

Introducción: La Reforma Política y la Cámara de Diputados	9
Cambios recientes en el proceso presupuestal de México	12
Cambios recientes en el proceso presupuestal de los Estados Unidos	16
Responsabilidad de los nuevos órganos del Congreso de los Estados Unidos	19
Comparación de los calendarios presupuestales de México y los Estados Unidos	25
Control <i>ex-post</i> del gasto público en los Congresos de ambos países	29
Una opinión sobre los resultados de la reforma presupuestal en el Congreso de los Estados Unidos	30
Posibilidades de una reforma presupuestal en el Congreso mexicano	35
A manera de conclusión: modificaciones al proceso presupuestal en la Cámara de Diputados	36

*El pluralismo, enriquecido, propicia el ejercicio responsable de la Libertad.*

*J. L. P. 10.-IX-80*

## **Introducción: La Reforma Política y la Cámara de Diputados**

Uno de los acontecimientos recientes de mayor importancia en la vida nacional ha sido la Reforma Política que permitió el acceso a la Cámara de Diputados de diversos grupos y partidos políticos minoritarios representantes de corrientes ideológicas distintas —y opuestas— a la mayoritaria del país.

El propósito de la Reforma Política no se agota en la presencia de esos nuevos partidos en la Cámara de Diputados y, eventualmente, en la de Senadores. El pluralismo político tiene sentido en la medida que de alguna manera puede llegar a reflejarse en los procesos decisorios de las instituciones republicanas.

La intención final de la Reforma Política es la transformación gradual de la sociedad mexicana por la vía democrática, libre y pacífica. Tales transformaciones implican una intervención mayor de la Cámara de Diputados —única institución verdaderamente plural— en la definición de objetivos, metas y prioridades nacionales.

La Reforma Política en la Cámara de Diputados caería en poco tiempo en el debate estéril si el Congreso de la Unión elude una participación decisiva en los procesos económicos y

políticos fundamentales del país. La intervención directa del Congreso de la Unión en las decisiones que afectan la vida económica y social de la nación es una etapa indispensable de la Reforma Política que complementa a la actual. Para que esto ocurra debe revisarse el desempeño de la Cámara de Diputados en uno de los procesos constitucionales fundamentales: el presupuestal. Hoy en día, la Cámara de Diputados está técnicamente preparada para prestar atención preferente a la revisión de la Cuenta Pública, etapa final del proceso presupuestal. En ese sentido su intervención es eficaz, pero *a posteriori*.

Varias son las acciones que la Cámara realiza en el marco de sus facultades de fiscalización sobre el ejercicio del presupuesto aprobado. Baste recordar aquí que la Cámara dispone de un órgano técnico que se ha ido fortaleciendo en la ejecución de las tareas de auditoría y fiscalización. Una de las dimensiones de esa responsabilidad es la obligación de presentar informes a la Asamblea, en distintos momentos de la revisión.

Sin embargo, esta función de la Cámara no obstante ser extraordinariamente valiosa es insuficiente por tener carácter *ex-post*. Para la mejor marcha de las instituciones republicanas y el perfeccionamiento de la vida política del país es indispensable que la Cámara de Diputados disponga de los elementos suficientes para el desempeño de la compleja responsabilidad constitucional que en materia financiera le ha sido otorgada. Hoy en día, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos se reciben en la Cámara con 30 días de anticipación a la fecha de inicio del nuevo ejercicio fiscal. Es un lapso suficiente para el análisis global y agregado de las principales variables presupuestales, pero insuficiente por todos conceptos para el estudio detallado y meticuloso de los principales programas gubernamentales. Si a la consideración anterior se agrega la circunstancia de que la Cámara carece de los equipos técnicos que la apoyen

en el análisis del presupuesto y los ingresos, se concluye que se requiere una modificación fundamental en los procedimientos de trabajo de la Cámara relacionados con esta materia.

No es suficiente saber que la fracción mayoritaria del Congreso dispone del apoyo técnico de las dependencias especializadas del gobierno federal porque paralelamente a la identificación ideológica debe mantenerse la división de poderes que consagra la Constitución.

Las siguientes páginas contienen un somero estudio académico, con enfoque comparativo, del proceso presupuestal en el Congreso de los Estados Unidos de América y el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Su propósito es exclusivamente informativo, para ilustrar criterios que eventualmente pueden llevar adelante una segunda etapa de la Reforma Política en la Cámara de Diputados de México.

La proposición final es una Reforma de fondo a los métodos de trabajo de la Cámara de Diputados para la formulación y la discusión del presupuesto que le permita entrar al detalle de la integración de las distintas partidas presupuestales, la composición de los diversos programas que integran el programa general de gobierno federal, los objetivos y metas cuantitativas y, finalmente, la revisión, análisis, estudio y aprobación de las prioridades implícitas en las asignaciones del presupuesto.

Esta tarea presupone, entre otros, los elementos siguientes:

- a) La disponibilidad de tiempo suficiente para que la Cámara pueda hacer concienzudamente el estudio del presupuesto.

- b) La disponibilidad de recursos humanos y técnicos que sirvan de apoyo a la tarea de análisis.
- c) El acceso directo a la información relevante que se origina en las distintas dependencias federales.

El presente trabajo explora los momentos de la reforma presupuestal en el Congreso de los Estados Unidos de América. Recapitula los recientes desarrollos en materia de reforma presupuestal en el gobierno federal mexicano que se han dado preponderantemente en la rama del Ejecutivo Federal, y arriba a conclusiones generales que implicarían una modernización de la función presupuestal de la Cámara de Diputados.

