

EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y LAS RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA Y COMPARADA

Gerónimo GUTIÉRREZ

Alonso LUJAMBIO

Diego VALADÉS

SUMARIO: I. Introducción. II. Régimen constitucional del presupuesto. III. El sistema de comisiones, el control evaluatorio de las políticas públicas y el proceso presupuestario. IV. Plazo para la deliberación legislativa sobre el presupuesto. V. Consideraciones finales. VI. Nota sobre las Constituciones. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

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. Se trata del artículo 74, en su fracción IV, el cual concentra las disposiciones constitucionales relativas al proceso de aprobación presupuestal.

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

El presente trabajo aborda el tema desde una perspectiva esencialmente comparada, en la búsqueda de dispositivos constitucionales perti-

entes, si bien introduce el análisis histórico en distintos momentos, todo con un fin fundamentalmente propositivo.

II. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO

1. *Consideraciones generales*

El manejo de recursos fiscales tiene tres fases: ingreso, asignación de partidas para el gasto y control del gasto.

El desarrollo del sistema representativo, que constituye el eje de las revoluciones inglesa, americana y francesa, está vinculado con dos cuestiones centrales, constitucionalmente resueltas desde el siglo XVIII: la defensa de las libertades y, como elemento correlativo, el control del poder. Los problemas concernientes al acceso al poder (instituciones electorales y partidos políticos), que corresponden al sistema democrático, son característicos del constitucionalismo del siglo XX.

Un diseño constitucional que contenga elementos de desarrollo asimétrico entre el sistema representativo y el sistema democrático puede generar problemas institucionales importantes. En este sentido, el problema del presupuesto (que en términos amplios implica ingreso, asignaciones y control del gasto) es una cuestión de la mayor relevancia para el sistema representativo.

La Constitución norteamericana (artículo 1o., sección 9) contiene la traducción normativa de la expresión que sintetiza la demanda dominante de la revolución de independencia: “*no taxation without representation*” (“no hay tributación sin representación”).¹ Queda registrada, así, la vinculación entre la representación política y la función recaudatoria del Estado.

2. *Límites del gasto*

A partir de la Constitución francesa de 1791 se introdujo el control técnico de las erogaciones llevadas a cabo por el gobierno. Sin la existencia de ese tipo de control la acción de los órganos representativos sería inútil.

1 Cfr. Draper, Theodore, *A Struggle for Power*, Londres, Abacus, 1996, pp. 258 y ss.

El constitucionalismo contemporáneo ha venido incorporando una nueva forma de control del gasto. Al lado del control técnico, que consiste en la evaluación objetiva del ejercicio presupuestal, se ha desarrollado el control normativo, que consiste en la inclusión en los textos constitucionales de límites al gasto. El objetivo de ese tipo de normas consiste en garantizar el equilibrio entre los ingresos y los egresos. Independientemente de las razones económicas que hagan recomendable el equilibrio de las finanzas públicas, los límites constitucionales al gasto suponen, asimismo, un límite al sistema representativo.

En este trabajo queremos demostrar precisamente la forma en que, a través de la discusión y aprobación del presupuesto, los sistemas democráticos y representativos entran en una sinergia que los potencia mutuamente. De ahí que las medidas que tiendan a reducir las posibilidades del sistema representativo en aras de una hipotética magnificación del sistema democrático, en realidad pueden contribuir al debilitamiento de ambos.

3. Gasto y políticas públicas (*planes de gobierno*)

La relación entre planes de gobierno y presupuesto apenas aparece en algunas Constituciones. Adicionalmente, la mayoría de las que regulan esa vinculación atribuyen a los gobiernos la facultad de planificar. Es el caso de México (artículo 26). En esta Constitución, sin embargo, no se establece la vinculación entre el presupuesto anual y el “Plan Nacional de Desarrollo”, que es adoptado como programa de gobierno por seis años.

Se trata de un tema delicado, en tanto que al limitarse la intervención de los órganos representativos en los procesos de planificación se reducen sus posibilidades de participar en la definición de las políticas públicas; pero a su vez el concepto de planificación debe ser visto a la luz de las experiencias que han llevado al desbordamiento del poder estatal y a la reducción de márgenes de maniobra en momentos críticos.

