

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Como se señaló en la parte inicial, el manejo de los recursos del Estado ha tenido tres grandes etapas: la autorización para cobrar (1215); la autorización para gastar (1689); y el control sobre lo gastado (1791). Una cuarta etapa ha comenzado, si bien con características no plenamente definidas en todos los casos: la naturaleza jurídica del presupuesto como ley, con todas sus implicaciones. Las más importantes consisten en que todos los representantes intervengan en su aprobación, y que no haya restricciones para intervenir en la determinación del gasto.

La elaboración del presupuesto en México presenta las características propias de un sistema político rígido, construido en torno al predominio institucional de la presidencia. En su configuración actual, el procedimiento para la formulación del presupuesto seguirá conservando elementos que contrastan, y hasta contradicen, la naturaleza de un sistema democrático, que auspicie la alternancia en la titularidad del poder, la consolidación de las ins-

tituciones representativas y la presencia de un gobierno dividido sin crisis política.

Por lo mismo consideramos —dados los enormes avances institucionales experimentados recientemente para dotar a la Cámara de Diputados de los instrumentos necesarios para que el proceso de decisión presupuestaria sea profundo, detallado, especializado y vinculado al análisis, más genérico y permanente, de las políticas públicas implementadas por el Estado— que las siguientes propuestas podrán ser útiles para perfeccionar el arreglo institucional que apenas se ha echado a andar:

- que no se introduzcan, como en otros textos constitucionales, límites al gasto, de modo que la representación se responsabilice cotidianamente de cuánto y cómo se gasta;
- que no se establezca, como diversas voces han propuesto, la obligación del Congreso de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, pero que se cree un mecanismo para que el Congreso lo conozca en los términos más amplios posibles;
- que no se establezca en la Constitución, como algunos especialistas han recomendado, compromisos de gasto, de modo que los representantes se responsabilicen directa e integralmente de las decisiones presupuestales;

- que se conserve la facultad exclusiva del Ejecutivo en la presentación del proyecto de presupuesto, pero que se establezcan las responsabilidades en que incurriría ante el incumplimiento de la obligación de presentar un proyecto en tiempo y forma, así como la alternativa que ha de construirse ante la falta de iniciativa presidencial;
- que la presentación la realice formalmente el gabinete como cuerpo colegiado;
- que se amplíe el plazo para la deliberación legislativa y, por lo tanto:
 - a) que la entrega formal del proyecto de presupuesto se fije 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 del año en que ha de cambiar la administración;
 - b) que se explore, sin embargo, la opción de modificar el calendario del ejercicio presupuestal del 1o. de mayo al 30 de abril, de modo que el proyecto de presupuesto se envíe al Congreso en alguna fecha del primer periodo ordinario (1o. de septiembre-15 de diciembre), para ser aprobado durante el segundo periodo ordinario (15 de marzo-30 de abril). Cuando se trate de un

cambio de administración, el proyecto podría ser enviado al Congreso al inicio del segundo periodo ordinario;

c) que se exploren distintas fechas en las que el Ejecutivo debe enviar al Congreso documentos preliminares sobre su proyecto a fin de iniciar el análisis correspondiente por parte de las comisiones;

- que el presupuesto deje de tener una naturaleza administrativa y se le atribuya la naturaleza de ley;
- que en el proceso legislativo de aprobación presupuestal, participe, junto con la Cámara de Diputados, el Senado de la República, y que se explore la posibilidad que en el proyecto sea primeramente dictaminado por comisiones de ambas cámaras en conferencia;
- que proceda, con reglas específicas, el veto presidencial en materia presupuestal, pero que dicho veto no pueda ser parcial, sino solamente total;
- que cuando el presidente no haya ejercido su facultad de veto, el Congreso pueda promulgar directamente las leyes que haya aprobado, incluido el presupuesto;
- que el texto constitucional establezca que en el decreto correspondiente al presupuesto de-

- ben aparecer las reglas generales con relación a los ajustes al presupuesto, una vez que ha sido aprobado, en los casos en que los ingresos aumenten o disminuyan respecto de lo originalmente programado;
- que el presupuesto siga siendo estrictamente anual;
 - que se estudien con especial cuidado las ventajas y desventajas de las distintas modalidades de reconducción presupuestal y que, de ser aprobada alguna, la reconducción se limite a un número reducido de rubros que se consideren indispensables;
 - que se exploren los mecanismos que posibiliten la máxima difusión pública del presupuesto aprobado;
 - que las facultades del Congreso establecidas en los párrafos segundo y tercero del artículo 93 constitucional (título tercero, capítulo III, “Del Poder Legislativo”), se reubiquen en el capítulo III (“Del Poder Legislativo”), concretamente en su sección III (“De las facultades del Congreso”);
 - que el tercer párrafo del actual artículo 93 constitucional, que en principio debía proteger la capacidad de las minorías parlamentarias de activar el control congresional en la Cámara de Diputados, también lo haga en el