### **Cambios recientes en el proceso presupuestal en México**

A partir de diciembre de 1976, con el inicio de la administración del Presidente López Portillo, se introdujeron una serie de cambios en el proceso presupuestal que representa el mayor avance en esta materia en muchos años. Esas modificaciones tuvieron lugar tanto en la esfera del Poder Legislativo como, básicamente, en el Poder Ejecutivo. En este último caso las reformas fueron sustanciales y de fondo, como se verá enseguida.

#### **A. Cambios que atañen al Poder Ejecutivo**

- a) Creación del ministerio encargado de todas las responsabilidades programáticas y presupuestales, denominado Secretaría de Programación y Presupuesto. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).<sup>1</sup>
- b) Establecimiento de una nueva estructura para la presen-

1 *Diario Oficial de la Federación*, diciembre 2 de 1976.

tación del presupuesto de egresos (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

- c) Establecimiento de un proceso presupuestal nuevo, al interior de las dependencias del poder ejecutivo federal, incluyendo a los organismos y empresas descentralizados (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).
- d) Establecimiento de unidades de programación, presupuestación y evaluación, al interior de cada una de las dependencias y organismos (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).<sup>2</sup>
- e) Descentralización del ejercicio del presupuesto federal, proceso llamado también "corresponsabilidad del gasto público".<sup>3</sup>

## B. Cambios que atañen al Congreso de la Unión

- a) Presencia obligatoria de los secretarios de Hacienda y de Programación y Presupuesto ante la Cámara de Diputados para justificar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.<sup>4</sup>

2 *Diario Oficial*: 31 de diciembre de 1976, pág. 30.

3 En la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se dice que la Ley establece las bases para que se "liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente..." Agrega: "...se propone pasar de un régimen que se ha basado en la desconfianza a uno que se funde en la confianza". Sin embargo, esa liberalización sólo empezó a ponerse en práctica en enero de 1980, a partir de las directrices de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con base en los nuevos artículos 4o. y 5o. del Presupuesto de Egresos de 1980.

4 Iniciativa de Ley que modifica diversos artículos de la Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de enero de 1977. Los cambios a que aluden los apartados b) y c) que siguen, también están contenidos en esa iniciativa.

- b) Ampliación del periodo mínimo de que dispone la Cámara para conocer la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.
- c) Obligación de la Cámara de Diputados de evaluar el cumplimiento anual de los objetivos de los programas que contiene el presupuesto: a *contrario sensu*, obligación del Ejecutivo de presentar el presupuesto por programas,
- d) Modificaciones a la estructura y funciones del órgano técnico de la Cámara de Diputados, designado como la Contaduría Mayor de Hacienda.<sup>5</sup>

### C. La Reforma Política y el proceso presupuestal

La Reforma Política ha permitido la representación en el Congreso Mexicano de partidos políticos que anteriormente actuaban en la oposición clandestina al gobierno o que no se habían conformado como verdaderos partidos. Una consecuencia importante de su presencia en la Cámara de Diputados es su participación en el seno de las comisiones ordinarias que trabajan sobre cuestiones financieras y presupuestales. Esas comisiones son tres:

- a) La Comisión de Hacienda y Crédito Público
- b) La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública
- c) La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda

5 Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en vigor el 1o. de enero de 1978.

Todavía no es posible evaluar el efecto que sobre el proceso presupuestal podrá tener la presencia de diputados de la oposición en cada una de estas comisiones, puesto que hasta el momento de escribir este trabajo sólo ha transcurrido un periodo de sesiones del Congreso pluripartidista. Sin embargo, por el interés y la calidad del esfuerzo realizado por los diputados opositores, puede preverse que mejorarán los procesos internos del Congreso, relacionados con el presupuesto.<sup>6</sup>

#### D. Comentario general sobre los cambios en el proceso presupuestal

Como puede verse de la simple enunciación de las modificaciones, se ha hecho un gran esfuerzo por modernizar los complejos procedimientos relacionados con las finanzas públicas del gobierno.

La naturaleza de este trabajo no permite ni la descripción más detallada ni el análisis y evaluación preliminar de los resultados de tales modificaciones. Cabe señalar, desde luego, a guisa de observación genérica, que las transformaciones presupuestales han afectado más profundamente al proceso presupuestal tal como se desarrolla en el seno del Poder Ejecutivo Federal.

El gobierno federal se ha pertrechado bien para el cumplimiento de esa función: organizó un poderoso ministerio de elevado rango técnico, cuya función primordial es precisamente esa: dirigir y vigilar el proceso presupuestal.

6 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 55: "Las Comisiones ordinarias se integrarán por regla general de 17 diputados, debiendo estar cuando menos uno de cada partido minoritario".



Por otra parte, cada una de las secretarías y departamentos de estado debe crear, por disposición de la ley, oficinas de programación y presupuesto que le den apoyo técnico en la materia.

El Congreso, por su parte, tiene ahora mayores responsabilidades legales frente al proceso presupuestal. Empero, salvo las nuevas atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda que no se refieren al presupuesto en sí, sino a fiscalizar y evaluar la ejecución del mismo, el Congreso Mexicano y en especial la Cámara de Diputados, carecen de suficientes apoyos técnicos, orgánicos, financieros y otros elementos para la realización cabal de sus responsabilidades y funciones. Este punto se discutirá con más amplitud en otros apartados.

### **Cambios recientes en el proceso presupuestal de los Estados Unidos**

En julio de 1974 el Congreso norteamericano aprobó una importante ley que modificó substancialmente los procedimientos internos del propio Congreso, relacionados con el proceso de revisión y aprobación del presupuesto.