4. Gasto y distribución de riqueza

Además de las previsiones constitucionales relacionadas con la asignación de recursos en materia sectorial, regional y social, debe tenerse presente un aspecto de gran importancia: a través de la legislación ordi-

itaria, en la mayor parte de los países constitucionalmente organizados, se ha ido desarrollado una serie de disposiciones que determinan compromisos para el Estado. Esos compromisos de gasto y de inversión establecidos por ley reducen considerablemente el margen de discrecionalidad de los gobiernos cuando ejercen el derecho de iniciativa del presupuesto. En el caso de México, para sólo señalar un ejemplo, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 53% del gasto neto total está ligado a disposiciones jurídicas que establecen compromisos cuantitativos definidos; por otro lado, se estima que el 34% representa un conjunto de erogaciones para cumplir con diversas disposiciones legales. Así pues, podemos decir que alrededor del 87% del gasto está previamente comprometido.² Por medio de la ley, los Congresos y Parlamentos se han ido abriendo una vía que les permite definir las políticas públicas y los programas de gasto.

No nos inclinamos por recomendar que en la Constitución se establezca ningún tipo de limitación a los representantes en cuanto a las políticas y montos de gasto. Los aparentes beneficios que derivan para las áreas a que se refieren las Constituciones cuando señalan rubros de gasto, se traducen en un perjuicio para el sistema representativo.

5. Procedimiento

A. *Presentación del proyecto de presupuesto (iniciativa)*

El gobierno siempre tiene iniciativa en materia de presupuesto, y sólo en algunos casos se admite la de los representantes. Sin embargo, hay un aspecto que conviene precisar: la iniciativa, por lo general, se ejerce como un derecho. En el caso del presupuesto no puede entenderse de esa manera. Por eso, en algunos sistemas se prevé que cuando el gobierno no presenta el proyecto o no lo hace en tiempo, la iniciativa puede ser presentada por los representantes.

Lo que sí es importante determinar, sobre todo cuando existe reconducción del presupuesto, es que la iniciativa gubernamental no es potestativa sino obligatoria, de suerte que el gobierno incurriría en responsabilidad en el caso de no ejercerla. La razón es sencilla: si el gobierno

2 Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El Presupuesto de Egresos de la Federación, 1995-2000*.

no presenta el proyecto de nuevo presupuesto y el anterior sigue en vigor, lo que en realidad se está haciendo es privar al órgano de representación política de una de sus más importantes facultades y transferirla al gobierno. La naturaleza obligatoria de la iniciativa queda establecida por la determinación constitucional del plazo en el que debe ser ejercida.

Presentación del proyecto de presupuesto (momento)

La determinación constitucional del plazo para la presentación del presupuesto tiene una doble importancia: técnica, en cuanto al tiempo de que disponen los representantes para su análisis (aspecto que examinaremos adelante), y jurídico, porque transforma la iniciativa de un derecho en una obligación. Así está claramente establecido en el artículo 74, que sin embargo no despeja la incógnita de qué ocurriría en el caso de que el presidente no hiciera llegar el proyecto de presupuesto dentro del plazo expresamente señalado. La doctrina mexicana ha abordado el problema de la falta de publicación de una ley o de un decreto del Congreso, pero no el de la falta de ejercicio de la obligación del presidente de presentar la iniciativa del presupuesto en tiempo. En el orden práctico, ese incumplimiento se podría dar por la presentación extemporánea de la iniciativa o por su no presentación. Ya apuntamos anteriormente la extraordinaria importancia de esta obligación. Debieran quedar claras las consecuencias que han de derivarse del incumplimiento de tal obligación, y la alternativa que ha de construirse ante la falta de iniciativa presidencial.

B. *Concurrencia de las cámaras*

Los presupuestos pueden ser aprobados por una sola cámara o por dos cámaras. Esta distinción no necesariamente corresponde a la composición unicameral o bicameral de los Congresos o Parlamentos. Hay casos de lo que podemos denominar un sistema unicameral natural, cuando las Constituciones depositan la función legislativa en un solo órgano colegiado de representación política, pero hay otros a los que podemos denominar, para efectos de aprobación del presupuesto, como sistemas unicamerales especiales, porque si bien está prevista la existencia de dos cámaras legislativas, el presupuesto sólo es competencia de una de ellas, o de ambas actuando en una sola asamblea.

En esa situación sólo se encuentran México (artículo 74, fracción IV), donde la discusión del presupuesto le corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, y Bélgica (artículo 174), donde el presupuesto es aprobado sólo por la cámara de representantes, aunque el sistema belga incluye algunas excepciones que le dan participación a ambas cámaras. El caso de México tiene, por lo mismo, características singulares en el constitucionalismo moderno.

