

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

¿UNA REFORMA ESTRUCTURAL?

JOSÉ GILDARDO LÓPEZ TIJERINA

MAESTRO: ORLANDO MONTELONGO VALENCIA

MÉXICO D. F. MAYO DE 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Dedico este trabajo:
A mi esposa Laura, a mis hijos
Gildardo, Laura y José Adrián y a
mis nietos Raúl y Luisita quienes son
la inspiración y razón de mi vida.*

*A la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional
Autónoma de México*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
I.- FINANZAS PÚBLICAS Y PRESUPUESTO	4
I.1. CONCEPTO DE FINANZAS PÚBLICAS Y SU DESARROLLO HISTÓRICO	4
I.2. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.....	6
I.3. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO	7
I.3.1. DOCTRINA ADMINISTRATIVA	10
I.3.2. NATURALEZA JURÍDICA	12
I.3.3. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL	14
I.4. REVISIÓN DE LA TEORÍA PRESUPUESTARIA.....	19
I.4.1. LA MAXIMIZACIÓN DEL BIENESTAR	19
I.4.2. TEORÍA DE LAS DECISIONES COLECTIVAS.....	20
I.4.3. INTEGRACIÓN DE LAS TEORÍAS ANTERIORES.....	23
I.4.4. TEORÍAS RECIENTES SOBRE EL PRESUPUESTO.....	25
I.4.5. LOS FINES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	26
I.5. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO PRESUPUESTARIO	28
I.5.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	29
I.5.1.1. LEGALIDAD PRESUPUESTARIA.....	29
I.5.1.2. COMPETENCIA	32
I.5.1.3. UNIDAD.....	33
I.5.1.4. UNIVERSALIDAD	35
I.5.1.5. TEMPORALIDAD Y RECONDUCCIÓN PRESUPUESTARIA	36
I.5.2. PRINCIPIOS LEGALES Y DOCTRINALES.....	38
I.5.2.1. NO AFECTACIÓN.....	38
I.5.2.2. ESPECIALIDAD Y PARTIDAS SECRETAS	39
I.5.2.3. EQUILIBRIO PRESUPUESTAL.....	41
II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.....	43
II.1. ANTECEDENTE	43
II.2. PROPUESTAS DE REFORMA PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL PROCESO PRESUPUESTAL.....	44
II.2.1. DISTRIBUCIÓN DE LOS EXCEDENTES PETROLEROS	44
II.2.2. PARTIDA SECRETA Y TRANSPARENCIA	46
II.2.3. PROGRAMAS DE INVERSIÓN MULTIANUALES.....	48
II.2.4. RECONDUCCIÓN PRESUPUESTARIA	49
II.2.5. IMPACTO PRESUPUESTARIO	53
II.2.6. PLANEACIÓN	54
II.2.7. PARTICIPACIÓN DEL SISTEMA DE COMISIONES CAMARALES	54
II.2.8. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	56
III. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE REFORMAS PRESUPUESTALES .	58
III.1. LOGRAR UNA POSICIÓN FISCAL ESTABLE Y SOSTENIBLE PARA EL MEDIANO PLAZO	58
III.2. MARCO PRESUPUESTAL PLURIANUAL DE MEDIANO PLAZO	58
III.3. DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO POR ETAPAS.....	60
III.4. MANEJO DE RECURSOS EXCEDENTES	61
III.5. FACULTAD CONSTITUCIONAL DE MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO.....	61
III.6. ENTIDAD DE APOYO TÉCNICO DENTRO DEL PODER LEGISLATIVO	62
III.7. EXPERIENCIAS PRESUPUESTALES INTERNACIONALES INCORPORADAS EN LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.....	62
III.7.1. RESPONSABILIDAD FISCAL.....	62

III.7.1.1.	LOGRAR EL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y SUSTENTABILIDAD FISCAL EN UN MARCO DE MEDIANO PLAZO	62
III.7.1.2.	DETERMINAR NORMAS DE RESPONSABILIDAD HACENDARIA	63
III.7.2.	DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO POR ETAPAS	64
III.7.3.	MANEJO DE INGRESOS EXCEDENTES.....	65
III.7.4.	FACULTAD DE MODIFICAR EL PRESUPUESTO.....	65
III.7.5.	OFICINA DE APOYO TÉCNICO DENTRO DEL PODER LEGISLATIVO	66
IV.	CONTENIDO Y ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.....	67
IV.1.	GÉNESIS DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.....	67
IV.2.	DISPOSICIONES GENERALES.	71
IV.3.	EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD HACENDARIA.....	73
IV.4.	PROCESO DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y APROBACIÓN.....	78
IV.5.	APROBACIÓN Y MECANISMOS DE COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN DE PODERES	81
IV.6.	EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL.....	83
IV.6.1.	EJERCICIO	83
IV.6.2.	MINISTRACIÓN, PAGO Y CONCENTRACIÓN DE RECURSOS	83
IV.6.3.	ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS.....	83
IV.6.4.	AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA.....	84
IV.6.5.	SERVICIOS PERSONALES	85
IV.6.6.	SUBSIDIOS, TRANSPARENCIA Y DONATIVOS.....	85
IV.7.	EL GASTO FEDERALIZADO.....	86
IV.8.	CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y PATRIMONIO PÚBLICO	87
IV.9.	INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y EVALUACIÓN	87
IV.10.	SANCIONES E INDEMNIZACIONES.....	88
	CONCLUSIONES	89
	BIBLIOGRAFÍA.....	93

INTRODUCCIÓN

En México existía una limitada capacidad de acción de los legisladores durante la fase de discusión del presupuesto. Los problemas relacionados con la negociación del presupuesto se resumen de la siguiente forma:

- El Presupuesto de Egresos tenía un comportamiento inercial, debido a diversos compromisos y obligaciones jurídicas que cada año ascendía a un 78 y 90 por ciento de los recursos presupuestarios.
- No existía un sistema de evaluación de desempeño que permitiera al Poder Legislativo aprobar el presupuesto con información de calidad respecto a los programas de política pública contenidos en el Presupuesto de Egresos, así como focalizar las prioridades.
- La composición plural del Congreso, una característica que se observa desde la LVII Legislatura, aunada a la pluralidad de actores externos que inciden en este proceso –como las entidades federativas y algunos grupos de presión,– hacían de la consecución de acuerdos procesos políticos complejos.
- Cada tres años la legislatura empezaba de nuevo como hasta hoy, lo que provoca que las capacidades y experiencias en el análisis y dictamen del proceso presupuestario se pierdan y así los nuevos legisladores inicien en una situación de desventaja.
- Existía una alta concentración del trabajo presupuestario en la Cámara de Diputados, debido a que la estructura orgánica del Congreso no permitía a los legisladores de los diferentes partidos y a la ciudadanía influir en el proceso de negociación.

Los aspectos anteriores reducían la posibilidad de que los diputados emprendieran un trabajo de negociación efectiva. Aunque en los últimos años de gobierno dividido la legislatura había conseguido logros significativos a favor de la sociedad en la negociación del presupuesto, gracias a su creciente exigencia de información dirigida al poder Ejecutivo y su activismo presupuestario, los elementos mencionados condicionaban la negociación del presupuesto.

Los problemas relacionados con la negociación del presupuesto tenían origen legal y político. El problema legal se resumía en una normatividad presupuestaria que favorecía al Poder Ejecutivo que es el ejecutor final de los recursos, pues no proporcionaba suficiente información a los legisladores, restringiendo la perspectiva de reasignación de recursos en la Cámara de Diputados, lo cual producía un limitado margen de modificación del presupuesto por parte de los legisladores.

Por otro lado, el análisis de la negociación presupuestaria evidenciaba una lista de prioridades por parte de los legisladores: recursos para los Estados y para el

desarrollo y bienestar social. Sin embargo, algunos de estos temas habían registrado modificaciones negativas durante el ejercicio del gasto, lo cual confirmaba la debilidad del Congreso frente al Ejecutivo en materia presupuestaria; es decir la normatividad presupuestaria vigente antes de la nueva ley, permitía al Ejecutivo un amplio margen de modificación al presupuesto que aprobaban los legisladores, y aunque se debía informar a los legisladores de los cambios, esta información siempre se entregaba después del momento en que podía ser útil, y no implicaba una rendición de cuentas eficaz.

Ahora bien la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados es una de las facultades constitucionales más importante del poder legislativo. Esta práctica vincula la función representativa de nuestros legisladores con el principal instrumento de política económica del Estado, pues en el Presupuesto de Egresos se definen las prioridades del gasto, por lo que más que un instrumento técnico, es el reflejo del proyecto político imperante en el país.

Aunque los legisladores han logrado cambios importantes en la Ley de Ingresos y el Presupuesto en los últimos años, el margen de reasignación de recursos del Ejecutivo durante el ejercicio fiscal ha sido superior en ambos casos durante todo el sexenio anterior. En ocasiones, el Ejecutivo ha contado con una bolsa de recursos adicionales que ha utilizado sin rendir cuentas al Congreso. También ha modificado negativamente los objetivos de gasto aprobados por los legisladores sin rendir cuentas cabalmente.

Por otro lado, un factor que condiciona de manera significativa la aprobación del presupuesto en la Cámara de Diputados es la imposibilidad de obtener fuentes adicionales de recursos en la Ley de Ingresos; Al respecto en nuestro país existe una estructura impositiva poco flexible y pequeña en relación a las necesidades de gasto público. La recaudación tributaria alcanza una proporción muy baja en comparación con otros países, de apenas un 10 por ciento del PIB. Debido a esta situación, los legisladores han adoptado entre otras medidas adicionales al aumento del déficit público un aumento de los precios del petróleo para obtener recursos adicionales, como sucedió en 2000, 2003, 2004, 2005 y 2006; Cuando existen ingresos adicionales durante el ejercicio fiscal, como se dio en los últimos seis años debido al alza de los precios del petróleo, el Ejecutivo ha modificado el gasto en una forma proporcional, y a la inversa, cuando los ingresos han sido menores a los presupuestados, se recorta el gasto.

La Controversia Constitucional por el presupuesto 2005 puso de manifiesto la necesidad de una legislación que señalara los límites a las facultades presupuestarias de los diputados, así como las obligaciones en materia de información que el Ejecutivo Federal debe observar en su relación con la Legislatura. Ello hizo que los diputados, desde la LVII Legislatura (1997-2000), trabajaran en el proyecto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). El objetivo era subsanar los vacíos jurídicos en la legislación que dieron lugar a los enfrentamientos políticos que produjo la división del Congreso, entre ellas la citada Controversia Constitucional por el presupuesto 2005.

La aprobación de esta Ley, en abril de 2006, generó una dinámica de trabajo diferente que, por una parte, simplifica el ejercicio de aprobación del presupuesto y despolitiza la discusión acerca de los ingresos petroleros, al establecer una fórmula para la estimación del precio de venta del petróleo. De esta forma, los diputados no podrán elevar el precio de venta del petróleo para obtener más ingresos y ampliar los techos de gasto. En años anteriores, como hemos visto sucedía que los legisladores establecían previsiones más optimistas sobre el precio del petróleo, que las que enviaba el Ejecutivo Federal.

Por otro lado, se establece que la administración pública está obligada salvo algunas excepciones a funcionar en un esquema de déficit cero, salvo en casos excepcionales, lo que también reduce la perspectiva de reasignación de recursos. Aunque en México el déficit fiscal moderado ha sido una constante de las finanzas públicas a lo largo de los últimos años, la Ley reduce las posibilidades de financiamiento de algunas erogaciones de gasto a través de este instituto de política fiscal.

Finalmente, se establece una regulación más detallada acerca del ejercicio de discusión y aprobación del presupuesto por los legisladores, pues señala la obligación de los diputados de especificar la fuente de financiamiento tratándose de mayores gastos.

Como consecuencia de los elementos anteriores, el gasto irreductible se incrementa como proporción del gasto neto total, reduciendo el margen de reasignación en la Cámara de Diputados. Esto significa que los diputados no podrán disponer de mayores recursos para reasignar en los próximos años y tendrán que optimizar la información que ofrece la normatividad existente para focalizar sus objetivos de gasto.

En resumen, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria reduce la confrontación y la parálisis, al despolitizar dos temas centrales en la negociación presupuestaria: los precios del petróleo y el déficit fiscal. De esta manera, pone a disposición del Legislativo información económica y programática relevante para la toma de decisiones. Sin embargo, puede aumentar la inercialidad del presupuesto y reducir el margen de reasignación de los diputados, al señalar con mayor precisión los límites y requisitos para cualquier modificación que propongan para hacerlo como representantes populares.

Aprovecho para expresar mi agradecimiento a los profesores del Sistema de Universidad Abierta de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial al maestro Orlando Montelongo Valencia y al maestro Miguel Ángel Vázquez Robles, Director del Seminario de Derecho Fiscal, quienes generosamente me han apoyado en la realización de este trabajo, honrándome con su amistad y experiencia.

I.- FINANZAS PÚBLICAS Y PRESUPUESTO

I.1. CONCEPTO DE FINANZAS PÚBLICAS Y SU DESARROLLO HISTÓRICO

El vocablo finanzas es, por su etimología latina, vago e impreciso; no obstante, ha adquirido carta de aceptación en la mayor parte de los idiomas modernos, con diversas connotaciones, si bien en todos ellos conservando un común denominador: su relación con el dinero¹.