Al fortalecerse la posición del Congreso en el sistema de toma de decisiones financieras del Estado, la nueva ley abrió el camino para un cambio en la posición relativa del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo.

En este y los próximos párrafos se hará una descripción esquemática de las disposiciones legales y sus consecuencias más destacadas. El tratamiento de los temas será necesariamente sucinto.

## A. Razones de la Reforma Presupuestal

Se ha dicho que las razones que motivaron al Congreso para transformar su participación en el sistema de las finanzas públicas fueron, destacadamente, las siguientes:

- a) La necesidad sentida por el Congreso de evitar la aprobación de los componentes parciales del presupuesto, sin tener la visión de conjunto. La Reforma permitiría al Congreso entender y usar el presupuesto como un instrumento de política económica, más bien que como oportunidad para favorecer a sus votantes o a los grupos representados por los congresistas.
- b) La toma de conciencia de los parlamentarios de que el Congreso estaba realmente incapacitado para actuar como un órgano para la formulación de la política económica y financiera.
- c) El reconocimiento de que el poder sustantivo del Congreso reside en su posibilidad de modificar los impuestos y decidir sobre las erogaciones; si estos poderes disminuyen, los del Congreso declinan también.<sup>7</sup>
- d) La Reforma se entiende como una reacción del Congreso frente a las acciones del Ejecutivo Federal quien, haciendo uso de facultades legales existentes, pero no suficientemente definidas, había dejado sin efecto, en reiteradas ocasiones, decisiones presupuestales adoptadas por el Congreso.<sup>8</sup>

7 Wildavsky, Aaron: *The Politics of Budgetary Process*; Capítulo 7. Boston, 1979. Catálogo de la Biblioteca del Congreso (EUA): 78-71869.

8 Esas facultades se denominan de *diferimiento* y *rescisión*; mediante las mismas, el titular del Poder Ejecutivo puede dejar de usar de los fondos asignados por el Congreso a diversos programas haciendo nugatorias las decisiones financieras de aquel órgano. El presidente Nixon utilizó ampliamente tales facultades, dando origen, en buena medida, a la determinación del Congreso de reorganizarse.

- e) Finalmente, la reforma debe entenderse como parte del esfuerzo de organización interna del propio Congreso.<sup>9</sup>

## B. Objetivos de la Ley Pública 93-344

Los elementos esenciales de la reforma están contenidos en esa ley que también se denomina oficialmente Ley Presupuestal del Congreso. Como su nombre indica, no se trata de un texto legal que defina la estructura interna del presupuesto federal o que redefina el proceso dentro del Poder Ejecutivo de la Unión. Establece los procedimientos y mecanismos del Congreso frente a sus responsabilidades de análisis, autorización, aprobación y ejecución del presupuesto.

La ley va precedida de una "declaración de propósitos" o exposición de motivos que señala a la letra:

El Congreso declara que es esencial:

- 1) Asegurar el control efectivo del Congreso sobre el proceso presupuestal.
- 2) Establecer anualmente la decisión del Congreso sobre el nivel apropiado de los ingresos y gastos federales.
- 3) Establecer un sistema adecuado de control sobre las facultades de diferimiento y de rescisión.<sup>10</sup>
- 4) Establecer las prioridades nacionales presupuestales; y,

9 Havemann, Joel: *The Congress and the Budget*. Capítulo I, Las raíces de la Reforma presupuestaria. Indiana University Press, 1978.

10 Ver nota 14.

- 5) Establecer la obligación del Ejecutivo Federal de proporcionar información al Congreso de manera tal que le permita el desempeño de sus responsabilidades.

### C. Principales determinaciones contenidas en la Ley Presupuestal del Congreso

- a) Creación del Comité del Presupuesto de la Cámara de Diputados.
- b) Creación del Comité del Presupuesto de la Cámara de Senadores.
- c) Creación de la Oficina del Presupuesto del Congreso de la Unión.
- d) Modificación del calendario presupuestal del Congreso.
- e) Modificación de la fecha de inicio del ejercicio fiscal.
- f) Ampliación de las facultades de la Oficina General de Contabilidad, o sea, la Contraloría General del gobierno, dependiente del Congreso de la Unión.

### **Responsabilidad de los nuevos órganos del Congreso de los Estados Unidos**

#### A. Los Comités del Presupuesto

La responsabilidad de los dos nuevos Comités, cada uno actuando por separado, es muy compleja en su realización aunque simple en su concepción: preparar el proyecto de presupuesto para ser sometido al pleno de cada una de las Cámaras. La ley establece la obligación para ambos Comités de preparar dos proyectos de presupuesto en sendos mo-

mentos del proceso. Un punto esencial es que ambos anteproyectos deben ser sometidos conjuntamente por los Comités al Pleno, después de haber llegado a un acuerdo entre ellos.

Los Comités preparan sus anteproyectos a partir de su propia información, misma que pueden obtener directamente de cada una de las dependencias involucradas o a partir del anteproyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

El Comité del Presupuesto de la Cámara de Senadores dispone de una oficina técnica con 55 especialistas y 30 empleados administrativos. El Comité de la Cámara de Diputados tiene una oficina similar con 65 personas de las cuales 25 son empleados administrativos. Esas oficinas realizan el trabajo técnico de los anteproyectos de presupuesto.