La Constitución federal de 1824, reformada en 1847 (artículo 50, fracción VIII) e incluso las unitarias de 1836 (Ley III, artículo 44, fracción III) y 1843 (artículo 65, fracción II), prescribían la intervención de ambas cámaras para la aprobación del presupuesto. El establecimiento de un sistema unicameral en 1857 depositó la facultad presupuestaria en la Cámara de Diputados; al restablecerse el Senado, en 1874, no se le reintegró la atribución de intervenir en la aprobación del presupuesto. No fue una omisión accidental. Con el restablecimiento del Senado, intentado infructuosamente desde 1867, se pretendía disminuir el poder de los diputados; pero no cedieron en lo que consideraban, certeramente, como una facultad de enorme importancia. Por eso no se restituyó la facultad presupuestaria de los senadores: celosa de su prerrogativa principal, la Cámara de Diputados conservó el poder de determinar, sin la intervención de su nueva colegisladora, el presupuesto anual de egresos.

Paradójicamente, la limitación impuesta al Senado tiene hoy un efecto contrario al que las fuerzas políticas previeron a mediados del siglo XIX. Si entonces se estimaba necesario preservar la exclusividad de los diputados en cuanto a la aprobación del presupuesto para disponer de un instrumento que equilibrara moderadamente sus relaciones con el gobierno, actualmente esta limitación opera en sentido opuesto, en tanto que significa una limitación al sistema representativo.

En esas circunstancias no son aplicables los endebles argumentos constitucionales en los que se basó la exclusión de los senadores a partir de 1874, y debe restituirseles la facultad que siempre habían ejercido en México y que, como se ha visto, es común en otros sistemas constitucionales.

C. Veto

El problema del veto es en extremo complejo, sobre todo en los casos donde el presupuesto tiene naturaleza jurídica de ley y en cuya aproba-

ción participan dos cámaras. En el mayor número de casos, las Constituciones no prevén un procedimiento especial para vetar las leyes de presupuesto, por lo que son aplicables las normas generales en la materia. Es evidente que en estos casos existe un elevado riesgo de que se dificulte la aprobación del presupuesto. Los efectos negativos de esta situación pueden modificarse según se prevea o no la reconducción del presupuesto anterior.

En el caso mexicano no existe el veto en materia de presupuesto. El artículo 72 constitucional, que regula el veto, alude sólo a la posibilidad de vetar los proyectos de ley o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras. Como se ha visto, la aprobación del presupuesto corresponde sólo a los diputados, por lo que en este caso no resultan aplicables las normas previstas para el veto. Debe tenerse presente el principio general de que los órganos del poder actúan siempre conforme a facultades expresas, y que la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de la norma contraviene uno de los postulados centrales del Estado de derecho: la seguridad jurídica.

Consideramos que la participación de ambas cámaras en su aprobación y la naturaleza de ley que se le reconozca harán procedente el veto presidencial. Será necesario, sin embargo, establecer reglas específicas para este veto, en tanto que las actuales no resultan razonables para la materia presupuestaria.

D. Enmiendas al proyecto de presupuesto (para disminución y aumento del gasto)

La regla general es que sólo se permite elevar los niveles de gasto en tanto que se obtengan recursos mediante la disminución en otros rubros. Existe una situación diferente que pocas Constituciones incluyen: el aumento del monto del gasto ya autorizado en la ley de presupuesto.

Creemos que hay un vacío constitucional con relación al tratamiento que el gobierno ha de dar a excedentes o disminuciones de los ingresos proyectados en la ley de ingresos, ya que ambas situaciones pueden afectar el gasto. Ciertamente, los decretos presupuestales en los últimos años han incluido normas relacionadas con ambos escenarios.³ Con todo,

³ Por ejemplo, el artículo 32 del decreto presupuestal de 2001 (*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000) establece qué gastos habrán de reducirse en caso de disminuciones de ingreso respecto de lo originalmente programado; por su parte,

sería conveniente que el texto constitucional estableciera la regla de que en todo decreto de presupuesto deben, necesariamente, introducirse disposiciones de ese género. De no incluirse, se dejaría un vacío legal que podría afectar el ejercicio del gasto público. Por otra parte, estas disposiciones no contravienen lo que hemos venido sustentando con relación a la potestad presupuestaria del Congreso, en tanto que serían adoptadas cada año y su aplicación quedaría sujeta a la revisión y aprobación de ese órgano del poder.

