayo, es decir 50 días antes del ejercicio fiscal (1o. de julio). Nueva Zelanda cuenta desde 1989 con un complejo siste-

ma de presupuestación basado en proyecciones multianuales del gasto público y distintos tipos de autorizaciones de gasto llamadas apropiaciones. Sin embargo, la introducción al Parlamento de cualquiera de estas apropiaciones se lleva a cabo a más tardar el 31 de julio de cada año, iniciando el ejercicio fiscal el 1o. de julio siguiente (véase en seguida el cuadro 5).

Es claro que en el conjunto de países estudiados existen distintos arreglos institucionales con respecto a la temporalidad y plazos del proceso de aprobación del presupuesto, pero es igualmente claro que el caso mexicano resulta atípico por el reducido plazo para el despacho del proyecto presupuestario por parte del Legislativo.

No debe sorprendernos, por lo tanto, que tan sólo durante la LVII Legislatura (1997-2000) y lo que va de la LVIII (2000-2003), se hayan presentado 10 iniciativas de reforma al artículo 74 de la Constitución suscritas por diputados de los principales partidos representados en el Congreso de la Unión con el propósito de ampliar el plazo de deliberación en torno al Proyecto de Presupuesto. De estas iniciativas, siete fueron dictaminadas y rechazadas por el pleno de la Cámara el 29 de abril de 2000, una de ellas fue aprobada y enviada al Senado para sus

CUADRO 5

Periodo para despachar el Proyecto de Presupuesto. Muestra de países de Europa, Asia y Norteamérica

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Instancias que aprueban el proyecto de presupuesto</i>	<i>Días para despachar el proyecto de presupuesto*</i>
Alemania	Bicameral	Cada una de las cámaras	90-120
Australia	Bicameral	Cada una de las cámaras	50
Austria	Unicameral	Parlamento	75
Bélgica	Bicameral	Cada una de las cámaras	60
Canadá	Bicameral	Cada una de las cámaras	30-60
Dinamarca	Unicameral	Parlamento	120
España	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Estados Unidos	Bicameral	Cada una de las cámaras	235
Finlandia	Unicameral	Parlamento	90
Francia	Bicameral	Parlamento	81
Grecia	Unicameral	Parlamento	30

* Se refiere al plazo normal para despachar el proyecto, es decir, días antes del inicio del ejercicio fiscal.

Termina cuadro 5

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Instancias que aprueban el proyecto de presupuesto</i>	<i>Días para despachar el proyecto de presupuesto*</i>
Holanda	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Italia	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Japón	Bicameral	Cada una de las cámaras	60
Nueva Zelanda	Unicameral	Parlamento	n.d.
Noruega	Unicameral	Parlamento	45-75
Portugal	Unicameral	Asamblea de la República	60
Reino Unido	Bicameral	Parlamento	n.d.
Suecia	Unicameral	Parlamento	150-180
Suiza	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Turquía	Unicameral	Parlamento	30-60

Fuente: Las Constituciones de cada país: Austria, Dinamarca, Finlandia, España, Holanda y Grecia. Para el resto de los países la información proviene de *Budgeting for Results*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1995.

* Se refiere al plazo normal para despachar el proyecto, es decir, días antes del inicio del ejercicio fiscal.

efectos constitucionales⁴⁷ y las dos correspondientes a la actual legislatura permanecen en comisiones (véase cuadro 6).

Resulta sorprendente, sin embargo, que a pesar de que existen en principio buenas razones para pensar que la ampliación del plazo de deliberación legislativa en torno al presupuesto sería conveniente, y que la evidencia internacional es contundente, la reforma correspondiente no haya prosperado. Al menos hay tres posibles hipótesis para explicar esto.

Primera, que el Ejecutivo no tiene incentivos para adelantar la fecha de presentación de su proyecto de presupuesto en tanto carezca de la posibilidad de vetar independientemente del alcance y modalidad del veto un decreto que incluye enmiendas significativas a su proyecto original. Ningún presidente querrá darle al Congreso más tiempo para modificarle su iniciativa, si después aquél no puede hacerle observaciones al producto final aprobado por los representantes. Esta explicación cobra espe-

47 Formalmente esta iniciativa reglamenta el artículo 74 de la Constitución en lo que se refiere a la Ley de Ingresos. La incluimos en virtud de que prevé que a partir del septiembre y de ahí periódicamente hasta la fecha en que se presente el paquete económico, el Ejecutivo adelante información a la Cámara de Diputados relativa a los ingresos. La iniciativa fue dictaminada junto con otros proyectos de reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público el 28 de abril de 1999 con 217 votos del PRI y 237 del resto de los partidos.