De acuerdo con la Ley los anteproyectos deben contener cuando menos los siguientes elementos:<sup>11</sup>

- a) El monto total de las erogaciones presupuestales.
- b) Una estimación de las erogaciones en cada una de las principales categorías funcionales del presupuesto, de los gastos imprevistos, y de las transacciones intragubernamentales no sectorizables.
- c) El superávit o déficit, en su caso, que resulte apropiado a la luz de las condiciones económicas prevaletientes.
- d) El nivel total de ingresos recomendables y el monto, en su caso, de los ingresos adicionales necesarios derivados

<sup>1</sup> *Public Law 93-344*, Título III.

de la legislación pendiente de autorizar por los Comités ordinarios.

- e) El nivel recomendable de la deuda pública y el monto adicional de endeudamiento derivado de la legislación pendiente de autorizar.

Un aspecto importante de la actividad de los Comités de presupuesto es que para la preparación de sus anteproyectos podrán llamar en audiencia a cualquier otro miembro del Congreso, a funcionarios representativos de cualquier Secretaría o Departamento Federal, a organizaciones públicas o privadas nacionales y a cualquier ciudadano.

Juntamente con el anteproyecto de presupuesto, los Comités deben presentar al Pleno respectivo un informe que contenga, cuando menos, los siguientes elementos:

- a) Una comparación de los ingresos estimados por el Comité, con los ingresos estimados en el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo Federal.
- b) Una comparación de las erogaciones totales y por categoría funcional contenidas en el anteproyecto de presupuesto del Comité de el proyecto del Ejecutivo Federal.

Finalmente, los Comités deben recibir las estimaciones parciales y toda clase de informes que las restantes comisiones ordinarias de las Cámaras consideren conveniente enviar, en relación a las categorías presupuestales.

## B. La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Unión

Uno de los propósitos de la reforma presupuestal consistió en dar al Congreso la posibilidad de manejar sus propias

fuentes de información relacionadas con el presupuesto. La creación de la oficina de Presupuesto del Congreso de la Unión tuvo como mira permitirle la formulación de estimaciones presupuestales de ingresos y egresos, que la renombrada Oficina de Administración y Presupuesto formula anualmente para el Presidente de la República. El personal técnico de la oficina de Presupuesto, aproximadamente doscientas personas, juntamente con el personal técnico de las oficinas de apoyo de los Comités del presupuesto de las Cámaras, rompieron el monopolio que el Ejecutivo Federal tenía sobre la información presupuestal. Bajo la coordinación de su primera y hasta ahora única directora, la OPC (Oficina de Presupuesto del Congreso) rápidamente ganó prestigio como un grupo técnico altamente calificado y experimentado en las complicaciones matemáticas del presupuesto.<sup>12</sup>

La OPC adquirió muy pronto la capacidad para manejar las estadísticas presupuestales; en particular, se constituyó en uno de los organismos más competentes para analizar las ventajas y desventajas de las alternativas de política económica nacional del gobierno federal.

La OPC se ha erigido en una institución única en su género. Difiere substancialmente de la Oficina de Administración y Presupuesto de la Presidencia de la República. Esta última tiene como objetivo, naturalmente, formular el presupuesto del Presidente de la República. En ese respecto es una entidad rescisoria, debe escoger entre alternativas. Todavía más, la Oficina de Administración y Presupuesto (cuyas siglas en inglés son muy conocidas en los Estados Unidos: OMB) ha

12 Havemann, Joel: op. cit., capítulo 6. La directora de la hoy prestigiosa oficina es la señora Alice M. Rivlin.

sido en algunas ocasiones el centro final de la toma de decisiones de todo el gobierno federal aun en aquellos casos en que los aspectos centrales de una política no dependen de una restricción de carácter financiero.

Por el contrario, la influencia de la OPC en el Congreso depende de su independencia y neutralidad. Por mandamiento legal el personal técnico no debe ser seleccionado por razones de afiliación política sino exclusivamente por competencia técnica.<sup>13</sup>

La tarea de la OPC es computar el costo de los cursos alternativos de acción y las ventajas y desventajas de cada uno de ellos. La nueva oficina no decide la política a seguir; aún más, ni siquiera recomienda alguna de las alternaciones de cada opción. Su tarea es proporcionar información al Congreso.

Las responsabilidades de este importante organismo han sido definidas sintéticamente del modo siguiente:<sup>14</sup>

- a) Analizar el comportamiento de la economía y su impacto sobre el presupuesto.
- b) Mejorar el flujo y la calidad de la información presupuestal.
- c) Analizar el costo y los efectos de diversas opciones presupuestales.

13 *Ley Pública 93-344*, Sección 201, apartado (B)

14 Wildavsky, Aaron: *op. cit.*, página 228 y siguientes.



Miembros del grupo de funcionarios técnicos de la OPC entrevistados señalaron a su vez que las funciones de esa oficina podrían agruparse entre categorías: la primera, de análisis presupuestal. Determinar las implicaciones presupuestales inmediatas y para los próximos cinco años, de cada una de las decisiones legislativas. La segunda, formular un informe anual al inicio de cada ejercicio fiscal, con las proyecciones a cinco años del gasto total y de los ingresos ordinarios y de financiamiento, en su caso. La tercera designada como análisis de políticas, consistente en la formulación de un reporte anual, cinco meses antes del inicio del ejercicio fiscal siguiente, con las alternativas presupuestales que el Congreso puede seguir, con énfasis en la política fiscal y en las prioridades de gasto.<sup>15</sup>

Finalmente, la utilidad del nuevo organismo del Congreso puede evaluarse tentativamente en los conceptos de un analista de la esfera académica:

“En poco tiempo, la OPC ha desarrollado una división de análisis presupuestal, que rivaliza con cualquier dependencia gubernamental. El Congreso no ha querido crear un órgano que obtenga información primaria para la estimación del costo de los programas. Un intento de duplicar la capacidad de información de la administración requeriría una inversión extraordinaria. Sin embargo el Congreso sí desea una oficina que supervise el trabajo de otras fuentes. Usando casi siempre los materiales que provienen de otras entidades, la OPC está contribuyendo a mejorar la calidad y honestidad de la información del Ejecutivo Federal”.<sup>16</sup>

15 Entrevista personal con los señores Jim Blum y Jim Capra, subdirector de Análisis Presupuestal y jefe de Proyecciones Presupuestales, de la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica.