E. Vigencia del presupuesto

La corriente dominante encuentra mayores ventajas en la anualidad del presupuesto, por lo que en este punto no propondremos ninguna variación para el caso de México. Además, es muy conveniente que la intervención de los representantes se ejerza con frecuencia anual.

6. Reconducción del presupuesto

Las disposiciones acerca de la reconducción del presupuesto presentan una muy variada gama de opciones. Algunas, como las vigentes en Austria y en Paraguay, son de un extremo autoritarismo, porque dejan en manos del gobierno decidir libremente la prórroga del presupuesto; otras, en cambio, presentan matices conforme a los cuales la intervención del Parlamento o del Congreso reduce la discrecionalidad del gobierno y resguarda el interés colectivo en cuanto a que no se paralicen los servicios. En varios países, la adopción de alguna de las modalidades de reconducción ha tenido como objetivo atenuar los efectos del posible incumplimiento de los plazos para la proposición y aprobación del presupuesto.

En México, este es un tema que debe examinarse cuidadosamente para que la solución a la laguna constitucional existente no se traduzca en problemas que afecten el comportamiento de los agentes políticos, en perjuicio de las instituciones. Los mecanismos de reconducción pueden alimentar los incentivos para no llegar a un acuerdo (sobre todo por parte del presidente, si su iniciativa o el presupuesto del año anterior co-

el artículo 31 establece qué rubros de gasto se verán incrementados en caso de que existan excedentes de ingreso.

bran vigencia automática en caso de parálisis). ¿Qué puede forzar a los actores a arribar a un acuerdo si de cualquier modo el desacuerdo no va a producir consecuencias graves para ellos mismos?; sin embargo, por otra parte, la ausencia de mecanismos que permitan sostener el gasto, al menos en los rubros que se consideraran indispensables, supondría un riesgo real de parálisis de servicios y funciones básicas, como las de salud y seguridad, por ejemplo. Dejar de pagar la deuda pública también podría producir efectos graves. Téngase en cuenta, por otro lado, que el orden constitucional no permite exigir la realización de ningún tipo de trabajo (con las pocas excepciones señaladas en el artículo 5o.) sin la remuneración correspondiente.

7. Naturaleza jurídica del presupuesto

La mayoría de los sistemas constitucionales atribuyen al presupuesto la naturaleza de ley. Son pocos los que siguen la tendencia de considerarlo un acto administrativo. Tal cuestión es de extraordinaria importancia para determinar la participación de los órganos colegiados de representación política en su aprobación. Al referirnos a la cuestión del veto apuntamos algunos de los problemas que se presentarán si se atribuye al presupuesto la naturaleza de ley, por lo que no los repetimos en esta sección.

8. Acceso a la información presupuestal

Un tema mínimamente desarrollado en las Constituciones es el concerniente al acceso a la información presupuestal. Conviene tener presente lo dispuesto por la Constitución de Guatemala (artículo 237): el presupuesto y toda la documentación concerniente al gasto son documentos públicos que pueden ser consultados en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centroamérica y en las bibliotecas de las universidades. México presenta, en este capítulo, un considerable rezago institucional con relación a la mayoría de los sistemas constitucionales contemporáneos.

9. Coordinación federal

En materia de presupuesto, el Estado federal presenta problemas diferentes a los del Estado unitario, en tanto que las entidades federativas

disponen de facultades para la elaboración de sus propios presupuestos. Esto hace que las políticas económicas, particularmente las que conciernen al gasto público, puedan presentar tendencias discrepantes, o por lo menos descoordinadas, entre los ámbitos nacional y local. Además, la participación creciente de las entidades federativas en el volumen total del gasto hace que el impacto de sus decisiones tenga progresivamente una mayor relevancia. Por esta razón conviene tener mecanismos de coordinación en materia de presupuesto.

En el caso mexicano se conocen los efectos de una participación muy dispar de las entidades federativas en los procesos de descentralización. No todos los estados apoyan en proporción semejante los esfuerzos de descentralización, generando diferencias crecientes en la prestación de servicios, como los de educación y salud, por ejemplo. A lo anterior debe agregarse que las políticas de endeudamiento y déficit presupuestario que aplican los estados y el Distrito Federal pueden llegar a tener efectos negativos en las finanzas nacionales.