Finanzas deriva de finis, término o cumplimiento de algo, concretamente de una obligación mediante el pago de una cantidad de dinero; de ahí que, desde la época feudal, la acepción latina adquiere un matiz concreto en el sentido de atender una responsabilidad pecuniaria.

En su trayectoria filológica agudiza su significado de acuerdo con el entorno y la época, ejemplo en Alemania, en los siglos XVI y XVII significa extorsión o usura. En Francia, en su despertar revolucionario de 1789, se encarga de dar a la palabra el giro monetario; de aquí se proyecta hasta el reciente verbo financiar en su connotación de dotar de medios financieros a una empresa.

Es quizá por su última dimensión, como por su arraigo en cualquier idioma, el sinnúmero de definiciones a que se ha hecho acreedor el término. Se dan a continuación las más sobresalientes por su precisión u originalidad: la revista Barrons de Nueva York define de manera condensada a las finanzas como "Aplicación de dinero a fines prácticos"; Schultz and Harris lo sitúan dentro de "todas las formas y categorías de transacciones monetarias", añadiendo que las finanzas públicas son el estudio de los hechos, de los principios y de las técnicas para obtener y gastar los bienes de que el Estado es titular; El maestro Ernesto Flores Zavala, en su tratado de "Finanzas Públicas" se hace partícipe de la definición de Francisco Nitti: "la Ciencia de las Finanzas Públicas tiene por objeto investigar las diferentes maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento, y también la manera como estas riquezas serán utilizadas".

Es el origen de las finanzas, tan remoto como el del Estado satisfactor de necesidades colectivas; el imperativo de la vida en colectividad crea, por sí mismo, las necesidades sociales, que para ser satisfechas requieren de gastos y éstos a su vez de impuestos: Afirma el Dr. Guillermo Ahumada en su Tratado de Finanzas Públicas que, entre los más antiguos documentos históricos en la India, tres siglos antes de la era cristiana, en el Arthastra o ciencia de la riqueza del Kantilya se encuentra un principio (que después se verá revivido por Adam Smith) entre las clásicas reglas que deben gobernar la recaudación de los impuestos: "Así como los

¹ Gertz Manero Federico.- Presupuesto y Contabilidad 1956 UNAM pág. 13.

frutos deben ser cosechados del árbol cuando están maduros, así los recursos deben recaudarse cuando las rentas estén presentes".

En Grecia, Jenofonte –en su tratado de "Las Rentas de Atenas", y Aristóteles cuando sostiene la preeminencia del Estado en la economía frente a los particulares así como Polivio y Tácito, en Roma, estudian los fenómenos económicos con un ligero matiz político; pero no se ocupan de las normas rectoras ni mucho menos del aspecto "justicia". Son los doctores de la Iglesia al estudiar el préstamo y, dentro de éste, la usura especialmente en el aspecto de los intereses, quienes apuntan un interés ético–jurídico; encontramos así, desde los estudios realizados por Santo Tomás y los demás que siguen a la recia figura del aquinatense, hasta el célebre Francisco de Petrarca, trabajos que se ocupan del tema en forma incompleta; No es sino en 1485 cuando, en España, Diómedes Carafa, consejero del Rey Fernando I, enfoca su preocupación máxima hacia la austeridad del manejo y destino de los fondos públicos, y traza un cuadro de la distribución de los gastos, influido quizá, por el enorme desarrollo que tuvieron en aquel entonces las ciudades italianas que llegaron a ser poderosos estados independientes, merced a las prácticas hacendarias que en ellas se siguieron y que dieron origen a una sólida situación financiera que fortaleció el **comercio y la industria**.

Es así como, una vez concluida la etapa del Renacimiento, aparece en escena el mercantilismo; en Francia especialmente Totomais asegura que el mercantilismo se caracteriza por obtener una balanza comercial favorable, especialmente en aquellos que no tenían un enorme acceso al oro, mediante la producción de artículos de lujo que incrementaba en forma abundante la exportación; llegando a extremos de seguir una política de franco intervencionismo de Estado. Tal acontece en Francia durante el reinado de Luis XIV "El Rey Sol", bajo el ministro Colbert (1610-1683); o en la consolidación del monopolio comercial inglés lograda por Oliverio Cromwell (1651) y su famosa Acta de Navegación que dio a la flota mercante inglesa el gran desenvolvimiento que aún hoy se observa.

Es en Inglaterra en donde la Economía y sobre todo la Economía Política, –término acuñado por Montchretein en su obra denominada "Economía Política" (1615)–, adquieren el desarrollo que actualmente tienen: desde Sir James Stewart, en sus "Principios de Economía Política" (1767), donde pugna por el mercantilismo, pasando por Tomas Hobbes, Guillermo Petty, el filósofo Juan Lock y David Hume, en su "Ensayo Político", hasta llegar a la denominada escuela clásica inglesa formada por la trilogía de Adam Smith, David Ricardo y Roberto Maltus.

Se reconoce a Adam Smith como el padre de la Economía; mediante su argumentación y combinación de la teoría con la práctica y la historia, y su certeza en el juicio e imparcialidad con lo cual conquista el lugar privilegiado entre sus seguidores. A pesar de la estrecha dependencia en que situó a la ciencia hacendaria con respecto a la Economía, y de la mínima actuación que adjudica al Estado en el amplio campo hacendario, es a él, a quien se debe la delimitación entre la Economía Política y la Hacienda Pública, especialmente en su obra denominada "La Riqueza de las Naciones" publicada en 1789 donde su libro quinto lo dedica exclusivamente a la Hacienda Pública. Fue tal la influencia de Adam Smith (1723-1790) que los

grandes pensadores en materia económica que le sucedieron sobre todo su discípulo David Ricardo, no pierden, la oportunidad de declarar su fidelidad al maestro y seguir sus enseñanzas.

En el siglo XIX, Bastable, profesor de la Universidad de Dublín, pone la primera piedra del estudio sistemático y completo, delineando la cabal autonomía de las finanzas públicas, al dar a luz, en 1889, su "Ensayo en Finanzas" y, en 1892, "Las Finanzas Públicas". Es indudable que C. F. Bastable fue el primero que, en forma definitiva, establece la diferencia entre la economía política y las finanzas públicas dándole cuerpo definitivo a la segunda; Clemente José Camier en 1864, publicó su obra denominada "Tratado de las Finanzas" y en Alemania, Adolfo Wagner edita su monumental "Conocimiento de las Finanzas" (1877) que, por su originalidad se considera como una de las obras clásicas en materia financiera.

El siglo XX, como afirma Seligman, se caracteriza por dos sucesos significativos: la decadencia de la escuela clásica substituyendo el principio de "Laissez faire, laissez passer" por las concepciones de la economía social; y las grandes depresiones económicas siguientes a las guerras mundiales las cuales alteraron la importancia de las finanzas públicas en el campo nacional así como en el campo internacional. No debe soslayarse, en este aspecto, la importancia de las Naciones Unidas que han dado a las finanzas un carácter altamente internacional, al hacerlas servir de base para mantener la paz y la seguridad universal, y al fomentar las relaciones entre las naciones y la cooperación en común para resolver problemas mundiales de orden económico y financiero.

Resta, sólo, referimos a los tratadistas que se han ocupado de la ciencia de las finanzas públicas en el presente siglo. Encontramos entre los más notables, en Alemania: a M. Von Heckel, W. Letz, P. Mombert; En Italia sobresalen F. Nitti y Vitti de Marco; Francia nos da a Castón Jeze y Edgar Allix, el primero con un matiz altamente administrativo; En Inglaterra Hugh Dalton y A. C. Pigou y en Estados Unidos Seligman y R. M. Haigh se ocupan, en forma prominente, de las Finanzas Públicas. Por último debemos volver la vista a México en donde, en los años más recientes, ha habido brillantes expositores, tales como Alberto J. Pani, Luis Montes de Oca, Eduardo Suárez, Gabino Fraga, Ramón Beteta, Antonio Carrillo Flores, Ernesto Flores Zavala, Eduardo Bustamante, Rafael Mancera y Eduardo B. Margain entre los mas destacados.

I.2. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

La actividad financiera del Estado comienza en el momento en que aquél se apropia de la riqueza o bienes producidos por los demás sectores y las convierte en ingresos para cubrir los gastos que le ocasiona atender a las crecientes necesidades públicas; termina cuando el ingreso público se ha convertido en un servicio público o medio que satisface las necesidades, quedando con ello concluido el ciclo económico.

Son, los ingresos y los gastos públicos los elementos primarios de la clasificación fundamental de las finanzas públicas, formando dos ramas simétricas. Sin embargo la Deuda Pública, originada por los empréstitos, y los intereses devengados de dicha deuda y los gastos administrativos iniciales de adquisición, así como las entradas por venta de activos, entre otros, son aspectos que también constituyen el amplio cuadro de la Hacienda Pública y, muy particularmente, el del equilibrio Fiscal a través del instrumento denominado presupuesto público.

La índole económica de las finanzas es de los temas que más se han discutido entre los estudiosos de esta disciplina; Adam Smith la consideró como un caso de consumo de riquezas; algunos, como H. Deitzel y Adolfo Wagner, la consideran un fenómeno de producción; El maestro italiano Vitti de Marco sostiene que es producción cooperativa si se efectúa en el seno de una soberanía democrática. Otros como J. R. Mac Culloch hacen consistir el fenómeno financiero realizado por el Estado, en un cambio; En fin, una enorme gama de acepciones económicas se le han dado a la función financiera.

Debe, pues, la política financiera pública buscar el mejoramiento de la producción y de la distribución a través del impuesto y de los gastos, procurando siempre su ajuste. Los gastos se deben distribuir tratando de igualar los ingresos; entre más gasta el Estado menos gastan los particulares; la teoría correcta es la productividad del Estado en su fomento de bienestar económico; no gastar poco, sino más bien gastar racionalmente, pues el Estado, como persona moral, trabaja para un futuro lejano. De aquí el enorme crecimiento que se registra en los gastos y, como compensación, la imposición cada vez más rigurosa y en ocasiones un creciente endeudamiento público.

I.3. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO

El término presupuesto proviene del participio pasado del verbo presuponer, substantivado; suponer antes, o anterior a un supuesto; a su vez, suponer deriva del verbo latino supondere: dar por sentada y existente una cosa; de aquí que la Real Academia de la Lengua defina al presupuesto como "el hecho de dar por sentada la existencia de una cosa", agregando además que "se refiere siempre a los gastos e ingresos que tiene un ente en un período determinado de tiempo"².

De la anterior definición desprendemos los siguientes elementos: Es una declaración previa al hecho generador; y no una declaración somera, sino categórica. Incluye no sólo los gastos, sino también los ingresos para satisfacer los primeros; son generalmente los gastos los que norman los Ingresos. Se refiere a un sujeto específico y está limitado a un lapso definido de tiempo.

En la mayoría de los países europeos, para referirse al presupuesto, se usa el vocablo "budget", derivado, según se cree, del antiguo francés "bougette": es decir el saco donde se guardaban los papeles explicativos y justificativos de las finanzas

² Gertz Manero Federico op.cit. pág. 35

públicas para ser presentadas al Parlamento; El presupuesto, como institución jurídica, se presenta relacionado lógicamente a la organización constitucional.

En otras épocas los ingresos y los gastos públicos se solventaban con el patrimonio del rey; en una segunda etapa, como consecuencia del auge comercial y del aumento de las necesidades financieras, aparecen los impuestos en forma de servicios, regalías o tasas, así como los préstamos, estipulados primero por los reyes con garantía de su patrimonio y, después, con la de ingresos públicos. Las cuentas exigidas a los que manejaban el caudal público eran hechas por el propio rey; y así también el cálculo y la estructura financiera dependían del poder soberano sin que se pensase en la mínima ingerencia popular, dando como resultado la llamada monarquía absoluta, dónde el presupuesto era uno de tantos informes con que se contaba para estructurar las decisiones del soberano.

Si bien, para el establecimiento de impuestos, ciertas Cortes le exigían al rey el previo consentimiento de sus vasallos como en Inglaterra y en el reino de Aragón, no es sino hasta 1789 cuando derivado del movimiento social denominado Revolución Francesa, es que se otorgan ciertos derechos políticos a la ciudadanía en el aspecto financiero; Con la igualdad en la imposición, aparecieron nuevos derechos y obligaciones entre otros, comprobar su necesidad y consentida libremente, determinar su monto y duración así como vigilar su empleo; mas éste, no fue sino el origen de lo que hoy conocemos como presupuesto; En dicha época fueron los presupuestos sólo una elaboración de programas financieros irregularmente presentados e irregularmente seguidos, elaborados siempre por los ministros de la autoridad real.

Testimonios curiosos son aquellos que demuestran que, antes del año de 1781, el secreto que, en materia financiera, se mantenía, era tan grande, que estaba prohibido escribir sobre finanzas, y como requisito indispensable para ser conserje y encuadernador del Tribunal de Cuentas de París, se exigía no saber leer ni escribir; No fue sino unos años más tarde, durante el Imperio Napoleónico, cuando los gobiernos recurrieron al pueblo, para procurarse los medios económicos dentro de un mayor entendimiento entre gobernado y gobernante, y para continuar juntos, se decía, en la lucha por la libertad y la paz.