16 Wildavsky, Aaron: *op. cit.* página 243.

## Comparación de los calendarios presupuestales de México y los Estados Unidos

Una mirada a los calendarios que se presentan en las gráficas anexas pone de relieve las grandes diferencias que existen en los procesos presupuestales internos del Congreso mexicano y del de los Estados Unidos. Este último pone énfasis en las acciones *ex-ante*, *previas* a la aprobación del presupuesto y al *inicio* del ejercicio fiscal. Aquél presta atención a las acciones *ex-post*, posteriores a la terminación del ejercicio fiscal.

Por tradición, el Congreso de los Estados Unidos ha tomado siempre decisiones directas sobre los niveles específicos de tributación propuestos por el Presidente de la República, así como sobre los montos de las partidas presupuestales en detalle. La reforma presupuestal de 1974 no agrega nada nuevo en cuanto a la autorización de fondos y la asignación de recursos a los programas autorizados. Tampoco por lo que mira a las responsabilidades específicas del Congreso en materia de política fiscal. La novedad es que el Congreso tiene hoy la posibilidad de tomar decisiones de conjunto sobre la política financiera y económica globales del gobierno.

En el año de 1921 entró en vigor en aquel país la Ley de Presupuesto y Contabilidad. De acuerdo a documentos del propio Congreso, "La Ley de 1921 marcó un hito en las relaciones presupuestales entre el Ejecutivo y el Legislativo". Antes de esa fecha las dependencias enviaban, cada una, sus estimaciones presupuestales directamente al Congreso, con frecuencia a sus comisiones favorativas. La Ley del Presupuesto y Contabilidad otorgó al Presidente la responsabilidad de preparar y transmitir al Congreso el presupuesto anual. El presupuesto del Presidente tendrá la naturaleza de una recomendación; la tarea del Congreso seguiría siendo establecer la política de gasto".<sup>17</sup>

17 Comité de Presupuesto, Cámara de Diputados, Congreso de los Estados Unidos: *Legislative History* (HR 7130-S1541) enero de 1979.

La reforma de 1974 permitió que el Congreso tenga la visión de conjunto de las finanzas públicas; la posibilidad de optar por políticas de gasto y de ingreso diferentes; la ocasión de intervenir en la asignación de las prioridades nacionales; y la oportunidad de discutir la integración de las diversas partidas, desde el punto de vista del costo de los programas, con su propia información. En síntesis, el Congreso de los Estados Unidos participa activamente en la elaboración definitiva del presupuesto de la nación.

El proceso presupuestal del Congreso mexicano ha perfeccionado sus mecanismos de vigilancia y control del gasto público, una vez que ya se ejerció. La participación del Congreso mexicano en la formulación del presupuesto y la Ley de Ingresos es muy limitada. Varios factores han influido en el desarrollo de esta situación:

- a) Históricamente, el Poder Ejecutivo ha sido dominante en la interacción de los tres poderes del Estado a lo largo de la vida independiente de la nación.<sup>18</sup>
- b) El Poder Ejecutivo envía el Presupuesto y la Ley de Ingresos en fecha muy cercana al inicio del ejercicio fiscal. No existe, físicamente, la posibilidad de analizarlo en sus componentes y en su impacto probable en la economía del país. Se realiza un dictamen y un debate sobre las prioridades generales del presupuesto y la política financiera, fiscal y económica implícita.

18 Ha habido periodos breves en la historia del país en los que el Congreso mexicano ha sido el centro del poder político nacional, en especial cuando los Congresos han sido Constituyentes (1824, 1857 y 1917). Esos periodos han coincidido con etapas de gran significación para la vida política del país.

**MEXICO: CALENDARIO DEL CICLO PRESUPUESTAL EN LA  
CAMARA DE DIPUTADOS.**

MES	DIA	AÑO	EVENTO	DESCRIPCION
Nov.	30	I	( -2)	Presidente envía a la Cámara Presupuesto y Ley de Ingresos.
Dic.	20-30		( -1)	Discusión y Aprobación en la Cámara del Presupuesto y la Ley de Ingresos.
Ene.	1o.	I	( 0)	<i>Inicio del ejercicio fiscal.</i>
Feb.				
Mar.				
Abr.				
May.				
Jun.				
Jul.				
Ago.				
Sep.				
Oct.				
Nov.				
Dic.				
Ene.				
Feb.				
Mar.				
Abr.				
May.				
Jun.	10	II	( 1)	Presidente envía Cuenta Pública a la Cámara.
Jul.				
Ago.				
Sep.				
Oct.				
Nov.	10		( 2)	Contaduría Mayor * Prepara Informe Cuenta
Dic.	15/25	II	( 3)	Cámara dictamina y debate la Cuenta Pública
Ene.				
Feb.				
Mar.				

\* La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico fiscalizador de la Cámara de Diputados.