CUADRO 6
Iniciativas de reforma al artículo 74 sobre entrega del paquete económico
(LVII y LVIII legislaturas)

<i>Fecha</i>	<i>Partido(s) que la presentan</i>	<i>Número de diputados que la suscriben</i>	<i>Fechas de presentación de propuesta*</i>	<i>Estatus actual</i>
7-abr-1998	PAN	7	15 sep. y 10 dic.	Dictaminada y rechazada en pleno
7-abr-1998	PRD	7	15 sep. y 15 dic.	Dictaminada y rechazada en pleno
19-nov-1998	PRI	7	15 sep. y 10 dic.	Dictaminada y rechazada en pleno
18-mar-1999	PRI	7	Sep.	Dictaminada y aprobada en pleno
13-abr-1999	Ind.	1	15 sep. y 15 dic.	Dictaminada y rechazada en pleno
29-abr-1999	PRD	1	1 oct. y 15 dic.	Dictaminada y rechazada en pleno
11-nov-1999	PRI	1	NA	Dictaminada y rechazada en pleno
2-feb-2000	PRD	1	marzo	Dictaminada y rechazada en pleno
12-oct-2000	PRD, PAS y CDPPN	55	15 oct. y 10 dic.	En comisiones
12-oct-2000	PAN	31	15 oct. y 10 dic.	En comisiones

Fuente: *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados.

* La segunda fecha corresponde al caso en que se da el cambio de administración.

cial relevancia en un escenario de gobierno dividido como el que se tiene desde septiembre de 1997. En apoyo a esta hipótesis cabe destacar que durante el periodo en que el partido del Ejecutivo mantuvo una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la fecha de presentación del proyecto de presupuesto había sido un tema prácticamente ausente en las agenda de los propios legisladores.

Segunda, debe tenerse presente que en la LVII Legislatura (1997-2000), primera en que el proceso de aprobación del presupuesto cobra realmente importancia en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, se dio una suerte de intercambio de aprobaciones entre los partidos. Dicho ambiente quizá provocó que las iniciativas antes mencionadas fueran “secuestradas” por la pugna partidista, en lugar de ser analizadas y votadas por sus méritos propios. Es sugerente el hecho que el dictamen del 29 de abril haya contado con únicamente 1 voto a favor del PRI, mientras que diputados de ese partido presentaron 2 iniciativas de reforma al artículo 74 durante la LVII Legislatura.

Tercera, que las soluciones propuestas hayan sido deficientes o incompletas para el propósito que perseguían. A fin de explorar esta tercera hipótesis, a continuación se discuten algunas consideraciones.

Una de las razones técnicas que podrían apuntar hacia presentar “tarde” (por ejemplo, 15 de no-

viembre) el proyecto de presupuesto, es que de esta manera se cuenta con información más precisa y confiable sobre la situación de cierre previsible y evolución futura de diversas variables económicas clave para la definición de la política de gasto. La planeación adecuada de las finanzas públicas exige hoy en día proyecciones muy precisas de variables como el tipo de cambio, el precio internacional del petróleo, las tasas de interés tanto internacionales como domésticas, el crecimiento esperado de la economía, la disponibilidad de ahorro externo, entre otras, toda vez que éstas influyen de manera decisiva en la disponibilidad de ingresos públicos y en las necesidades de gasto que habrán de regir en el próximo ejercicio fiscal. Si bien es atendible este argumento, bajo esta lógica podría pensarse en una solución en la que el Ejecutivo envíe al Congreso documentos preliminares sobre su proyecto de gasto a fin de que se inicie el análisis correspondiente por parte de las comisiones legislativas antes de la presentación legal del proyecto. Dicha opción implicaría la necesidad de elaborar un proyecto preliminar de los Criterios Generales de Política Económica⁴⁸ del cual se deriven aproximaciones también

48 Los Criterios Generales de Política Económica es un documento que no es jurídicamente vinculante y que presenta el Ejecutivo como parte del paquete económico anual para la mejor comprensión y análisis tanto de la Iniciativa de Ley de Ingresos como del Proyecto de Pre-

preliminares de la evolución esperada de los ingresos públicos y, en función de éstos, del comportamiento previsto de los principales rubros de gasto y programas gubernamentales.