Se creó así el cálculo anual de las entradas y salidas del Tesoro; y ya no solo con el fin de obtener mayores entradas que salidas, como anteriormente se acostumbraba hacer, sino buscando un equilibrio entre ambas, que diese la tranquilidad económica que el pueblo buscaba, llegándose a lograr de este modo, una de las mayores conquistas políticas; la sistematización, en bien de la comunidad, de la regulación de los ingresos y gastos del estado, consagrándolo en la jerarquía de garantía colectiva y estableciendo las fluctuaciones de esta última como una potestad exclusiva de las asambleas legislativas, mediante su sanción en la Constitución de la mayoría de los países.

En el momento actual el Estado es un administrador de los intereses públicos a través del presupuesto estatal: responde, la ficción jurídica del presupuesto como el objeto de un contrato de mandato; siendo el mandato un contrato mediante el cual

una persona llamada mandatario, actúa a nombre y por cuenta de otro llamado mandante y siendo el mandatario, en este caso, el Poder Ejecutivo, y el mandante el pueblo como soberano, siendo el presupuesto el que le da objeto a dicho mandato.

El propósito esencial por el cual se presupuestan los gastos, y los ingresos, es el obtener un concepto claro de las operaciones financieras de una unidad económica; el Estado; y el fin de dicho presupuesto es el equilibrio entre los ingresos y gastos. Desde que surge el presupuesto involucrado en la balanza de ingresos–egresos, ha sido preocupación de los estadistas mantenerlo equilibrado. En tiempos en que imperaba el liberalismo, se creía que los elementos constitutivos principales del presupuesto, los precios y los salarios, poseían la suficiente flexibilidad para ajustar y reajustar automáticamente el sistema económico. De aquí que fuese considerada la actividad del Estado, sobre la actividad privada, como perturbadora del equilibrio económico cuando, queriendo imponer alguna política hacendaría, penetrase a la esfera privada.

Ya Juan Bautista Say decía que: "el mejor de los planes financieros es gastar poco, y el mejor de todos los impuestos es aquel cuyo monto es el más reducido"; no obstante actualmente el Estado se ha visto en la necesidad imperiosa de multiplicar su acción sobre la actividad económica privada, si bien bajo la directriz de la mejor prestación de servicios públicos, y bajo la presión de causas tan apremiantes como son, evitar depresiones y crisis económicas y su consiguiente efecto, el desempleo de los factores de la producción.

Fue la gran depresión de los treinta la que obligó a los Gobiernos que habían permanecido en una actitud pasiva a luchar para salir, de dicha crisis económica dándole importancia a la actividad económica del Estado como regulador en las finanzas públicas a través del presupuesto; Ello fue señalado por el Sr. Rafael Mancera Ortiz, Subsecretario de Crédito y del Presupuesto en México, en el noveno Congreso de Ciencias Administrativas al referirse a la intervención estatal en la crisis de aquellos años: "Fue entonces cuando se destacó el hecho de que el Gobierno, mediante gastos financiados con créditos, y aún financiados con impuestos, podía contribuir a la recuperación de la actividad económica, incrementando los ingresos privados no sólo por el importe de los gastos netos oficiales, sino por el monto adicional que ya en la esfera privada, éstos provocarían, gracias al poder multiplicador de ingresos que generaban y que en estas circunstancias, más que nunca, se puso de manifiesto". Puede decirse que, si en alguna circunstancia se cumplió la famosa ley de Adolfo Wagner enunciada proféticamente a título de Ley del Crecimiento de la Actividad del Estado, en 1877 fue precisamente en esta ocasión.

Formalmente se puede decir que los presupuestos están equilibrados, cuando la suma de los renglones de gastos cubren exactamente los totales de los ingresos; sin embargo, no se puede denominar escuetamente gastos al volumen de los egresos; ni ingresos al total de entradas. Los ingresos se han clasificado como provenientes de impuestos directos o indirectos; o de acuerdo con la doctrina norteamericana en ordinarios o corrientes, y extraordinarios o especiales; Los egresos también se clasifican y subclasifican, ya sea que se estructuren sobre el denominado

presupuesto único, o sobre el llamado presupuesto doble; En efecto, se encuentran clasificados los gastos en: ordinarios y extraordinarios, así como de Operación y de Capital; teniendo los primeros una subclasificación en: normales y de operación propiamente dichos; y los segundos, o sean los de Capital, una subclasificación en de capital y de inversión. Vemos pues, que para el equilibrio presupuestario, cuando comienzan a entrar conceptos más complejos, no es suficiente la simple fórmula de que los gastos igualen a los egresos ya que entran a regir la nivelación del presupuesto fórmulas complicadas.

Cuando los ingresos corrientes, es decir, cualquier ingreso que no provenga de la venta de bienes de capital o de empréstitos, o cuando el total de los egresos corrientes, esto es, cualquier desembolso que no conduzca a algún incremento en la suma de los activos netos de la comunidad, se igualan, el presupuesto está equilibrado en el sentido de que el valor neto del total del activo permanece invariable; pero si los ingresos corrientes exceden a los gastos corrientes, se producirá un aumento equivalente del valor neto en el activo público; en esta definición de equilibrio presupuestal, vemos que se sitúan, al margen, a los llamados egresos e ingresos de capital, es decir del activo público en la contabilidad social. Lo mismo ocurrirá al hacer referencia a los gastos para la amortización de la Deuda Pública, ya que es idea aceptada que para la nivelación del presupuesto, no se tomen en cuenta estos valores; de igual manera, en la rama de los ingresos, al hablar de los empréstitos invertidos reproductivamente como obras públicas, deben excluirse éstos del presupuesto; No debe tampoco olvidarse la influencia definitiva que, en la nivelación del presupuesto, ejercen los ciclos económicos; misma que ha dado lugar a la doctrina norteamericana de que el presupuesto sea similar al ciclo económico; cuando los años de prosperidad arrojen superávit se pagará la deuda pública, y cuando los años de crisis arrojen déficit, éste se cubrirá por empréstitos.

I.3.1. DOCTRINA ADMINISTRATIVA

Hemos definido al presupuesto como: la existencia de los gastos y los ingresos que tiene un ente en un período determinado de tiempo; y dentro de las reglas que lo rigen la que se refiere a su unidad; es decir que el presupuesto debe ser uno y no un conjunto de varios; debe ser un todo homogéneo. Forman sin embargo, los ingresos y los egresos sus dos ramas simétricas; de aquí que en ciertos países, en lo que respecta al derecho administrativo, sea tendencia doctrinal, generalmente aceptada, que las dos ramas formen una ley como unidad indivisible y en otros se estudie cada rama con normas autónomas e independientes sin que por ello se destruya el elemento unidad.

Es en Francia donde al estudiar el presupuesto, H. Berthelemy y Gastón Jeze, entre otros, han establecido el régimen jurídico presupuestal bajo el aspecto de una unidad divisa. En efecto, ya H. Berthelemy desde 1901 en su "Derecho Administrativo" define al presupuesto como: "La previsión estatal de los gastos e ingresos del servicio público"; añadiendo después, al referirse a su estructura jurídica, que es: "El acto que autoriza los gastos previstos y permite reclamar los impuestos propuestos"; Más recientemente Maurice Journé en su "Précis de Droit

Administratif" define el presupuesto como; "La Ley anual que prevé y determina los gastos de los servicios públicos y que autoriza la percepción de los impuestos "; Si bien vemos que la doctrina francesa, para definir el presupuesto parte, del concepto de servicio público, estructurando en una ley de los ingresos y egresos, la doctrina española representada por García Oviedo define a su vez el presupuesto como una unidad jurídica formada por gastos e ingresos.

En México, el criterio a seguir consiste en la dualidad de dos leyes autónomas dentro de la unidad presupuestal, estableciendo en dos normas diferentes la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Esta marcada dualidad se ha dado en la doctrina mexicana en llamar a la rama de gastos, Decreto de Presupuesto y a la rama de entradas Ley de Ingresos. Es necesario sin embargo, hacer resaltar el hecho de que no por que sean dos las leyes autónomas que formen el denominado Presupuesto de Egresos de la Federación pues si bien es ésta la forma en que se rige la estructura jurídica del Presupuesto, es el Ejecutivo al reunir las dos ramas y conjuntarlas en forma unitaria para presentarlas simultáneamente al Congreso de la Unión, donde se cumple el principio de unidad presupuestaria.

El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalan³; ésta es la forma en que definía al presupuesto en su Artículo 15 la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Encontramos aquí la diferencia fundamental; en efecto, en la mencionada Ley están única y exclusivamente circunscritos los gastos o egresos de la Federación sin involucrar los ingresos públicos.

En efecto en nuestro país, se sigue el procedimiento de regular por separado los ingresos de los egresos, subordinando en forma teórica la estimación de los ingresos al monto de los gastos; es decir, la Ley de Ingresos se formula una vez terminado el Presupuesto de Egresos y con vista a él.

El criterio de la doctrina mexicana, sustentada a través de su régimen jurídico; al establecer, que son los gastos los que norman el Presupuesto consiste en que ante todo, el Estado debe buscar primordialmente satisfacer necesidades, sin basarse sólo en la capacidad contributiva de los ciudadanos lo que retardaría evidentemente el crecimiento económico y daría origen a una administración mezquina reservándose el Estado en vez de su función de satisfactor de necesidades colectivas, dentro del volumen de sus recursos, el de un solo equilibrador de cuentas al regular estrictamente sus gastos a los ingresos.

Se debe recordar que no sólo con impuestos se satisfacen los egresos, hay otros recursos tales como empréstitos nacionales e internacionales con abono a la Deuda Pública, o la emisión de Bonos o títulos de crédito avalados por el patrimonio nacional; En fin; el criterio a seguir es satisfacer primero las necesidades y después

³ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.- Agenda de la Administración Pública Federal 2002 México

buscar los medios económicos para ser solventadas; de aquí que sea el Presupuesto de Egresos el que rige fundamentalmente la Hacienda Pública Mexicana pasando las leyes impositivas a un segundo plano. Si bien la Constitución en su Artículo 74 fracción cuarta, señala la necesidad de "Aprobar anualmente el presupuesto de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel" creemos que el espíritu de la Constitución por lo que respecta a su estructura financiera, es que los gastos sean los que rijan a los ingresos aunque estos deban ser los primeros que sancione la Cámara de Diputados; más aún que la primacía de los gastos es anterior a los ingresos puesto que fue la preocupación del Constituyente dejar estipulado en la Carta Fundamental la fijación de los ingresos primero para cubrir en esa forma los gastos que anteriormente se han presupuestado.

Los países que siguen un criterio opuesto, consideran que la capacidad contributiva de la sociedad es la que rige el monto de los gastos de la nación estableciendo una sola ley que tiene como base los ingresos probables a coleccionar como es el caso de Francia; Por su lado, en los Estados Unidos de América, donde la influencia del derecho consuetudinario inglés impera, el presupuesto, no se rige por una ley específica; sin embargo es el monto de los egresos lo que norma el criterio del Congreso para poder sancionar leyes impositivas que cubran dichos gastos.

I.3.2. NATURALEZA JURÍDICA

Es largo el camino recorrido sobre la naturaleza jurídica del presupuesto. El problema ha sido enfocado desde la antigua distinción de materia y forma del mismo, hasta la pormenorización de cada uno de sus elementos procesales para llegar a una respuesta.

La doctrina mexicana que encabeza con Gabino Fraga a la cabeza sostiene en su obra "Derecho Administrativo" y partiendo de la distinción de materia y forma en todo acto, que el Presupuesto es formalmente legislativo y en cuanto a su naturaleza intrínseca es administrativo, pues está caracterizado indiscutiblemente por la definición que de acto administrativo da el propio maestro Fraga: "una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales"⁴.

En efecto, el Presupuesto, como acto material, es, dentro de todo su procedimiento esencialmente administrativo; desde su creación por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hasta su ejecución y glosa (a priori) por la Secretaría de la Función Pública y sus contralores y (a posteriori) por la Auditoría Superior de la Federación. En cuanto a su forma es evidente que según sea el Poder que esté en función matizará la naturaleza jurídica del acto que realiza; así pues cuando el Ejecutivo es el que actúa formalmente será un acto administrativo y cuando sea el Legislativo el acto será formalmente Legislativo.

⁴ Priego Álvarez Freddy A. Introducción al Derecho Presupuestario 2004 Ed. Porrúa México pág. 45

Sin embargo surge la siguiente duda: formalmente el Presupuesto de Egresos es iniciado y promulgado por el Ejecutivo y su sanción es hecha por el Legislativo; esta sanción no es congruente con la naturaleza jurídica material del acto, pues, como ya se señaló, sanciona no una ley sino un acto particular. Ahora bien, si debemos tipificar al Presupuesto dentro de su procedimiento formal en el momento en que es sancionado por la Cámara de Diputados, es formalmente legislativo; pero si tomamos esta sanción dentro de su mismo procedimiento formal; es decir desde su iniciación, aprobación y promulgación, se considera un acto formal de naturaleza jurídica legislativa; pero mixta.

El maestro Gabino Fraga, admite que existe una colaboración forzosa en la creación del Presupuesto por parte del Ejecutivo, más es sólo la aprobación del Congreso la que le da fuerza legal; por lo que es un acto formalmente legislativo. Pero un estudio pormenorizado de los artículos constitucionales que rigen el procedimiento a seguir en la discusión y votación así como el Reglamento de debates en la sanción de las leyes demuestran lo contrario.