Abr.				
May.				
Jun.				
Jul.				
Ago.				
Sep.	10	III	( 4 )	Contaduría Mayor presenta informe definitivo a la Cámara, sobre la Cuenta Pública.

### EUA: CALENDARIO DEL CICLO PRESUPUESTAL EN EL CONGRESO.

MES	DIA	AÑO	EVENTO	DESCRIPCION
Nov.	10	-II	(-10)	El Presidente envía al Congreso el Presupuesto "regularizable"
Dic.				
Ene.	18**	-I	( -9)	El Presidente envía al Congreso la Iniciativa de Presupuesto anual.
Feb.				
Mar.	15	-I	( -8)	Comisiones del Congreso entregan a las de Presupuesto sus estimaciones particulares.
Abr.	1o.	-I	( -7)	La OPC * entrega informe a los Comités del Presupuesto de ambas Cámaras.
Abr.	15	-I	( -6)	Se vota en ambas Cámaras el primer antepresupuesto sometido por respectivos Comités.
May.	15	-I	( -5)	Las Comisiones terminan la autorización de programas.
Jun.				
Jul.				
Ago.				
Sep.	15	-I	( -3)	Dictamen y votación del segundo proyecto de Presupuesto sometido por los respectivos Comités.
Sep.	25	-I	( -2)	Decreto conciliatorio de diferencias entre las Cámaras.
Oct.	1o.	-I	( -0)	<i>Se inicia el ejercicio fiscal.</i>

\* La OPC es la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos.

\*\* En esa fecha, o quince días después de que el Congreso se reúne.

- c) En la medida que no se debaten y aprueban los componentes presupuestales y que no se puede analizar el impacto de fondo que el presupuesto habrá de tener en la economía del país, no se ha requerido un equipo técnico de apoyo para el análisis estadístico, financiero y económico. Se forma, entonces, un círculo vicioso: no hay análisis porque no se dispone de los instrumentos y éstos no resultan indispensables porque no se hace la tarea analítica.

### Control ex-post del gasto público en los Congresos de ambos países

No deja de ser sorprendente la escasa atención que el Congreso de los Estados Unidos presta a la función de control *ex-post* del gasto público.

Según la opinión de algunos técnicos, esta situación se explica, particularmente cuando menos, en la prolongada duración del proceso de formulación y aprobación del presupuesto.<sup>19</sup>

La Oficina General de Contabilidad, dependiente del Congreso norteamericano, elabora un informe anual general y numerosos informes de auditoría sobre el ejercicio del gasto. La mayoría de estos últimos conciernen al gasto de las dependencias en lo particular. Con frecuencia son usados en los debates para probar ciertos puntos, pero ninguno es objeto de una discusión y análisis como en el caso de la cuenta pública mexicana.<sup>20</sup>

19 Entrevista personal con los señores S. Brown y Charles Flickner, asesor principal y asesor ejecutivo, respectivamente, del Comité de Presupuesto del Senado de los Estados Unidos. Washington, agosto, 1980.

20 "La Oficina General de Contabilidad es una parte de este proceso (presupuestal), pero creo que todos estaríamos de acuerdo que no hemos hecho uso cabal de su capacidad para eliminar el abuso y el fraude". Robert, S. Boyd: *Response to Mc Presentation*". Center for the Study of American Business, op. cit. p. 37.

En opinión de los expertos antes aludidos, el Congreso de los Estados Unidos debería, tal vez, destinar mayor tiempo al análisis del ejercicio del gasto. Las comisiones y subcomisiones que en ambas Cámaras son responsables de esta tarea no tienen el peso político que va asociado a los Comités de presupuesto.

La ley de reformas al proceso presupuestal, de 1974, destinó el título VII a la "Revisión y Evaluación de Programas". Contiene disposiciones que amplían las responsabilidades de la Oficina General de Contabilidad y del Contralor General, dependientes del Congreso.

Como se sabe, las actuales disposiciones del artículo 74, fracción IV de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, juntamente con la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, crearon un sistema de control del gasto público que se compara favorablemente con el norteamericano.

La sección 204 del título mencionado dice: ". . . el Contralor general revisará y evaluará los resultados de los programas gubernamentales a petición de cualquiera de las Cámaras o por iniciativa propia. . ." ". . . recomendará al Congreso métodos de evaluación de programas. . ."

La disposición constitucional aludida entró en vigor el 1o. de enero de 1978. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor entró en vigor el 1o. de enero de 1979.

### **Una opinión sobre los resultados de la reforma presupuestal en el Congreso de los Estados Unidos**

Los resultados de la reforma presupuestal dependen, en alguna medida, de las personas que emiten opiniones. Uno es el panorama que se obtiene si las consultas se formulan con instituciones

o personas conectadas con la Oficina de Administración y Presupuesto del Poder Ejecutivo Federal y otro distinto si se trata del Congreso. Aun en el seno de este mismo cuerpo legislativo los resultados difieren si se toma en cuenta la perspectiva del Senado o la de la Cámara de Diputados. Este fenómeno es natural y no debe extrañar. No se intentará aquí una evaluación, sino únicamente presentar una opinión. Para este trabajo se decidió tomar en cuenta, básicamente, las observaciones de un profesor universitario recientemente dedicado al estudio de este tema. Sin embargo, cuando se ha creído necesario se presenta el punto de vista de otras personas o instituciones.<sup>21</sup>

La investigación se hizo sobre los aspectos más relevantes del proceso presupuestal, del modo siguiente:

a) Información presupuestal a disposición del Congreso

Sin duda esa clase de información ha mejorado considerablemente a partir de 1975. Para sorpresa de todos, no han sido los informes sobre opciones de política económica los que han encontrado mayor eco entre los parlamentarios, sino el documento que analiza el propio presupuesto presidencial.<sup>22</sup>