Senado, estableciéndose además que a pedido de una cuarta parte de los miembros de cualquiera de las cámaras, se integrarán comisiones de investigación;

- que se reforme igualmente dicho párrafo para que tal acción investigadora de las comisiones del Congreso se refiera al gobierno y a cualquier entidad que preste servicios públicos, y no exclusivamente a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria;
- que la Constitución asigne a las comisiones ordinarias la función de control evaluatorio de las políticas públicas, y no a la Entidad Superior de Fiscalización;
- que por disposición legal, la Entidad Superior de Fiscalización coadyuve con las comisiones en sus tareas de control evaluatorio;
- que el primer párrafo del artículo 45 de la LOC no circunscriba las facultades de investigación ahí señaladas a las comisiones ordinarias, para que dichas facultades puedan ser ejercidas por cualquier tipo de comisión;
- que la LOC imponga a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la obligación de hacer llegar a todas las comisiones ordinarias el Proyecto de Presupuesto del ramo específico correspondiente en un plazo breve, una vez

- que el Ejecutivo envíe el proyecto en su conjunto (o documentación preliminar) al Congreso;
- que, para el análisis de dicha parte del Proyecto de Presupuesto, la LOC establezca que la comisión ordinaria respectiva de cada Cámara pueda solicitar al presidente de la Cámara que cite al funcionario que corresponda con fundamento en el párrafo segundo del artículo 93 constitucional, a efecto de que intercambie puntos de vista con la comisión correspondiente;
 - que la LOC establezca que las comisiones ordinarias deberán hacer llegar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de ambas cámaras sus comentarios y observaciones al Proyecto de Presupuesto del ramo correspondiente, con base en:
 - 1) el análisis específico que hagan del mismo;
 - 2) los informes proporcionados por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; y
 - 3) las labores de monitoreo permanente realizadas por las comisiones a lo largo del año;
 - que el envío de tales comentarios y observaciones se realice en un plazo que permita a la

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública su detallado análisis (en ambas Cámaras).

- que el detallado análisis que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (en ambas Cámaras) haga de los comentarios y observaciones recibidos, deba de realizarse a través de sus subcomisiones, con fundamento en el párrafo cuarto del artículo 44 de la LOC.
- que eventualmente, y con el fin de fortalecer el vínculo entre la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y el conjunto de las comisiones ordinarias, podría proponerse que la LOC estableciera, por ejemplo en el caso de la Cámara de Diputados, una excepción al artículo 43, el cual obliga a las comisiones a tener un máximo de treinta miembros, para que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se integre con un número de diputados tal que cada una de las comisiones ordinarias tenga por lo menos a uno de sus miembros en la citada Comisión.

Estas propuestas inciden, de manera diferente, en el funcionamiento del gobierno (como cuando se propone que el proyecto de presupuesto sea discutido y aprobado por el gabinete, por ejemplo) y del Congreso (particularmente por lo que respecta al funcionamiento de las comisiones). Pero lo más re-

levante, para el objeto de nuestra hipótesis, es que tienden a modificar la relación existente entre el gobierno y el Congreso, en el sentido de fortalecer las facultades que le corresponden al órgano de representación nacional. Sin embargo, hemos tenido en cuenta que la vigorización de una función no se consigue a expensas de debilitar otra u otras. No proponemos sustraer al gobierno su potestad de proponer al Congreso el presupuesto, e incluso sugerimos la conveniencia de otorgarle el derecho de veto con relación a lo resuelto por el Congreso. Lo importante es que las decisiones de los representantes estén precedidas de una adecuada información; que dispongan del tiempo suficiente para debatir y que puedan influir de una manera más clara en la definición de las políticas públicas.

El proceso de cambio institucional que vive México exige atender numerosos aspectos en cuanto a la organización y funcionamiento del poder. Aquí hemos apuntado sólo un aspecto, el concerniente al presupuesto; pero consideramos que puede tener una innegable importancia en el contexto de otras reformas que consoliden la profesionalización, independencia y responsabilidad de los representantes de la nación. En este sentido ya nos hemos pronunciado en otros foros y espacios acerca de la necesidad de retornar al sistema de reelección inmediata de los legisladores, que preveía en su texto original

la Constitución de 1917. Este cambio, más los que ahora proponemos en materia presupuestal, pueden generar una sinergia institucional muy positiva para la consolidación democrática de México.