Es decir conforme a nuestra Constitución, el Ejecutivo Federal inicia la mayor parte de nuestras leyes; puede decirse que más del ochenta por ciento de la legislación procede de la Administración Pública; y esto es plausible y conveniente porque, sin duda, las Secretarías que ayudan en sus labores al Ejecutivo Federal están mejor preparadas técnicamente y más documentados que, en lo general, puede estarlo cualquier miembro del Congreso; con mucha más razón en México, dónde las Cámaras han sido y son integradas, con frecuencia con elementos no precisamente preparados técnicamente, para desempeñar su función legislativa.

El Artículo 72 constitucional al tratar de la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones de las leyes señala en su inciso lo siguiente; a: Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra, si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente; b: Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de origen, dentro de diez días útiles; c: El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen.

Ahora bien, si a estas normas internas del Congreso de la Unión, en su procedimiento para la sanción de leyes, añadimos la influencia definitiva que el Ejecutivo aún ejerce sobre el Congreso no obstante el fortalecimiento del Congreso como contraparte entre los Poderes de la Unión creemos que el Presupuesto de Egresos, por lo que respecta a su naturaleza jurídica formal, participa de un carácter mixto: administrativo y legislativo.

I.3.3. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

Como ya se señaló al referimos a la doctrina mexicana en el Derecho Administrativo, el Presupuesto en México, se refiere exclusivamente al aspecto de Egresos. Trataremos únicamente este aspecto enfocándolo desde el punto de vista del Derecho Constitucional.

Al referirnos al presupuesto sancionado como una garantía pública, muy especialmente en su aspecto de impuestos, dijimos que en el siglo XII, particularmente en Inglaterra, encontramos postulados democráticos tales como: "Sólo al pueblo corresponde autorizar el pago de impuestos" (Carta Magna de Juan Sin Tierra); mismo que hiciera exclamar, en 1688, a John Stuart Mill: "La Historia del presupuesto Inglés, es paralela al desarrollo de la libertad de la Gran Bretaña".

En materia de gastos, pasaron muchos años sin que los contribuyentes se preocuparan de intervenir en la adecuada distribución de los fondos y en su fiscalización. Fue en Francia, en 1817, cuando se votó la primera ley que le dio al Parlamento el control de los gastos públicos, y que consagró el principio del equilibrio presupuestal. En lo sucesivo, los gastos de cada presupuesto debían ser autorizados en la misma forma que los impuestos. "Actualmente la expedición del presupuesto en sus gastos e ingresos es la piedra angular de los parlamentos modernos y la síntesis de los regímenes actuales" apunta el tratadista colombiano Abel Cruz Santos.

En México, los preceptos constitucionales que norman la Hacienda Pública los encontramos desde la Constitución de Apatzingán; En la citada Constitución, en el capítulo de las "Atribuciones del Supremo Congreso", en su artículo 113 se lee el siguiente texto: "Arreglar los gastos del Gobierno; establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos como también el método conveniente para la administración conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre fondos y crédito nacionales". El Artículo 114 dice: "Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública". En el capítulo 13, denominado: "Intendencias de Hacienda", encontramos artículos que dan las atribuciones que a dichas dependencias se les concedió en la citada Constitución; el Artículo 175 señala que "Se creará cerca del Supremo Gobierno y con sujeción inmediata a su autoridad una Intendencia General que administre todas las rentas y fondos nacionales. "

Como vemos, aún antes de la Independencia, existían ya preceptos constitucionales que regían en forma precisa a la Hacienda Pública y es, después de realizada la Independencia en la primera Constitución, sancionada el 4 de octubre de 1824, donde encontramos en forma precisa preceptos similares a los que rigen en materia hacendaría en la actual Constitución de 1917.

En efecto en el proyecto para formular la Constitución de 1824 encontramos entre las facultades del Congreso, en su Artículo 13, la siguiente regla: "para fijar cada año los gastos generales de la Nación en vista del presupuesto que le presentará al Ejecutivo"; misma que quedó estipulada definitivamente en el Artículo 147 de las

facultades del Congreso, en la siguiente forma: "Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno".

Más tarde en la agitada época del general Antonio López de Santa Ana, en las famosas Siete Leyes Constitucionales, que entraron en vigor el 30 de diciembre de 1836, se localizan preceptos que, dentro de la extraña división de poderes sustentada por la mencionada Constitución, rigen la materia hacendaría; en la Tercera Ley; "Del Poder Legislativo", bajo el rubro: "De sus Miembros, y de cuanto se relaciona a la Formación de Leyes", en su artículo 44 encontramos que: "Corresponde al Congreso exclusivamente decretar anualmente los gastos, que han de hacerse en el siguiente año, y las contribuciones con que han de cubrirse. Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversiones de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el Ministro de Hacienda en el año último y sufrido glosa y examen que, detallará una ley secundaria⁵".

En las tres Constituciones mencionadas se ubican los principios a los temas como la nivelación en la correcta administración de ingresos y egresos, así como recurrir a empréstitos en caso de déficit (como facultades exclusivas del Congreso), las bases para la creación de un organismo encargado de la administración del patrimonio público y la rendición de cuentas de las actividades financieras realizadas con una periodicidad no mayor de un año (también como facultades exclusivas del Congreso en las Constituciones de 1814 y 1824); La creación de un organismo dependiente de la Cámara de Diputados con objeto de glosar las cuentas presentadas así como las leyes que rijan internamente dicho organismo como facultad exclusiva de la Cámara aparece en las Leyes Constitucionales de 1836. Estas normas las encontramos sancionadas definitivamente en las Constituciones del 5 de febrero de 1857 y de 1917.

La Legislación Mexicana en materia Presupuestal se contempla en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente; así en el artículo 40 señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Democrática, Representativa, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución.

Por su parte el Artículo 72 indica que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Más adelante el Artículo 73 precisa que el Congreso tiene facultad: "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y

⁵ Bonifaz Chapoy Dolores Beatriz.- Planeación Programación y Presupuestación 2003.UNAM México pág. 79

mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del Artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

(.....)

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las obras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

A su vez el Artículo 74 dice que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

(.....)

“Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a

los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven”;

El Artículo 74 señala que “la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo”.

El Artículo 124 por su lado precisa que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas en los Estados”.

El Artículo 126 señala que “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior”.

El Artículo 131 indica que: “el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida⁶.”

Como se ve, todo precepto jurídico sobre el presupuesto tiene como fundamento la Constitución. Si analizamos los artículos transcritos, vemos que es facultad exclusiva del pueblo, como soberano, a través de sus representantes, que integran el Congreso de la Unión, el estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten según el Artículo 65 párrafo segundo; sin embargo vemos, que el Artículo 74 fracción IV estipula como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de aprobar el Presupuesto Anual de gastos; Esta aparente contradicción ha dado origen a múltiples discusiones; jurisconsultos de la talla del maestro don Emilio Rabasa, han señalado al censurar esta facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “Este exclusivismo de la Cámara, inquieta y propensa a la discusión

⁶ Diputados Cámara de.- Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.- 2005 México pág. 82

fogosa y a la resolución apasionada, en una materia que exige reposo y estudio de detalles."

Es cierto que los artículos anteriores están en contradicción, lo cual tiene como origen la implantación del bicammarismo con las reformas a la Constitución de 1857 en 1874, pues facultades que antes pertenecían a la Cámara Única le tocaron a la de Diputados, como eran, entre otras, aprobar el Presupuesto Anual. Comenta al respecto. Felipe Tena Ramírez en su "Derecho Constitucional Mexicano": que "dicho plan, que era congruente antes de 1874, debió haberse modificado cuando en ese año se instaló el bicammarismo y se dio a la Cámara de Diputados una facultad que antes pertenecía al Congreso, integrado por la Cámara Única"; y añade que existe otra contradicción al respecto de esta aprobación anual que de los gastos hace la Cámara de Diputados, pues el artículo 126 constitucional señala que: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior", lo cual requiere la intervención de ambas Cámaras para la sanción de los pagos no incluidos en el Presupuesto, pues refiérese a Presupuesto o Ley posterior, implicando obviamente ser obra exclusiva del Congreso de la Unión. "De aquí se sigue que lo más importante, como es la aprobación de los gastos de todo el año, incumbe a una sola Cámara, mientras que lo menos importante, como es la aprobación de gastos posteriores, corresponde a las dos Cámaras. La incongruencia sólo puede explicarse como un resabio más del unicammarismo."

El maestro Gabino Fraga al tratar en su "Derecho Administrativo" la aparente contradicción de los artículos constitucionales 65 párrafo segundo y el 74 fracción IV afirma tener como razón, amén del origen del bicammarismo, la de ser un plan general de labores internas del Congreso, dándole a la Cámara de Diputados las facultades mencionadas es decir vemos sustentada la, tesis de la duplicidad de facultades concedidas al Congreso de la Unión y a la Cámara de Diputados, respectivamente; confirmándose así la intención de Constituyente de establecerla como facultad exclusiva del Congreso de la Unión; siguiendo un plan general de labores, distribuye ciertas atribuciones, que le corresponden a la Cámara de Diputados, como son las anteriormente señaladas.

Es necesario resaltar que dentro de los artículos comentados, al hacer la Constitución referencia a la forma en que la revisión de la Cuenta Anual debe ser hecha, pone las bases que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación seguirá en su función de glosa a posteriori.

Efectivamente la Auditoría Superior de la Federación tiene su origen tanto en los artículos 73 fracción XXIV como en el artículo 74 fracción II y Artículo 79, con lo que volvemos a encontrar la ya mencionada distribución de labores, pues corresponden exclusivamente: al Congreso el expedir la Ley Orgánica que da origen a la Contaduría Mayor de Hacienda hoy Auditoría Superior de la Federación y a la Cámara de Diputados, la de vigilar dicho organismo nombrando sus jefes y demás empleados.

Creemos, dejar comprobada plenamente la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de legislar en materia presupuestaria, y las aparentes contradicciones que se

suscitan entre éste y las que corresponden a la Cámara de Diputados pues tiene como causa, según ya se señaló aparte de la razón histórica, la distribución interna de las labores del Congreso de la Unión.

Es patente la intención del Constituyente de 1917 sancionar en forma doble las facultades de legislar sobre el presupuesto; es más, creemos que dichas sanciones fueron redactadas deliberadamente con el objeto: en primer lugar, de resaltar su importancia y en segundo en dar, en forma más específica, facultades a la Cámara de Diputados con el objeto de que siendo en ésta Cámara en donde se encuentra el pueblo representado en forma más directa pueda verificar de manera acuciosa y pormenorizada el exacto cumplimiento de los preceptos presupuestales que ya anteriormente había encargado al Congreso de la Unión.

Queda sólo comentar el artículo 73 fracción VIII, dentro de las facultades que correspondan al Congreso para agotar los preceptos constitucionales que rigen la materia hacendaría. El mencionado artículo da las bases, mediante su aprobación por el Congreso, para autorizar al Ejecutivo a celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; es decir el Congreso es el que reconoce y manda pagar la Deuda Nacional; "La contratación del empréstito se distribuye entre los dos poderes El Legislativo da las bases y aprueba el empréstito, el Ejecutivo lleva a cabo las operaciones mismas de la contratación" afirma Felipe Tena Ramírez. El mencionado artículo señala asimismo el objeto para el que se destinará dicho empréstito: "La ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la Republica en los términos del artículo 29".

I.4. REVISIÓN DE LA TEORÍA PRESUPUESTARIA

Si bien hay interés en el análisis institucional del presupuesto y su control, para entenderlo es necesario conocer las fuerzas que lo diseñan y los objetivos que tiene cada agente social en el proceso presupuestal. Al respecto puede decirse que hay 2 enfoques teóricos para explicar la formación de presupuesto público: Una corriente sostiene que el Estado interviene para mejorar el nivel de satisfacción general y actúa alrededor de una función que resulta de la suma de las decisiones de los individuos de la sociedad; La otra corriente sostiene que el presupuesto es el resultado de un conjunto de fuerzas políticas donde privan las relaciones de intercambio voluntario entre los individuos y para perfeccionarlo es necesario entender el proceso político.

I.4.1. LA MAXIMIZACIÓN DEL BIENESTAR

Una discusión que lleva más de 40 años parte de un conjunto razonable de principios respecto a la forma de las funciones individuales de utilidad que se pretende agregar. El punto de partida ha sido como trasladar el aparato analítico basado en la conducta racional de un individuo a un conjunto racional de individuos.

El problema radica en que no pueden hacerse comparaciones interpersonales de utilidad. Con todo, la sociedad a través del proceso político parte de la idea de que las personas tienen funciones de utilidad similares y asigna valores sociales a la utilidad del ingreso (Musgrave y Musgrave, 1973).