21 Center for the Study of American Business: The Congressional Budget Process, Editor. LeLoup, Lance: *The First Half Decade: Evaluating Congressional Budget Reforms*. Washington, DC. Julio de 1980, p. 129 y ss. '

22 Congressional Budget Office: *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 1981*. En la presentación del documento, la directora Alice Rivlin indica que su contenido: "Analiza el panorama económico de los próximos dos años y el impacto que las proposiciones presupuestales del Presidente tendrán en el ejercicio fiscal. También examina los aspectos fundamentales de las proposiciones de ingresos y de egresos para 1981 y las compara con tendencias pasadas y el ejercicio actual. El efecto de las últimas estimaciones presupuestales del Ejecutivo, para el ejercicio fiscal corriente (1980), se presenta. Finalmente el reporte discute el panorama presupuestal para los años de 1982 a 1985. El otro documento, que por mandato de la Ley debe ser presentado a las Cámaras el 10 de abril de cada año, analiza las alternativas de política financiera (o de "política fiscal" en el sentido amplio que lo usa la terminología anglosajona). Se denomina: *Entering de 1980s: Fiscal Policy Choices*. Contiene diversas alternativas presupuestales, tanto del lado del gasto como del ingreso y una perspectiva presupuestal, analizada conforme a la clasificación funcional del mismo.



## b) Control sobre las erogaciones

Cuando los reformadores, a principios de los años setenta, señalaban que el presupuesto estaba fuera de control, lo que querían decir era que el gasto federal estaba creciendo muy rápidamente y que el Congreso parecía impotente para detenerlo. Se anticipa la pregunta sobre si la reforma presupuestal ha resultado en menor gasto. Hay varias maneras de responder la cuestión. Una de ellas es mirando el porcentaje de incremento anual del gasto federal.

Según el punto de vista del académico antes mencionado <sup>23</sup> si se toma el gasto federal en los diez últimos años, cinco antes y cinco después de la reforma, resulta que el crecimiento del gasto no ha sido reducido en forma significativa.

**EUA: TASA DE INCREMENTO ANUAL DEL GASTO  
FEDERAL ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA**

71/70	72/71	73/72	74/73	75/74	76/75	77/76	78/77	79/78	80/79
7.1	9.9	6.5	8.5	20.9	15.7	10.1	13.8	4.8	7.

Fuente: LeLoup, op. cit., p. 141

Sin embargo, según otra fuente del propio Congreso, el panorama resulta distinto si se manejan tasa de crecimiento anual promedio y si se comparan periodos más largos.

23 Giaimo, Robert N.: Circular dirigida a los diputados demócratas el 31 de julio de 1980. Washington, D.C.

### EUA: CRECIMIENTO REAL DEL GASTO PUBLICO\* (TASA MEDIA ANUAL)

	1947-65	1965-76	1976-81
TOTAL	3.4	4.0	1.7
Defensa	4.8	- 0.5	3.2
Otros	2.7	6.2	1.3

Fuente: Circular firmada por el diputado Robert N. Giaimo en la que se atribuyen esas cifras y la gráfica que las acompaña al Departamento del Tesoro, Washington, D.C., 31 de julio de 1980.

#### c) Control sobre los ingresos

En general, las cifras de ingresos del presupuesto del Presidente y las del Congreso tienden a asemejarse. Según el profesor LeLoup, la reforma ha tenido escaso impacto en el proceso de la política fiscal, en gran medida por el prestigio, tradición y competencia técnica del Comité de Ingresos de la Cámara de Diputados (*Ways and Means Committee*).

Las diferencias en las cifras agregadas de ingresos se han debido más que nada a diferentes supuestos en el comportamiento de la economía. Los impuestos no han sido usados por el Congreso para alterar el déficit aunque sí para lograr propósitos extrafiscales, como lo demuestra la proliferación de subsidios fiscales.

Cabe aclarar que no todas las opiniones coinciden con lo señalado arriba. El Presidente del Comité de Presupuesto de la Cámara de Diputados ha indicado públicamente los ingresos adicionales que se obtendrán en el ejercicio fiscal de 1981, como resultado de las reformas a las disposiciones legales y a las medidas para acelerar la recaudación.<sup>24</sup>

\* Son ejercicios fiscales y no años naturales de calendario.

24 LeLoup, Lance T: *op cit*.

Se considera que la falta de decisiones por el lado del ingreso debilita el proceso presupuestal.

d) Efecto de la Reforma sobre las prioridades nacionales

Aparentemente, las prioridades nacionales representadas por la participación relativa de las categorías funcionales del presupuesto no se han alterado como resultado de la Reforma.

La explicación que se aduce es que esta circunstancia se da a pesar de que el Congreso puede variar las prioridades, porque la mayoría de los congresistas está básicamente de acuerdo con la distribución funcional existente.

e) Relaciones entre los poderes

Los cambios en la estructura interna de poder en el seno del Congreso han sido ampliamente estudiados. Sin duda la creación de los Comités de Presupuesto en ambas Cámaras disminuyó la enorme influencia de los antiguos Comités Financieros, especialmente los que manejan las "autorizaciones" y las asignaciones específicas del gasto.