En la primera parte de este estudio examinamos la relación entre el proceso presupuestario y el sistema representativo. En el orden institucional la garantía de las libertades no se consigue sólo mediante declaraciones políticas o disposiciones normativas inspiradas en principios. Son necesarios, además, instrumentos constitucionales que permitan hacer eficaces esas declaraciones y esas disposiciones. La experiencia constitucional demuestra dos cosas: que el mejor de estos instrumentos es el sistema representativo, y que el sistema representativo encuentra su más firme punto de apoyo en la intervención de los órganos colegiados de representación en el proceso presupuestario.

Se sabe que una buena parte de las funciones de control político se ejercen sin que sea posible la imposición de sanciones entre los órganos del poder. Esto ha llevado a que algunos autores duden acerca de la naturaleza jurídica de las normas que establecen, constitucionalmente, esas funciones de control (véase Valadés, pp. 123 y ss.) El problema que ahora hemos abordado nos permite valorar la importancia que tiene la negociación del presupuesto para

determinar las relaciones de control entre el gobierno y el Congreso.

Todo sistema constitucional moderno supone la presencia de órganos diferenciados de poder. Sin embargo, sería una generalización muy artificial considerar que la sola diferenciación orgánica y funcional es suficiente para caracterizar a un sistema como democrático.

Numerosos diseños constitucionales, formalmente inobjectables, encubren estructuras autoritarias del poder. Por eso el modelo constitucional que se adopte será tanto más democrático cuanto más simétricas sean las relaciones entre esos órganos. En este sentido el diseño constitucional y el sistema de partidos son las variables fundamentales.

Lo deseable entonces, en los sistemas constitucionales, parlamentarios o presidenciales, es asegurar la mayor simetría posible en las relaciones entre los órganos del poder, y uno de los elementos más adecuados para conseguirlo es precisamente el mecanismo adoptado para la aprobación del presupuesto. El objetivo de una relación simétrica entre los órganos del poder no se consigue sin un adecuado sistema representativo, y éste, como se ha dicho, sólo es viable a través del mecanismo que ha demostrado ser la clave histórica de la relación entre los órganos políticos del poder: el presupuesto.

Aun cuando la inercia haga que sigamos refiriéndonos al “Poder Legislativo”, lo cierto es que la función esencial de los órganos de representación no reside en sus facultades de carácter normativo, sino político. Los procesos legislativos cada vez son más complejos, y buena parte de los proyectos que se someten a la decisión de los representantes son formulados por expertos altamente especializados. Los presupuestos, empero, así correspondan a expresiones técnicas muy elaboradas, se traducen en políticas públicas que todo representante puede advertir. Tomar posición ante esas decisiones corresponde a un proceso político, no técnico.

También hay otro aspecto que permite establecer hasta qué punto las decisiones en materia de presupuesto son las únicas que en un sistema constitucional corresponden sólo a los órganos de representación política: el referéndum. Son muchas las materias que suelen ser sometidas a referéndum. Todos los sistemas que admiten el referéndum lo prevén para cuestiones legislativas en general, pero sólo algunos incluyen la posibilidad de consultas sobre impuestos y ninguno sobre gasto.

Ha quedado demostrado en este estudio que en ningún sistema democrático se admite la posibilidad de delegar facultades al gobierno en materia de gasto. La excepción admitida en pocas Constituciones es únicamente para hacer frente de manera in-

mediata a contingencias graves, pero no excluye la aprobación por parte de los órganos de representación. La elaboración del presupuesto es una función ordinaria de los parlamentos, que ejercen de manera exclusiva e intransferible en todos los sistemas constitucionales. Por eso hemos sostenido, en este estudio, que el fortalecimiento del sistema representativo en México requiere de un nuevo planteamiento en cuanto a la intervención del Congreso de la Unión en la elaboración del presupuesto, con un conjunto de nuevas reglas que auspicien una relación más simétrica con el gobierno. La consolidación de la democracia involucra el fortalecimiento del sistema representativo.

Desde luego no queremos dar la impresión de incurrir en el reduccionismo político en un doble sentido: no todo el problema de las relaciones entre los órganos del poder se resuelve con las medidas en materia del presupuesto, ni las opciones en materia de presupuesto que aquí sugerimos son necesariamente las únicas posibles. Hemos querido contribuir al debate sobre este tema, y consideramos que lo aquí propuesto es razonable y viable. Consideramos que los cambios que recomendamos contribuirían a fortalecer el sistema representativo en México y que no generarían tensiones entre los órganos del poder. Estamos convencidos de que la Constitución debe suprimir los residuos del poder autorita-

rio y al mismo tiempo permitir la conducción de las instituciones incluso en la situación de un gobierno dividido. No proponemos desmontar las posibilidades reales de gobierno, pero tampoco deseamos que se perpetuen las relaciones asimétricas en el poder. La esencia de un buen diseño constitucional está hoy, como se viene diciendo desde la antigüedad clásica, en el equilibrio.