Los críticos de esta teoría sostienen que los supuestos en que se basa el análisis económico son débiles y que por lo tanto sus conclusiones son erróneas o en el mejor de los casos, dudosas. Aquí podríamos distinguir dos niveles de análisis. Uno en el que prescindimos de consideraciones distributivas y otro en el que damos lugar a ello. Si nos concretamos al primer tipo de análisis a partir de los aportes de Harberger, el cuerpo teórico resulta suficientemente robusto: podríamos agregar funciones de demanda individuales y trabajar con los datos del mercado para analizar las consecuencias de distintas alternativas presupuestarias (Harberger, 1971). Sin embargo, debe reconocerse que en el mercado se revelan las preferencias individuales, que se traducen en demandas efectivas en tanto que ello no sucede con los bienes públicos, que provee el Estado, en que no se aplica el principio de exclusión de los bienes de consumo colectivo. Las personas tienen preferencias por determinados bienes y servicios, pero esas preferencias no se “revelan” en forma de demandas en el mercado. Esa es la razón por la cuál el “voto” en el mercado, que se manifiesta por el poder de compra, se substituye por el voto político. El segundo nivel es cuando introducimos consideraciones distributivas. En este caso, el análisis se complica, y es difícil llegar a una solución de aceptación general, puesto que cada solución dependerá de los supuestos que se adopten⁷.

I.4.2. TEORÍA DE LAS DECISIONES COLECTIVAS

Esta corriente de pensamiento considera que el presupuesto es producto de una serie de fuerzas que actúan en el mercado político. El principal exponente de esta teoría es James Buchanan. Esta corriente, que aplica las herramientas del análisis económico a la comprensión de las ciencias políticas, concibe al votante como un cliente de los políticos, quienes tratan de atraerlo y seducirlo “vendiéndole” ideas o promesas. Los políticos pueden involucrarse en acciones altruistas como algunas veces los empresarios y hombres de negocios lo hacen, pero esto no constituye la esencia de tal conducta; Buchanan elimina cualquier vestigio de una visión orgánica del Estado: para él y su corriente resulta inconcebible la idea de que un ente político, el estado, se comporte como una entidad diferente de los individuos que la componen.

En la teoría de las decisiones colectivas ha cobrado arraigo la tesis de que las preferencias de los votantes tienden a coincidir con un votante típico, o sea, el que corresponde a la mediana del ingreso. La teoría parte de una serie de supuestos, en particular, que los votantes están suficientemente informados de los programas que se ofrecen, que la elección corresponde a un sistema bipartidario, que los partidos se muestran flexibles a ajustar sus plataformas a lo que perciben como preferencia

⁷ Petrei Humberto.- Presupuesto y Control.- Pautas de reforma para América Latina.- Banco Interamericano de Desarrollo.- New York.- 1997 pág. 5

de los votantes, que estos son capaces de penalizar a quienes no cumplen con sus promesas electorales y, además, que no hay abstenciones. La teoría ha recibido atención y aunque con el correr del tiempo ha perdido fuerza, en particular porque con frecuencia los supuestos no se dan, tiene importancia para explicar el comportamiento presupuestario. Hechos como el aumento del gasto público o la aprobación de partidas específicas sin una correlación aparente con necesidades sociales encuentran una explicación en esa teoría.

En realidad la posibilidad de que un solo votante pueda influir en el resultado de una elección es mínima; solamente la idea de deber ciudadano, la obligatoriedad del voto o un error en el cálculo de probabilidades le llevará a votar. Una conducta racional quizás lo lleve a abstenerse y esto abre la puerta para que los grupos de presión influyan o tomen control del proceso electoral o manipulen los medios de comunicación. El proceso electoral como medio para reflejar las preferencias de los ciudadanos tiene varias debilidades. Entre ellas cabe destacar el limitado poder que tiene el votante, que solo lo hace por programas de gobierno sin ninguna posibilidad de desagregar el paquete de medidas prometidas, la poca relevancia que tienen los partidos políticos, las cuestiones de largo plazo, y la poca memoria que sobre el pasado de algunos partidos o políticos con frecuencia tienen los votantes.

Ahora bien, con frecuencia se ha sostenido que las fallas de mercado pueden ser corregidas por la intervención del Estado. Detrás de esto radica una concepción idealizada del Estado y de la dirección que puede tomar la intervención. Para quienes se adhieren a tal visión, la planificación es una respuesta natural. El problema es que el análisis no debe detenerse aquí, sino que debemos preguntarnos que incentivos existen en el gobierno para hacer o tal o cuál cosa, quien gana y quien pierde y si las buenas intenciones realmente se materializan en resultados positivos

En la mayoría de las sociedades modernas el funcionamiento del sistema democrático se basa en grupos diferenciados, con intereses propios, que tratan de maximizar su grado de satisfacción y que interactúan entre sí, procurando obtener de los otros grupos concesiones o beneficios para aumentar su satisfacción, todo lo cual opera con reglas e instituciones que las mismos grupos tratan de moldear a su favor. El esquema político está formado básicamente por cuatro categorías de actores: los votantes, los políticos, los miembros de la burocracia y los grupos de intereses. Las relaciones más intensas de competencia y de esfuerzos de atracción ocurren entre esos grupos, pero también hay una importante interacción hacia el interior de cada categoría. Cada grupo controla algo y está dispuesto a intercambiar algo o todo de lo que controla para conseguir sus objetivos.

Los votantes son individuos racionales que procuran maximizar su utilidad, que pueden dar su voto y que quieren a cambio programas que satisfagan sus deseos, por lo que estarían dispuestos a dar su voto a los políticos que se los puedan proporcionar, pero también desean buenos servicios públicos y respuesta a los problemas nuevos, demandas que los burócratas deben enfrentar.

Los políticos son profesionales de la conducción del gobierno que procuran “comprar” votos con promesas y con obras de gobierno. El político deberá maximizar

el número de votos con los recursos que maneja. La posibilidad de atraer votos radica en la capacidad de hacer promesas creíbles. A su vez, la credibilidad se acrecienta con una buena acción de gobierno o cumpliendo las promesas. El político basa los cambios en una combinación entre el nivel y composición de gastos e impuestos con una evaluación sobre el número de votos adicionales que habrá de recibir como consecuencia de esos cambios. En cada caso pondera cuantos votos gana y cuantos votos pierde por permitir que un voto mejore su posición mientras que otros retroceden

Las fuerzas que gobiernan la burocracia pueden entenderse mejor si se las ve en dos planos diferentes. Un grupo estará motivado por la ley del menor esfuerzo u otro grupo estará dispuesto a poner una gran dosis de esfuerzo e imaginación. Este último grupo requiere solo mayor seguridad en su trabajo y mayores recursos para producir más. Pero el esfuerzo simultáneo de varios gerentes que procuran hacer más de lo que se les ha encomendado provoca un aumento en el gasto total. Estas motivaciones dan origen a un sin número de reglas presupuestales para encuadrar la conducta de funcionarios públicos de tal manera que respondan a lo que los otros actores desean. Dado que en la administración pública no hay mecanismos de mercado que guíen la asignación de recursos, aquellas normas tratan a veces de reemplazarlo.

Los ciudadanos saben que si se organizan en grupos alrededor de fines comunes aumenta la posibilidad de conseguir sus objetivos por las ventajas que proporciona la división del trabajo, la especialización y la concentración de esfuerzos. La organización en grupos de interés ha transformado el funcionamiento de algunas democracias. En Estados Unidos es notable el trabajo activo de un gran número de organizaciones que procura influir en la gestación o aplicación de leyes y reglamentos que contemplan sus intereses. A medida que esos grupos se tornan activos y poderosos, el gobierno también aumenta su poder. La competencia política tiende a suplantar en algunas áreas a la competencia económica. Muchos ven que pueden obtener una ganancia mayor a través del sistema político que a través del mercado, y hay grupos que tienden a obtener beneficios para sí sin una correlativa mejora en el orden público o en la cantidad de bienes a disposición de las sociedades. El problema es que las enormes ganancias de corto plazo que estos grupos generan constituyen una amenaza de parálisis para el largo plazo.

Esta teoría desemboca, en su aspecto normativo, en las formas de corrección de las fallas de los sistemas políticos para permitir que se logre una mejor correspondencia entre las preferencias de los votantes y las decisiones de la sociedad. Una corriente importante dentro de esta escuela concentra sus esfuerzos en demostrar la necesidad de incorporar en las constituciones de los países normas explícitas que eviten que una vez en el poder los gobernantes se olviden radicalmente de los mandatos que recibieron de los votantes.

I.4.3. INTEGRACIÓN DE LAS TEORÍAS ANTERIORES

Hay un paralelismo en las dos escuelas: las medidas y los cambios que propone la escuela del bienestar parte de la idea de comparar diferentes situaciones con un modelo ideal de asignación de recursos, mientras que la escuela de las decisiones colectivas compara los procesos políticos con un ideal de instituciones democráticas.

Las dos escuelas proporcionan lecciones. La escuela de la teoría del bienestar sostiene que debe buscarse una función de bienestar social y que en la práctica es posible, de manera implícita, trabajar con esa función. Entonces lo mejor es ver como se aplican los conocimientos económicos para mejorar el bienestar de la sociedad. En tal sentido, el análisis económico es valioso y sirve de guía para elegir entre distintas alternativas. Por eso, tiene sentido discutir los fines de la política económica, los efectos económicos de los impuestos y de los gastos y las técnicas de selección de programas y proyectos.

La escuela de las decisiones colectivas por su parte sostiene que es preferible estudiar como se llega a distintas soluciones y la mejor manera de proveer reglas adecuadas para ordenar la acción del estado bajo un sistema de gobierno o de organización social considerada deseable. Las dos escuelas ofrecen puntos de vista muy validos y tanto los estudiosos de la teoría del bienestar como lo principales actores de la sociedad pueden beneficiarse de su aporte. La primera corriente ofrece un aparato teórico bien desarrollado, para comprender, racionalizar y ayudar a elegir distintas alternativas. La segunda escuela pone una enorme cuota de realismo al proceso presupuestario y provee el puente necesario entre la ciencia política y la ciencia económica.

Richard Musgrave el más claro expositor de la teoría de las finanzas públicas basada en la teoría del bienestar ha producido un modelo abstracto que permite racionalizar la formación del presupuesto. Dicho modelo parte de la idea de que existen tres ramas en la formación del presupuesto, cada una gobernada por alguno de los fines centrales de la política económica: a) la asignación, b) la distribución y c) la estabilización. Cada una opera a través de una combinación de impuestos y gastos por medio de la cual obtiene su óptimo. El presupuesto resulta del logro simultáneo y coordinado de los óptimos de cada rama. La rama asignación determina el nivel y composición de las necesidades publicas que satisface las correcciones a las fallas de mercado que habrán de introducirse fijando la composición de gastos e impuestos correspondientes. La rama distribución sin alterar la asignación de recursos, agrega las transferencias necesarias para modificar la distribución del ingreso de la manera deseada. Finalmente, la rama estabilización, sin alterar la asignación de recursos ni la distribución del ingreso prevista en las fases anteriores, incluirá los impuestos o gastos requeridos para obtener el déficit o superávit necesario. Es difícil pensar que la preparación del presupuesto siga este modelo, pero debe reconocerse la legitimidad de la abstracción para facilitar el análisis. No puede negarse que el análisis económico cumple un papel en la identificación y análisis de alternativas. Tampoco puede decirse que el análisis económico es completamente ignorado al momento de tomar

las decisiones. En muchos países industrializados, y cada vez más en los otros países, el análisis económico es parte de las discusiones presupuestarias.

De esta manera la escuela de la teoría del bienestar seguirá produciendo estudios de alternativas, ejem. cuando se trata de remplazar un impuesto por otro, nos dirá que impuestos son distorsionantes y cuales no, que impuestos tienen mejor posibilidad de movilizar recursos en un sentido o en otro, que impuestos perjudican más al ahorro y cuando hay mejores posibilidades de aplicar un impuesto de tal o cual tipo. La escuela de las decisiones colectivas nos enseñará que posibilidades tiene una medida proyectada de superar un cierto escalón político o burocrático en el proceso de gestación. Nos dirá que debemos esperar sobre el nivel del déficit, y nos ayudará a identificar cuanto podemos confiar sobre la permanencia de una medida y en que sentido ésta puede cambiar.

En la disputa entre ambas teorías juegan un papel importante las instituciones. Estas son como el esqueleto en el que actúan las fuerzas que operan en el cuerpo social. Si el esqueleto es fuerte la sociedad podrá moverse con seguridad y dar pasos firmes. Por eso, quienes desean la armonización de los grupos sociales deben preocuparse de dotar a la sociedad de instituciones sólidas. Precisamente el presupuesto es una de las instituciones centrales. En la medida que exista un proceso presupuestario eficiente, podrán ponerse en funcionamiento métodos para corregir algunas fallas de mercado que hoy la sociedad no puede atacar porque los costos de hacerlo superan los beneficios que traería la corrección. Por ejemplo, en una región puede haber un proceso de erosión que técnicamente se sabe como solucionarlo y el cómputo de costos y beneficios puros da una relación costo-beneficio favorable, lo cual indica que habrá que tomar las acciones correspondientes. Pero una decisión racional de la sociedad puede llevar a no hacer nada si, cuando se suman los costos de intervención del estado, tal relación favorable desaparece y la obra tiene un valor presente negativo. Vale decir, una acción necesaria o potencialmente rentable queda frustrada por la carencia de instituciones adecuadas para implementarla. Esto obliga a meditar sobre la necesidad de mejorar las instituciones. Aquí los economistas tienen un papel importante que cumplir, proyectando información sobre arreglos institucionales alternativos.