También se han producido cambios en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. La actual capacidad técnica del Congreso para analizar la economía, para buscar y evaluar alternativas de política financiera y económica, para formular sus estimaciones presupuestales, para proyectar el impacto del presupuesto sobre la economía, y viceversa, para hacer pronósticos económicos a mediano plazo, todo ello le permite actuar en una auténtica relación de interdependencia, no de subordinación. Las opiniones pueden diferir en cuanto al grado mayor o menor de "independencia" que ahora tiene el Congreso frente al Poder Ejecutivo como resultado de la reforma. Algunos no

están de acuerdo siquiera con que se use el concepto "independencia" de un poder frente al otro. Nadie discute, sin embargo, que el poder político sustancial del Congreso, expresado como poder sobre los ingresos y los gastos del gobierno, se ha fortalecido. En último análisis, el mantenimiento de ese poder respecto al "dinero del pueblo" fue una de las principales tareas que la Constitución de los Estados Unidos confirió al Congreso.

### **Posibilidades de una Reforma Presupuestal en el Congreso Mexicano**

Es indiscutible que la Cámara de Diputados debe tener una mayor intervención en la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la correspondiente Ley de Ingresos; pero esa intervención no debe lograrse a costa de disminuir la gran capacidad de acción directa del Poder Ejecutivo Federal. Los avances logrados en el desarrollo económico y social de nuestro país a partir de la consolidación de la Revolución Mexicana se explican en buena medida por la existencia de un Poder Ejecutivo capaz de dirigir energicamente el rumbo del desarrollo, organizar las actividades económicas, formular programas y llevarlos a cabo.

La experiencia internacional confirma que una intervención del Poder Legislativo —en materia presupuestal— que se extienda hasta la formulación directa del presupuesto y la fiscalización de su ejercicio no *a posteriori* sino concomitante puede resultar en parálisis administrativa.

El camino está en el real equilibrio de los poderes del Estado como lo consagra la Constitución Mexicana, que en lo que mira a presupuesto puede sintetizarse así: a) iniciativa y formulación, corresponden al Poder Ejecutivo; b) autorización de las partes y aprobación o modificación de las prioridades nacionales, al

**Poder Legislativo** Por el momento ese equilibrio está en vías de ser alcanzado en el juego constitucional mexicano. La Cámara de Diputados de México no dispone de los mecanismos de apoyo para analizar las consecuencias de la aprobación de los principales programas gubernamentales. Debemos proporcionársela. Todo parece indicar que no sólo es factible sino recomendable la revisión de los programas y partidas presupuestales a partir de criterios diferentes a los del Ejecutivo de la Unión.

### **A manera de conclusión: Modificaciones al Proceso Presupuestal en la Cámara de Diputados**

1. Durante la presente administración del presidente José López Portillo, el Ejecutivo Federal ha emprendido con éxito reformas muy importantes al proceso presupuestal del gobierno federal. Esas reformas no han encontrado una eficaz contrapartida en los procedimientos de trabajo de la Cámara de Diputados.
2. La Reforma Política permitió el acceso a la Cámara de Diputados de partidos y grupos políticos minoritarios. Ese importantísimo paso de la Reforma debería complementarse con otras acciones que permitan una mayor intervención de la Cámara en los procesos presupuestales. Así se lograría el perfeccionamiento del mecanismo institucional de la división de poderes y del sistema de balanzas y contrapesos entre ellos.
3. Para lograr este objetivo es indispensable que el Presupuesto y la Ley de Ingresos se reciban en la Cámara de Diputados con mayor anticipación que el vigente término constitucional, para permitir el estudio, análisis, discusión y aprobación detallada de ambos documentos.

A ese respecto es posible pensar en las siguientes opciones:

- a) Que el Poder Ejecutivo envíe a la Cámara las Iniciativas de Presupuesto de Egresos y de Ley de Ingresos cuando menos 90 días antes de la fecha en que se inicie el ejercicio fiscal respectivo.
  - b) Que, sin modificar la fecha actual de envío del Presupuesto y la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal esté obligado a hacer llegar a la Cámara el Presupuesto "regularizable" para el ejercicio fiscal siguiente y su correspondiente estimación de ingresos.
  - c) Que, sin modificar la fecha de presentación de la Iniciativa del Presupuesto y Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados reciba con la anticipación mencionada arriba un anteproyecto de Presupuesto y de Ley de Ingresos que le permita el inicio de los trabajos técnicos.
4. El Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal y el de los organismos descentralizados deben presentarse por separado. En este último caso la Cámara deberá conocer las transferencias, subsidios y aportaciones que el gobierno federal realice en favor de aquellos organismos, no sólo de los sujetos a control presupuestal sino de la totalidad. Asimismo, la Cámara deberá conocer los empréstitos contratados por esos organismos y empresas que comprometen o pueden llegar a comprometer el crédito de la hacienda pública federal. Finalmente, deberá expresarse la estimación del superávit o déficit para cada uno de ellos.
5. El Ejecutivo Federal deberá acompañar al Presupuesto de Egresos de la Federación y a la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal siguiente una proyección del impacto que tendrán las medidas presupuestales y las decisiones de política fiscal en ese ejercicio y en el siguiente, incluyendo niveles de gasto, ingreso, déficit y endeudamiento neto.

- 6. Se propone la creación de una oficina técnica del presupuesto, dependiente de la Cámara de Diputados, cuya función sería analizar las estimaciones presupuestales del Poder Ejecutivo y proporcionar información económica, estadística y presupuestal a la Cámara de Diputados para que ésta pueda revisar y analizar el presupuesto federal y emitir opinión fundada sobre las prioridades nacionales señaladas en las leyes de ingresos y egresos.**
  
- 7. Las anteriores medidas deben incorporarse a una iniciativa de ley que modifique y adicione a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.**