III. EL SISTEMA DE COMISIONES, EL CONTROL EVALUATORIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Repensar al Congreso mexicano en democracia respecto del proceso presupuestario supone también reformular el proceso decisorio *intracameral*. En un régimen de separación de poderes, el Congreso no juega solamente un papel constructivo en la definición del presupuesto, ejerciendo así una función de control-autorización (en la medida en que participa con el Ejecutivo en la fijación de los montos con los que se fondearán las agencias gubernamentales) sino, también, una función de control-inspección (en la medida en que, paralela a la decisión sobre las disposiciones presupuestales de que gozarán las agencias de gobierno, hay una acción analítica, esa sí permanente, por parte del Congreso, de la política pública que esas agencias fondean).⁴ Es impensable un régimen de división de poderes cabalmente responsable en términos democráticos, que no posea, en su juego de equilibrios y contrapesos, una ins-

4 Sobre los conceptos control-autorización y control-inspección, véase Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 129 y 130.

titudinalidad para un *oversight* pleno (utilizamos esta voz, en tanto que “supervisar” denota una relación jerárquica), para el monitoreo congresional permanente —vía un sistema de comisiones especializadas— de la política pública impulsada por el Ejecutivo, que permita a su vez un proceso inteligente e informado de presupuestación. Al análisis de este doble proceso dedicaremos esta segunda parte del presente trabajo, centrandolo por lo pronto nuestra atención en la Cámara de Diputados, a partir de la premisa básica de la importancia del monitoreo parlamentario de la acción burocrática, tendente a verificar que ésta se desarrolle, con productividad y eficacia, en concordancia con la preferencia congresional expresada en la ley y a evaluar, por otro lado, el impacto de las políticas públicas que están siendo fondeadas con recursos presupuestales. Tenemos la convicción de que un monitoreo sistemático, bien organizado y eficaz, tenderá a incentivar a las agencias del Ejecutivo a ajustar su actuación al deseo del Congreso (de otro modo, el Congreso tenderá a retirar fondos a programas ineficaces e improductivos), y a mejorar la calidad de la política pública.

En la era posrevolucionaria mexicana no sólo el sistema de partido hegemónico (con mayorías parlamentarias), cuyo líder es también titular del Poder Ejecutivo, inhibió el control evaluatorio de las políticas públicas por parte del Congreso. Hubo también, por otro lado, un diseño institucional que lo obstaculizó, porque los arreglos constitucionales y legales no estaban armonizados para potenciarlo aún en el marco de la eventual aparición institucionalizada del pluripartidismo. En el artículo 93 de la Constitución se describía el papel que las cámaras del Congreso podían jugar en materia de control evaluatorio de las políticas públicas. Desde 1917 esta disposición constitucional permitía que cualquiera de las cámaras citara a los secretarios de Estado.

En 1974 se amplió el número de los sujetos pasivos del control bicameral, pues no sólo los secretarios de despacho sino también jefes, directores y administradores de departamentos administrativos, de organismos descentralizados o de empresas de participación estatal mayoritaria podían ser citados por el Congreso para dar cuenta del estado que guardaren sus respectivos ramos o actividades. Por su lado, hasta finales de los años setenta del siglo XX, el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* posibilitó que fueran las comisiones quienes desarrollaran las labores de *oversight* que el artículo 93 constitucional le ofrecía a los plenos de ambas cámaras (artículos 53 y 90 del *Reglamento*).

Sin embargo, con las reformas al artículo 74, fracción IV, párrafo 4 de la Constitución, aprobadas en 1977, y con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, aprobada en 1978, se eliminó el papel del sistema de comisiones en la tarea parlamentaria de control evaluatorio de la política pública, al asignársele dicha tarea, de modo integral, a la Contaduría Mayor de Hacienda. Después, la primera Ley Orgánica del Congreso de 1979 completó el marco que obstaculizaba la posibilidad de un monitorio congresional rutinario, de un control evaluatorio *permanente* a cargo del sistema de comisiones *permanentes*, pues su artículo 56 estableció que las comisiones permanentes sólo tendrán a su cargo la tarea de dictaminar iniciativas.

Pareciera, sin embargo, que el Congreso mexicano está realizando, a partir de 1999, un giro importantísimo, el cual se dio el 3 de septiembre de 1999 con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y entrada en vigor de la nueva *Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos* (LOC).⁵

Con la nueva *LOC* las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados pueden verdaderamente llevar a cabo un control evaluatorio de las políticas públicas, lo cual supone la posibilidad de que el Congreso mexicano participe real y efectivamente, con conocimiento de causa, con información diversa, en la determinación de la política pública que va a ser fondeada por los presupuestos del Estado (artículos 39 y 45 de la *LOC*).