En suma, el punto central es que el análisis económico tiene mucho que decir y que hay un espacio para mejorar políticas públicas, como lo hay también para mejorar proceso políticos a fin de implementar lo que los economistas recomiendan. Las limitaciones o el cuestionamiento que hay sobre la construcción teórica de la economía del bienestar, aunque sirven para poner una nota de cautela en las recomendaciones que surgen de su uso, no deben significar el abandono de su aplicación. Las decisiones exclusivamente políticas pueden llevar a resultados insostenibles e inconsistentes con principios elementales subyacentes en una sociedad, y en ese sentido, el análisis económico se encarga de ponerlo de manifiesto y de hecho fija límites.

I.4.4. TEORÍAS RECIENTES SOBRE EL PRESUPUESTO

A las teorías descritas se agregan las teorías del principal-agente y de los costos de transacción así como un conjunto de ideas en proceso de sistematización bajo el nombre de nueva administración política. (new public management), o simplemente gerencialismo (managerialism).

La teoría del principal-agente (agency theory) parte de la idea de que las relaciones sociales y políticas de los individuos se explican como relaciones de intercambio, las que nacen por contratos explícitos o implícitos en virtud de los cuales una de las partes (el agente) asume la responsabilidad de hacer determinadas cosas a cambio de una compensación o un premio que le otorga la otra parte (el principal), todo voluntariamente acordado. O sea, una persona busca un objetivo y para cumplirlo necesita que otra le preste su colaboración y a cambio de su ayuda le pagará o dará algo. Las relaciones contractuales están dominadas por cuestiones de incertidumbre, información incompleta o información asimétrica. Una u otra de las partes pueden obtener ventajas de distintas situaciones derivadas del acceso a información o formas imprecisas de establecer las relaciones de trabajo. Gran parte del esfuerzo conceptual alrededor de esta idea central está en el diseño de los incentivos y en la mejor manera de establecer los contratos.

La teoría de los costos de transacción, basada en las ideas de un individuo típico que actúa en su propio interés y que maximiza su utilidad, explica que las relaciones principal-agente pueden ser conflictivas y que la falta de información puede deformar el producto que se espera o dar ventajas excesivas a una de las partes. Esta teoría alienta la búsqueda de distintas soluciones para encontrar la de menor costo, y definir la línea de corte si conviene o no poner en marcha un nuevo arreglo institucional.

El gerencialismo, o nueva administración pública, constituye un enfoque diferente para la administración pública que busca adoptar para el manejo del gobierno un sistema de incentivos y principios que hasta hace poco se aplicaban sólo al sector privado. Este enfoque introduce incentivos de mercado para estructurar las unidades productoras de servicios y se basa en principios de administración del sector privado para organizar el trabajo y las relaciones contractuales hacia adentro de cada organismo lo que se traduce en un sistema de competencia interna y externa que procura incluir premios semejantes a los que se emplean en la actividad privada, promueve la necesidad de simplificar las normas y reglamentos que rigen para los funcionarios públicos y la conveniencia de otorgarles mayor independencia y libertad en el uso de recursos a su disposición. La relación de poder se transforma en una relación de servicio. El funcionario debe preocuparse en atender mejor a su "cliente", que es el ciudadano que requiere los servicios del sector público. En materia de presupuesto, se traduce en poner el control de los fondos en manos de quien pueda utilizarlos mejor y de quienes estén cerca de la demanda final para poder medir mejor el grado de respuesta o de satisfacción de la prestación que se trata.

I.4.5. LOS FINES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

A través del presupuesto se satisfacen necesidades de distinto tipo, fundamentalmente colectivas. Estas necesidades se caracterizan como sentidas por todos o por la gran mayoría de la población. Parte de esas necesidades corresponde a las tradicionales y justicia; otra parte corresponde a fines generales que se refieren al bienestar de la sociedad, al funcionamiento del Estado y a la viabilidad del sistema económico y pertenecen a una categoría de objetivos que se identifican en el nombre de fines de la política económica. El presupuesto es uno de los medios para alcanzar estos fines.

Conviene reflexionar sobre la naturaleza de esos fines. Una sociedad busca mejorar el grado de bienestar de sus individuos, la mayoría de los cuales comparten ciertos ideales, como libertad, justicia e igualdad de oportunidades, es decir los fines primarios de la sociedad. Pero hay otros objetivos que podríamos llamar instrumentales o secundarios –que son los que corresponden a la política económica–. Las circunstancias históricas y la evolución del pensamiento económico han ido incorporando diferentes fines al grupo de objetivos de la política económica, generalmente como producto de una reacción sobre un problema generalizado.

Hoy podemos reconocer un grupo reducido de fines sobre los que hay un amplio consenso. Un primer fin es el de la eficiencia, es decir la correcta asignación de recursos. Este fin es consustancial con el nacimiento de la ciencia económica. La idea de obtener lo más que se pueda con una dotación de factores o la idea de conseguir la mayor satisfacción-con un nivel dado de recursos es algo que nadie discute.

El segundo fin de la política económica es el de la estabilidad de precios. Este ha sido uno de los primeros en ser incorporado al pensamiento económico y hoy sería difícil encontrar economistas que lo pusieran en duda; Hay un tercer fin que ha estado presente en la formación del pensamiento económico la redistribución del ingreso aunque con mayor frecuencia ha aparecido bajo la idea de la necesidad de combatir la pobreza. Este fin cobra en los últimos años un renovado interés. Es un fin que no tiene el grado de reconocimiento amplio que tienen los dos mencionados anteriormente, pero alrededor del cual se va ampliando la base de aceptación.

El cuarto fin de la política económica es el de pleno empleo. Hasta la gran crisis de 1930 lo relativo a pleno empleo no se había planteado como un problema central de la economía. La idea de que la oferta crea su propia demanda era algo generalmente aceptado. Pero la gran depresión económica 1929–1932 mostró la debilidad del edificio económico teórico-liberal existente y llevó a los economistas a meditar sobre el tema, hasta llegar a aceptarse que el Estado tiene un papel que cumplir en la búsqueda del pleno empleo y así se origina la incorporación de éste como un fin de la política económica.

Se acepta un quinto fin de la política económica, que es el crecimiento económico. Algunos han visto al crecimiento como capítulo especial de la asignación de recursos. Pero el crecimiento implica un análisis dinámico, es una concepción

acerca del aprovechamiento de los recursos en el tiempo; bajo la idea de asignación de recursos identificamos la forma de mejorar la situación de producción o de utilidad, pero no la manera de prolongar tal mejora en el tiempo.

En las últimas décadas se han generado otros problemas, se habla del desarrollo económico y en años más recientes de la calidad de vida. El desarrollo económico puede ser visto como una combinación de crecimiento económico y distribución del ingreso, tal vez con predominio del primero. Durante la década de los años sesenta cobra significación lo relativo al medio ambiente. Los economistas comienzan a incorporar consideraciones de este tipo en sus análisis y hay una demanda cada vez mayor para que tales cuestiones sean tenidas en cuenta en el análisis de acciones particulares. Si bien lo relativo al medio ambiente puede quedar captado en los rubros de asignación de recursos y distribución del ingreso, y tal vez crecimiento, algunos prefieren considerarlo separadamente e identifican aquí otro fin de la política económica. La discusión tiende a complicarse a veces y a incluir cuestiones que no son esencialmente económicas, pero que hacen al bienestar de los individuos como son la vigencia de las instituciones democráticas, la existencia de libertad, y el estado de derecho que suelen englobarse en un término genérico llamado calidad de vida.

El presupuesto es un instrumento a través del cual se cumplen los objetivos de la política económica, fundamentalmente lo relativo a asignación de recursos, distribución y estabilización. Naturalmente, el presupuesto es un instrumento disponible y como tal requiere una coordinación con otros elementos que maneja el estado. Al respecto la teoría de la democracia reconoce una piedra angular en la división de los poderes y asigna al poder legislativo un papel central en lo referente al control del poder ejecutivo. Este control no debe ejercerse sólo en una relación cerrada entre legislativo y ejecutivo, sino de manera amplia y abierta para que sea conocida y apreciada por todos los actores del mecanismo ingreso-gasto del estado. Esto implica total independencia, idoneidad y transparencia. Bajo esos principios se conforman los sistemas mejor instrumentados del denominado control externo.

En el mundo occidental existen básicamente dos sistemas de articulación entre el parlamento y el poder ejecutivo. Uno es el sistema parlamentario, en donde el ejecutivo surge de su seno y el parlamento tiene poder suficiente para hacer cesar un gobierno; y el otro, el denominado sistema presidencialista, donde el legislativo no tiene aquel poder pero puede ejercerlo por otros medios, fundamentalmente por una sanción política. Los dos sistemas se acercan en la práctica y en materia de control pueden llegar a distinguirse sólo por matices.

El tercer nivel de control el que ejerce cada organización dentro del ejecutivo, responde al principio de responsabilidad -el encargado de un programa debe cumplir los objetivos que se le fijan, pero se fundamenta en el principio de información. El responsable de un programa necesita para sus decisiones una verificación independiente de los datos que le llegan y debe saber también en qué medida se cumplen sus órdenes o indicaciones.

I.5. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

El Presupuesto es, una institución jurídica que expresa con claridad la soberanía política consagrada por la representación popular mediante ley, junto con el derecho de establecer contribuciones y de distribuir el importe de su resultado entre las necesidades más importantes de la Administración Pública; que es el atributo más importante del poder político. En sentido estricto, el Presupuesto no existe más que en los países sujetos al equilibrio entre poderes, expresando tal vez como ninguna otra institución de Derecho Público, el carácter de compromiso entre los poderes que lo integran, en cuanto distribuye las competencias de cada uno en el terreno financiero. En los países carentes de órgano legislativo, el Presupuesto es una ficción, una obra de ostentación hecha para opacar la visión de los particulares, sin embargo, cuando falta el control parlamentario, no debe encontrarse motivos para sustituirlo. Empero, ello no constituye duda suficiente para tener un antecedente obligado de la institución presupuestaria en la prioridad lógica y temporal de los gastos de una colectividad, en razón de que siempre han existido cargas o repartos contributivos que sirven para financiar aquéllos, comportamientos en los que se puede vislumbrar un preámbulo de los presupuestos públicos.

Los Estados modernos, basándose en la idea de la soberanía popular y en el auge del órgano depositario de la misma, el Poder Legislativo, han insertado un fuerte significado político en la norma presupuestaria, lo cual se muestra con claridad en que si bien es cierto que el pueblo aprueba mediante sus representantes las decisiones fundamentales de la Hacienda Pública, también lo es que la aprobación parlamentaria del Presupuesto significa una limitación del Poder Ejecutivo que se presenta desde que éste es sometido a la Ley, garantizando que la Administración se acate al interés que aquélla busca, logrando que el Presupuesto se fundamenta básicamente, en la autorización dada por el Legislativo al Ejecutivo, esto es, lograr, con las limitaciones impuestas a éste, el control democrático no sólo de la actividad económica sino de toda la política del Gobierno, pues en el se especifican los recursos suficientes para su desarrollo y consecución.

El Decreto de Presupuesto es una institución jurídica que tiene su fundamento en la autorización que el Legislativo otorga al Gobierno para el manejo de la actividad financiera pública. Dicha autorización ha dado lugar al desarrollo del Derecho Presupuestario, el que a su vez conserva, con los matices propios del paso de los años, la referencia a las reglas, criterios o principios que son la base de la teoría del Presupuesto. Pese a lo anterior se puede encontrar, en la casi totalidad de autores, líneas dedicadas a la crisis de los principios presupuestarios clásicos.

Antes de comenzar el estudio de cada uno de los principios generales de Derecho presupuestario, creemos imperativo hacer alusión al tratamiento que el Presupuesto Público tiene en el ordenamiento jurídico nacional tanto en su vertiente de recursos –Ley de Ingresos de la Federación– como en la de gasto –Decreto de Presupuesto de Egresos–, dado que ello ha provocado la inaplicabilidad de algunas máximas.

La desafortunada redacción de las normas que se refieren al presupuesto aunadas a la Jurisprudencia y a las discrepantes interpretaciones de la doctrina, impiden llegar

a una conclusión en torno a la presencia de los citados principios en los dos rubros del Presupuesto –ingreso y gasto público–. Así, se encuadra en la mayoría de estudios que han tratado el tema, la mención de los principios rectores de la materia presupuestaria haciendo alusión, tal vez por la similitud en los términos, únicamente a la vertiente de los egresos públicos, olvidando la íntima conexión existente con los ingresos y sobre los que también se aplica la autorización del Poder Legislativo.⁸

I.5.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

I.5.1.1. LEGALIDAD PRESUPUESTARIA

La legalidad presupuestaria debe encabezar, el estudio de los principios clásicos que dan soporte jurídico al presupuesto ya que de ella se derivan todos los demás, o dicho en otras palabras, sin el principio de legalidad carecerían de sentido los restantes que en conjunto tienen como fin exigir al Gobierno un manejo correcto y eficaz de los dineros públicos.