En realidad, de optar por una alternativa de este tipo, podría analizarse la conveniencia de normar en una ley secundaria —como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público— el alcance y las características de la información que adelante el Ejecutivo.⁴⁹

No obstante, a la luz de la experiencia internacional, parece posible y deseable que la entrega formal del Proyecto de Presupuesto ocurra en algún momento entre el 15 de septiembre y el 15 de octubre, y entre el 10 y el 15 de diciembre cuando se trate de un cambio de administración, plazos propuestos en la mayoría de las iniciativas presentadas en las dos últimas legislaturas y que se encontrarían dentro de los parámetros que se observan interna-

supuesto de Egresos de la Federación. Dicho documento tradicionalmente contiene en términos generales un marco económico base, un marco global de finanzas públicas y las principales directrices de la política fiscal y de gasto público.

49 Es importante resaltar que, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones tienen la obligación de sesionar cuando menos una vez al mes. Por tanto, no es necesario que el Congreso se encuentre en sesiones para que las comisiones puedan avanzar en los trabajos relacionados con el Presupuesto de Egresos.

cionalmente. Con un plazo de 2 meses para el despacho del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (15 de octubre), con excepción de los años correspondientes al cambio de administración, la Cámara de Diputados se encontraría por debajo del plazo promedio de los sistemas unicamerales revisados en este ensayo (87 días).

Es importante considerar el impacto que dicho cambio supondría para la dinámica de la formulación del presupuesto al interior del Ejecutivo. A fin de cuentas, la elaboración de un proyecto de presupuesto involucra el trabajo complejo de cientos de personas, la conciliación de proyectos y programas de muchas dependencias y entidades y, sobre todo, la negociación al interior del propio Ejecutivo. En este sentido, conviene notar que el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ya establece la fecha del 20 de julio para que las dependencias y entidades de la administración pública envíen sus anteproyectos de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual implica un plazo de cerca de dos meses entre la recepción de los anteproyectos y la presentación al Congreso, asumiendo la fecha del 15 de octubre. Por otro lado, es claro que el uso de las nuevas técnicas informáticas y sistemas electrónicos en línea permiten acortar significativamente los plazos de integración del Proyecto.

Aun adelantado la presentación del Proyecto de Presupuesto hacia el 15 de octubre, persistiría el problema en los años de cambio de administración, cuando continúa siendo sumamente reducido el plazo para la deliberación legislativa. Se trata, en este caso, de una verdadera paradoja, porque precisamente a una administración que apenas se inicia y con una legislatura también de reciente instalación, se les limita considerablemente la posibilidad de adentrarse en el estudio detenido de los problemas.

En este caso, se trata de una complicación no sólo para el Legislativo sino también el nuevo Ejecutivo, el cual se ve obligado a presentar el Proyecto de Presupuesto tan sólo unos cuantos días después de haber entrado en funciones. Desde un punto de vista práctico, la administración entrante y saliente pueden hacer un trabajo informalmente coordinado para la elaboración del Proyecto. Sin embargo, es inevitable que la administración entrante elabore y presente un Proyecto basado en los programas que su antecesora marcó. En efecto, del Plan Nacional de Desarrollo, que debe publicarse en un plazo de seis meses a partir de la fecha de la toma de posesión del presidente de la República, se derivan los programas sectoriales, institucionales,

regionales y especiales que sirven de base a la estructura programática del presupuesto de egresos.⁵⁰

La solución a este problema ciertamente no es fácil y la experiencia internacional no aporta mucha luz. Una posible solución para el caso de México sería la modificación del calendario del ejercicio presupuestario (y del año fiscal necesariamente). Si el ejercicio fiscal abarcara, por ejemplo, del primero de mayo al 31 de abril, el proyecto de presupuesto podría presentarse por el Ejecutivo en alguna fecha del primer periodo ordinario (del primero de septiembre al 15 de diciembre), para ser aprobado durante el segundo periodo ordinario (del 15 de marzo al 30 de abril). Cuando se trate de un cambio de administración, el proyecto podría ser enviado al Congreso al inicio del segundo periodo ordinario. De esta manera, a la nueva legislatura se le otorgaría un plazo de 45 días para su análisis y discusión, y a la nueva administración un plazo de tres meses, ya en funciones, para concluir los trabajos de elaboración del proyecto de presupuesto. Ello a su vez facilitaría una mayor vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el primer presupuesto de la nueva administración.

50 Véase el capítulo IV de la Ley de Planeación.