Quedan, sin embargo, pendientes algunas reformas para perfeccionar el sistema normativo que posibilite un monitoreo congresional eficaz. Entre otros, cabe destacar la necesidad de que el sistema de comisiones permanentes sea estable. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000) contó con 55 comisiones; la reforma a la *LOC* de 1999 redujo el sistema a 27 comisiones, y la LVIII Legislatura (2000-2003) volvió a incrementar el número de comisiones a 40. Es un hecho que la inestabilidad del sistema de comisiones es un obstáculo para la institucionalización de un control evaluatorio eficaz. Dicha institucionalización requiere de estabilidad y rutina.

⁵ Un análisis panorámico de la nueva ley se encuentra en Paoli Bolio, Francisco José, "La nueva Ley Orgánica del Congreso", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2, enero-junio de 2000; Arocha Dagdug, Nelly et al., "Balance de la LVII Legislatura", en Paoli Bolio, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, 2000.

IV. 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.⁶

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. Entre los periodos más extensos se encuentran los casos de países como Estados Unidos (235 días), Suecia (150 días) y Dinamarca (120 días), mientras que el más corto corresponde a México, cuando se trata del inicio de una nueva administración (15 días). No debe sorprendernos, por tanto, que tan sólo durante la LVII Legislatura y lo que va de la LVIII, se hayan presentado 10 iniciativas de reforma al artículo 74 de la Constitución con el propósito de ampliar el plazo de deliberación en torno al proyecto de presupuesto.

Sí 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. Existen al menos 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. 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

6 Sobre el particular, véanse las opiniones del Ricardo García Sañz, 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.

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. Tercera, que las soluciones propuestas hayan sido deficientes o incompletas para el propósito que perseguían.

En este sentido, una de las razones técnicas que podrían apuntar hacia presentar “tarde” (por ejemplo el 15 de noviembre) 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 requiere de proyecciones muy precisas de variables económicas nacionales e internacionales que influyen en la disponibilidad de ingresos públicos y en la necesidad de gasto para el próximo ejercicio fiscal. Bajo esta lógica podría pensarse en que el Ejecutivo federal envíe al Congreso documentos preliminares sobre el gasto programado, a fin de iniciar el análisis correspondiente en las comisiones legislativas, previo a la presentación legal del proyecto. 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, el alcance y las características de la información que adelante el Ejecutivo.⁷

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 internacionalmente. 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 trabajo (87 días).

⁷ Es importante resaltar que, de acuerdo con el artículo 45 de la LOC, 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.

Con esta solución, sin embargo, continúa siendo extremadamente reducido el plazo para la deliberación legislativa cuando se presenta un cambio de administración. 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 sentido, cabe analizar la conveniencia de modificar el calendario del ejercicio presupuestario (y del año fiscal necesariamente) de manera que se extienda, por ejemplo, del 1 de mayo al 31 de abril. Así, el proyecto podría ser presentado en alguna fecha entre septiembre y diciembre, y entre diciembre y febrero cuando se trate de un cambio de administración. Ello, a su vez, facilitaría una mayor vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el primer presupuesto de la nueva administración.

V. CONSIDERACIONES FINALES

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

Por lo mismo consideramos —dados lo 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 1 de mayo al 30 de abril, de modo que el proyecto de presupuesto se envíe al Congreso en alguna fecha del primer periodo ordinario (1 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 deben 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:
 - a) El análisis específico que haga del mismo;
 - b) Los informes proporcionados por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, y
 - c) 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.

VI. NOTA SOBRE LAS CONSTITUCIONES

Para la mejor comprensión del alcance de las disposiciones vigentes citadas, se presentan, a continuación, las fechas de las Constituciones mencionadas en el texto:

- Austria, 1929.
- Bélgica, 1831, refundida en 1994.
- Estados Unidos, 1787.
- Guatemala, 1994.
- Paraguay, 1992.
- Suecia, 1994.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AROCHA DAGDUG, Nelly *et al.*, “Balance de la LVII Legislatura”, en PAOLI BOLIO, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, 2000.
- DRAPER, Theodore, *A Atruggle for Power*, Londres, Abacus, 1996.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, “La nueva Ley Orgánica del Congreso”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2, enero-junio de 2000.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.