Antes de agregar el calificativo “presupuestario” al principio en cuestión creemos necesario subrayar la idea que constituye el fin por él perseguido, que no busca sino exigir que el proceder de la Administración esté sujeto a lo dictado por las leyes, considerando como tal la materialización del principio del Estado de Derecho que busca limitar por medio de normas de carácter legal el poder del Estado. El principio de legalidad establece los instrumentos jurídicos suficientes vinculando el proceder administrativo con el Derecho. Ello quiere decir que no sólo no puede hacer aquello que las leyes le prohíben sino que, además, sólo puede hacer lo que el ordenamiento le permite es decir, lo que se denomina vinculación positiva. Ahora bien, existen situaciones, llamadas de vinculación negativa, en las que la actuación estatal se mueve en una franja de libre Derecho, en la que su único fundamento es el interés público y no la norma emitida con anterioridad, independientemente de si dicha norma debe provenir del Poder Legislativo o del Ejecutivo.

El principio de legalidad presupuestaria, busca que el Gobierno, dentro del sometimiento de la materia presupuestaria al imperio de la ley, no recaude otros conceptos de ingresos ni realizar más gastos de los que la Ley le faculte año tras año, brindándole al Ejecutivo, eficacia, validez y superioridad en el manejo de los recursos públicos toda vez que significa un verdadero ejemplo del principio de separación de poderes que destaca la preocupación constante del Legislativo de poner límites a la actividad financiera pública, sometiéndola a las normas jurídicas vigentes; Además, al tratarse de una materia reservada a la ley, presenta algunas exigencias, como son la facultad de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, el plazo de presentación de la misma ante el Legislativo, la aprobación de la ley de la materia mediante el proceso legislativo ordinario que exige un contenido mínimo y prohibitivo, a la vez, de ciertas conductas dentro de la misma norma.

⁸ Ello puede obedecer a que el sector de las entradas del Estado se trata en la Ley de Ingresos, por lo que la doctrina ha considerado que todo el desarrollo científico existente sobre la materia tiene aplicación de manera exclusiva sobre el Presupuesto de Egresos.

Esto es así, dado que al ser el Poder Legislativo el facultado para aprobar los rubros consignados en el Presupuesto (ingresos y gastos), resulta ser éste el medio por el que se formaliza el ejercicio de la recaudación manejo y aplicación del dinero público al otorgarle el Congreso, en uso de su función legislativa, el valor jurídico al Proyecto de Presupuesto enviado con anterioridad por el Gobierno, esto es, el Ejecutivo elabora la iniciativa, para que sea el Legislativo el que lo apruebe, sometiéndose en todo momento la actividad financiera a la ley. Sin la aprobación legislativa carecería de legitimidad la realización de los gastos durante el plazo conocido como ejercicio o año fiscal.

Ahora bien una de las mayores crisis que ha sufrido no sólo el principio de legalidad presupuestaria, sino el Presupuesto, gira en torno a lo que la doctrina ha denominado como bifurcación del principio de legalidad financiera. Dicho fenómeno surge cuando en los ordenamientos jurídicos se otorga carácter permanente a la legislación tributaria, volviéndose innecesario el consentimiento anual de los impuestos. Esto origina que para la recaudación tributaria sea necesaria, únicamente, su establecimiento por ley, sin que sea requerido incluirlo o mencionarlo en el rubro de ingresos. A partir de este momento se comienza a hablar de la legalidad tributaria y de la legalidad presupuestaria, corriendo por caminos paralelos.

Hacer una breve alusión sobre la presencia del principio de legalidad en el Presupuesto Público mexicano es una necesidad imperiosa, toda vez que, ésta podría servir a la hora de hacer un análisis sobre su naturaleza y efectos jurídicos. Pocas dudas surgen cuando se piensa en si el principio de legalidad está presente en la elaboración de la Ley de Ingresos, dado que en ella interviene el Poder Ejecutivo al presentar su iniciativa ante el Congreso y, una vez examinada, discutida y en su caso, modificada y aprobada por éste, vuelve a intervenir para promulgarla y publicarla.

No sucede lo mismo en cuanto al Presupuesto de Egresos, en el que la facultad para su tratamiento anual es exclusiva de la Cámara de Diputados y no del Congreso General. Pero ¿vulnera este hecho la legalidad o el trámite ordinario de formación de leyes? Un importante sector de la doctrina opina que sí, puesto que en el proceso legislativo deben participar tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, funcionando de manera indistinta en el común de las materias como de cámara de origen y revisora. Para muestra de ello, basta citar al maestro Burgoa Orihuela quien fundándose en el sistema bicameral adoptado por la Constitución Política mexicana en 1874, estima que la facultad a que nos referimos no corresponde con la función legislativa “ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que lo componen”.⁹

⁹ Afirma, también, que “ la aprobación -del Presupuesto- que compete exclusivamente a la Cámara de Diputados no puede implicar materialmente un acto legislativo, ya que se manifiesta en la adhesión expresa que éste órgano emite respecto de cada uno de los renglones o partidas presupuestales y sin perjuicio que en el desempeño de la consabida facultad las rechace o modifique. Por ende, la aprobación del presupuesto anual de gastos no se traduce en una ley, sino en un decreto, que es la forma de los actos administrativos”; *vid.* Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*.

El trato que la Constitución otorga al Presupuesto de Egresos consistente en ser facultad exclusiva de los diputados parece carecer de sentido, no obstante obedece como ya antes hemos señalado a una situación histórica que se remonta a la reinstauración del sistema bicameral en nuestro país -1874-. Por esos años la elección de los senadores correspondía a las legislaturas de los Estados, las que eran elegidas por sufragio directo; lo que originó que los diputados federales se reservaran para sí mismos las competencias en materia presupuestaria por considerarse los representantes directos de la Nación, mientras que los senadores lo eran de las entidades federativas.

De acuerdo con lo manifestado por un sector doctrinal, al no intervenir en el proceso de revisión y aprobación del Presupuesto de Egresos una Cámara revisora estando vigente un sistema bicameral, aquél no obtiene el rango de acto legislativo; lo que le confiere una gran libertad de actuación a los órganos de gobierno al momento de su ejecución. Pero si la autorización dada por la Cámara de Diputados al Ejecutivo no adquiere el rango de ley no se entiende entonces la finalidad de su intervención. Para nosotros, en cambio, la vigencia del principio de legalidad en materia presupuestaria –tanto respecto al gasto como al ingreso– es algo que no presenta dudas, dado que es de este razonamiento de donde procede el fundamento para la asignación de la naturaleza jurídica que le corresponde. Así tenemos que la facultad en la materia, a pesar de estar conferida de manera exclusiva a una sola de las Cámaras del Congreso General –la de Diputados–, no por ello se debe dejar de reconocer la forma de Ley del Presupuesto de Egresos.¹⁰

La doctrina se olvida, al estudiar el procedimiento legislativo ordinario consagrado en el artículo 72 Constitucional, que no en todos los procesos legislativos deben intervenir las dos Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, toda vez que en el primer párrafo de este precepto el constituyente ha previsto el supuesto de trámite de leyes o decretos que sean competencia de uno de las dos Cámaras que conforman el Congreso General.

Otro grupo de autores encuentran similitud con la posición anterior al reconocer que el Presupuesto de Egresos al ser fruto de la intervención del Legislativo, aunque sea sólo de uno de sus componentes, le confiere por ese solo hecho el rango de Ley. Entre ellos se cita a Gabino Fraga, quien argumenta que: es evidente que formalmente el Presupuesto constituye un acto legislativo, por tener su origen en uno de los órganos del Poder encargado de dictar las leyes, y que ese carácter lo conserva aún admitiendo que es un acto en el cual existe una colaboración forzosa de parte del ejecutivo, pues en tal hipótesis, el acto de aprobación, que es el que le da fuerza legal, es exclusivo de la Cámara de Diputados.¹¹ Influenciado por la misma corriente, Faya Viesca habla de la legalidad presupuestaria como una limitante objetiva por medio de la cual la realización del gasto debe dar cabal cumplimiento a

¹⁰ No queremos con esto revivir la vieja teoría dualista de la ley, sólo pretendemos referirnos al trámite formal de creación legislativa al que está sometido el Presupuesto, amén de ser fruto únicamente de la intervención de la Cámara de Diputados. *vid.* Artículo 74 fracc. IV CM.

¹¹ Es evidente el vicio que presenta la tesis del autor mencionado en relación con la dualidad de la ley; sin embargo, en lo que ahora nos compete defiende al valor de ley aunque sólo sea de carácter formal, a pesar de ser un acto emitido por una Cámara. En este sentido, *vid.* Fraga, *Derecho Administrativo*, 13ª ed., Editorial Porrúa, México, 1969, pp. 277-278.

lo dictado por la norma anual, por lo que “necesariamente tiene que elaborarse con absoluta rigurosidad técnica y constitucional, pues su acabado cumplimiento involucra a una pluralidad de órganos estatales y exige la más estricta escrupulosidad financiera”.¹²

I.5.1.2. COMPETENCIA

No son pocas las investigaciones sobre el Presupuesto que mezclan sus razonamientos al manifestarse sobre los principios de competencia y legalidad, ello tal vez debido a que el fundamento constitucional de ambos se encuentre en el artículo 74 fracción IV de la Constitución. Podemos afirmar que son dos principios distintos que comparten cosas en común. Y es que cuando en este artículo constitucional se hace mención de la obligación del Legislativo de aprobar el Presupuesto elaborado por el Ejecutivo Federal, también se establecen las bases competenciales de cada Poder en lo referente a la materia presupuestaria. Pero es la constante de encontrar mezclados en la doctrina los principios de legalidad y de competencia presupuestarios, lo que impulsa a encontrar la esencia de cada uno, dado que no se trata únicamente de un mismo fenómeno llamado de dos formas distintas sino de dos principios distintos.

El principio de competencia presupuestaria tiene su fundamento en la división de atribuciones que son repartidas entre Ejecutivo y Legislativo durante el proceso presupuestario; por ello es al Ejecutivo al que le compete la elaboración, con carácter de monopolio, de la iniciativa con proyecto de decreto de presupuesto así como el ejercicio del mismo, pero es al Legislativo al que le corresponde su examen, discusión, modificación en su caso, y aprobación, desembocando en su control político externo. Dentro del análisis de este principio se observan las particularidades propias de la materia presupuestaria pues aunque corresponda al Legislativo la competencia para la aprobación del proyecto de decreto que el Ejecutivo envía cada año, dicha competencia no comparte las mismas características que tratándose de una ley distinta, por lo que se llega a poner en duda desde el contenido permitido por el Presupuesto como su naturaleza jurídica.

De la competencia presupuestaria se desprenden las siguientes características: a) la separación de funciones entre los órganos del Estado, con lo que se establece el control político y la supremacía del Congreso de la Unión, dado que si bien es cierto que es el Ejecutivo quien propone, también lo es que sin la aprobación de aquél el proyecto no surte ningún efecto jurídico. Se tiene, pues, que aprobar el Presupuesto es legislar, por lo que su ejercicio esta dentro del marco de las actuaciones administrativas; b) las competencias entre uno y otro poder tienen una estrecha relación entre sí, no son independientes sino tienen secuencia y orden; y c) ninguna de las facultades que cada órgano constitucionalmente tiene son renunciables, convirtiéndose en obligaciones que, en el caso del presupuesto, deben ejercer todos los años, razón por la que el Legislativo no puede faltar a su deber de aprobación,

¹² Es evidente el vicio que presenta la tesis del autor mencionado en relación con la dualidad de la ley; sin embargo, en lo que ahora nos compete defiende al valor de ley aunque sólo sea de carácter formal, a pesar de ser un acto emitido por una Cámara. En este sentido, vid. Fraga, Derecho Administrativo, 13ª ed., Editorial Porrúa, México, 1969, pp. 277-278.

cediéndolo al Ejecutivo para que, por medio de un decreto lo apruebe. Tampoco puede el Poder Legislativo elaborar el proyecto de Decreto de Presupuesto alegando que la Administración ha incurrido en morosidad, incumpliendo con ello la norma constitucional.

En resumen el Presupuesto es un acto compartido, fruto de la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en el que la iniciativa del decreto y su correspondiente aprobación, dan como resultado el nacimiento de un solo acto de naturaleza legislativa, el Decreto de Presupuesto, tal como acontece con cualquier otra Ley ordinaria. Asimismo, el hecho de que el Gobierno cuente con la facultad exclusiva de la iniciativa en materia presupuestaria, no disminuye las facultades constitucionales del Legislativo en torno a la discusión, modificación y aprobación, toda vez que dicha iniciativa concluye con el rango de Ley en el momento en que es aprobada.

I.5.1.3. UNIDAD

La unidad presupuestaria constituye un principio clásico que centra su atención en el ámbito y estructura del Presupuesto, esto es, en su forma, dado que exige que en un solo documento se incluyan todos los ingresos y todos los gastos del sector público. Por ello, de la rigidez de su aplicación depende el contenido de la Ley o Decreto de Presupuesto, ya que si el principio es cumplido cabalmente no tendrían cabida en el Ordenamiento Jurídico leyes que aprueban créditos extraordinarios sino que, en caso de necesitarse, serían necesarias las reformas a la Ley de Ingresos en vigor, pues este principio requiere el establecimiento de un solo documento legislativo de aprobación presupuestaria, lo que a su vez, facilite las labores de control que el Congreso debe ejercer sobre la actividad financiera pública.

De este principio se desprende la relación que guarda con el principio de universalidad y con la idea de personalidad jurídica. Por un lado, se considera que la unidad y la universalidad presupuestarias están lejos de ser del todo independientes, toda vez que se trata de dos aspectos que se complementan en una misma idea, el Presupuesto es uno y en él deben contenerse la totalidad de los ingresos y de los egresos públicos, sin omisiones ni excepciones. Por el otro, se piensa que la unidad presupuestaria está ligada y limitada, al mismo tiempo, a la personalidad de un ente jurídico colectivo que, junto a una interpretación formalista derivada de la descentralización administrativa, obligaría a que cada entidad pública con personalidad jurídica propia elabore sus propios presupuestos, lo que, vulneraría la unidad presupuestaria.

Así pues, el que existan personas jurídicas públicas distintas del Estado que tengan derecho a su propio Presupuesto, no vulnera ni trasciende a la unidad presupuestaria, sino al revés, en razón de que algunos de estos entes públicos deben presentar junto con la Administración Pública total un solo documento ante el legislativo, para que ésta pueda manifestarse sobre la totalidad de ingresos y egresos del sector público, sin omitir que es el principio de unidad presupuestaria, en

su sentido más estricto, el que permite hacer uso de los recursos públicos como herramienta de la política económica y financiera.

Lo que el principio de unidad busca es que el Legislativo tenga el control total de la actividad económica pública, evitando que el Gobierno presente una diversidad de presupuestos; algunos, en los que pudiera contener gastos superfluos que no signifiquen dificultad para su aprobación, y otros, que engloben mayores cantidades pero que redunden en gastos de carácter necesario, de lo cual se desprende que las ideas que justifican este principio son las de claridad y sencillez, pues al tener en un solo documento la totalidad de ingresos y gastos y estando los últimos agrupados de forma acorde a su prioridad, el Legislativo tiene una idea clara de la autorización que sobre el proyecto de ley presupuestaria puede recaer.

Ahora bien así como existe una estrecha relación entre la unidad presupuestaria y el principio de universalidad y con la personalidad jurídica de las entidades públicas, es necesario hablar sobre la vinculación que tiene para con el principio de unidad de caja. Principio, éste, de corte contable pero con nexos sólidos con el principio jurídico, y que busca que todos los recursos públicos fluyan a un solo lugar, organismo o dependencia, para que luego salgan de ahí los medios con que hacer frente a las necesidades de la Administración lo cual no quiere decir que se reúnan físicamente todos los recursos públicos en un sitio determinado, sino que se logre conseguir la unidad contable y de dirección de forma que la distribución del gasto público se haga de manera eficaz.

No se pretende que la unidad del Presupuesto se respete en México por el hecho de que en un solo acto legislativo sean incluidos la totalidad de los gastos que realiza el ente público al que corresponda, sea la Federación, los Estados o los municipios, estando ajenos a sus respectivos ingresos. El principio en cuestión exige que en un solo documento se incluyan todos los ingresos y gastos del sector público, es decir las dos caras del presupuesto.

La división del Presupuesto público hace difícil, si no imposible, que la Cámara de Diputados logre un efectivo control de los gastos. Ello se debe a que, por un lado, la Constitución establece que se generarán los ingresos tributarios necesarios con el fin de cubrir el Presupuesto de Egresos –artículo 73 fracc. VII–, pero dice, también que antes de la aprobación de los gastos deben discutirse las contribuciones que deban “decretarse”¹³ para satisfacerlos –artículo 74 fracc. IV– originándose una contradicción al más elevado ámbito normativo, el constitucional.¹⁴

¹³ Vemos en este precepto la gran confusión, derivada de la misma Carta Magna, por la que se vuelve difícil la distinción entre leyes y decretos, aun a pesar de ser emitidos por el Congreso de la Unión a través del procedimiento legislativo ordinario, pues es de recordar que las contribuciones, acorde a lo dispuesto por el numeral 31 fracc. IV CM, son establecidas por ley, y no mediante decreto como reza el artículo 73 fracc. VII CM.

¹⁴ Sobre dicha contradicción es importante traer a colación que la fracc. IV del artículo 74 CM tiene su fundamento inmediato en el numeral 72 fracc. VI de la Constitución de 1857, reformada en 1874 para instaurar el Congreso bicameral, gracias a lo que se puede entender el equívoco en la sintaxis comentado en el cuerpo de esta investigación. Dicho precepto establecía como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél”. Con lo que se puede deducir que lo pretendido por nuestra Constitución General era que se decretaran todos los ingresos necesarios para cubrir el Presupuesto (Artículo 73, fracc. VII CM) para que, posteriormente, se iniciara en el seno de la

Del primer supuesto puede desprenderse la idea de que tanto la autorización de los ingresos como la de los gastos pueden estar comprendidas en un solo acto legislativo; pero no siendo así, lo destacado es que deja la puerta abierta para que sea con base en este numeral (73 fracc. VII) el Presupuesto de Egresos el primero en ser aprobado, por los diputados únicamente, para que tomándolo como margen el total del Congreso pueda imponer las contribuciones requeridas para cubrirlo.

No obstante, no ocurren de esta manera las cosas pues el mencionado artículo 74 fracc. IV establece que son los ingresos los que deben decretarse primero, por ambas Cámaras, para a continuación configurar el presupuesto de gastos que es sólo examinado, discutido y en su caso, modificado y aprobado, exclusivamente por la Cámara de Diputados, invirtiendo así lo que Vicente Arche-Domingo ha calificado como la lógica presupuestal, acorde a la cual se aprueban primero los gastos y después los ingresos.

I.5.1.4. UNIVERSALIDAD

El hecho de que todos los ingresos y todos los gastos deban ser inscritos en el Presupuesto responde al propósito buscado por el principio de universalidad, también llamado principio o regla del presupuesto bruto o principio de integridad. Con ello se busca, no sólo la inclusión en el Presupuesto del total de los ingresos y egresos que encierra la actividad financiera pública, sino que dichas cantidades se hallen consignadas por un importe bruto no el neto, es decir, que no deben deducirse, de antemano, los recursos de las estimaciones presupuestarias de los gastos, ni tampoco deducirse de los recursos los gastos de la recaudación y administración con ellos relacionados, de lo cual se deriva que este principio consigna el total de las operaciones de la Hacienda pública en el Presupuesto con el fin de que ninguna de sus operaciones escape al control legislativo.

La universalidad del Presupuesto debe configurarse a través de una doble visión Primera: todos los ingresos y los gastos de cada entidad pública deben figurar en el Presupuesto al que cada uno de ellos ha de sujetar su actuación, y Segunda: todos los ingresos y gastos públicos han de figurar en el Presupuesto de alguna entidad pública.

En el Derecho mexicano es el artículo 126 constitucional el que consigna el respeto a la universalidad presupuestaria al exigir que no se haga pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por Ley posterior.

Cámara de Diputados el procedimiento de creación de la Ley de Ingresos (Artículo 74, fracc. IV), por tratarse de una ley de naturaleza fiscal (Artículo 72, inciso h). Sin embargo, el Congreso General de nuestro país sujetándose a lo dispuesto por el numeral 74 fracc. VI constitucional, mantiene la costumbre de aprobar primero los ingresos y a continuación los gastos, aunque sólo por los diputados.

I.5.1.5. TEMPORALIDAD Y RECONDUCCIÓN PRESUPUESTARIA

Los principios de Temporalidad y la regla de Especialidad Temporal son dos principios distintos; ello es así, dado que mientras que el principio de anualidad se refiere a la aprobación anual del Presupuesto; la regla de especialidad temporal responde a su ejecución dentro del año para el que fue aprobado, de lo que se desprende la diferencia entre autorización anual presupuestaria y la anualidad en su ejercicio. La primera de ellas se refiere a que el Presupuesto debe ser aprobado cada año, mediante la manifestación de la voluntad de la cámara baja; y la segunda se refiere a que dicha norma debe ser ejecutada dentro del periodo para el cual fue aprobada, precisando que tanto los ingresos como los gastos deban ser ejercidos durante ese período .

La temporalidad, encuentra en la mayoría de los países a la anualidad como norma común, y es que un año es el periodo que suele comprender el ciclo de las funciones administrativas, económicas y financieras del Estado; lo que permite un control adecuado y oportuno de parte del Poder Legislativo. Empero, es importante señalar que la idea de este principio, desde un punto de vista jurídico-político, recae en el control, por parte del Legislativo, de la gestión financiera pública.

Precisamente de acuerdo al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 2004, el texto del artículo 74 de la Constitución quedó en los siguientes términos: “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal”. En efecto en la actualidad, la mayor participación política implica un cambio en el que la aprobación del paquete económico del gobierno federal pasa por negociaciones y filtros cada vez más complicados. Con la desaparición de las mayorías legislativas absolutas y de su afinidad al Ejecutivo Federal en turno, el Congreso asumió el papel de factor de decisión y contrapeso real. Frente al nuevo sistema de equilibrios y alianzas temporales basado en la alternancia y en los partidos políticos, las Cámaras obtuvieron mayor capacidad de decisión en la definición de las políticas públicas.

Con base a la reforma al multicitado artículo 74 se adelantan las fechas para la presentación y aprobación del paquete económico y también se amplía el plazo para su discusión. Sin embargo, el cambio verdadero, impulsado por todas las fracciones políticas del Congreso, fue la propuesta que recogía una añeja exigencia, la autorización constitucional explícita para que la Cámara de Diputados tenga la facultad de modificar la propuesta de presupuesto del gobierno federal. De manera contundente, con 391 votos a favor, 5 abstenciones y ningún voto en contra, la propuesta fue aprobada con votos de todos los grupos parlamentarios, con lo cual se abrió la posibilidad real de que el legislativo “presupueste”. En esta discusión nunca apareció la figura del veto presidencial.

Surge también la incógnita relativa al incumplimiento del Ejecutivo de lo dictado por esta norma, es decir, que no presente la iniciativa en la fecha estipulada. En los ordenamientos de otros países que prevén el mecanismo llamado de “reconducción presupuestaria”, la falta quedaría cubierta al no trascender en el normal desarrollo

de las tareas del Estado. Más aún, en casos como Bolivia, dado que su Constitución –Arts. 59 y 96.7– señala que si el Presidente no presenta dentro de las primeras treinta sesiones ordinarias del Congreso las iniciativas en cuestión y es requerido por algún legislador para hacerlo, después de veinte días el proyecto puede ser presentado por cualquier legislador, caso similar al de Austria –Artículo 51 Constitucional–, en el que si el Gobierno no presenta el proyecto en tiempo, puede hacerlo su Consejo Nacional. La cuestión es que ni la reconducción presupuestal ni la presentación de proyectos de Presupuesto por parte del Legislativo por omisión del Ejecutivo son supuestos regulados en nuestro Derecho, por lo que la presentación por parte de éste se vuelve indispensable y obligatoria para el sano acatamiento de las políticas públicas.

La autorización parlamentaria dada al Gobierno a través del Presupuesto para el normal desarrollo de las políticas públicas está limitada en el tiempo. Por eso el Ordenamiento Jurídico ha previsto en otros países que si al comenzar el ejercicio fiscal no se hubiere aprobado su presupuesto se prorrogará el anterior, con el fin de no paralizar las tareas del Estado.

Cabe hacer mención que en el derecho comparado existen otras previsiones que persiguen el mismo fin, que no es otro que el que no se inicie un ejercicio fiscal sin Presupuesto. Entre algunas de estas figuras podemos mencionar la Ley Fundamental de Bonn, Alemania, misma que faculta al Ejecutivo a realizar gastos de carácter necesario sin requerir para ello de autorización parlamentaria, o la posibilidad de que el Gobierno apruebe el Presupuesto mediante una orden administrativa, como sucede en Francia; o el sistema comprendido en el artículo 81 de Constitución italiana que prevé la creación de Presupuestos provisionales mediante Ley, pero con una vigencia no superior a 4 meses.

Ahora bien, es indispensable la presentación anual de los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos por parte del Ejecutivo Federal, pero ¿es obligación de los legisladores su aprobación antes del inicio del ejercicio, dadas las lagunas jurídicas imperantes en nuestro Derecho? Es una hipótesis novedosa la consistente en que si el Parlamento no aprueba oportunamente dichos documentos legislativos estaría faltando a sus obligaciones convirtiéndose, así en un desafío a la opinión pública y llegar, al extremo de que el Ejecutivo podría promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una Controversia Constitucional con fundamento en el artículo 105 fracc. I inciso c) Constitucional para que se ordene el cumplimiento de dicha obligación.

Nosotros manifestamos reserva respecto, a lo anterior puesto que si bien no debe el Legislativo faltar a su compromiso de aprobar el Presupuesto anual, no creemos que dicho compromiso obligue a los parlamentarios a aprobar un proyecto cuyas ideas no comparten sólo por el hecho de llegar a un ejercicio fiscal sin norma que autorice la realización de los gastos. En todo caso, habría que instaurar mecanismos jurídicos, como el de reconducción presupuestaria, para que el Congreso tenga siempre el tiempo suficiente de estudiar los proyectos sin el riesgo de una crisis fiscal.

En México se presenta un problema más serio ya que no se cuenta con algún mecanismo que prevea lo conducente en caso de no aprobación de los proyectos presupuestarios del Ejecutivo sea por el motivo que fuere; esto es, la no presentación de iniciativas por parte del Ejecutivo o la falta de acuerdo entre las distintas fracciones del Legislativo llegado el inicio del ejercicio. Para un sector de la doctrina esta situación es una herencia de la etapa del partido hegemónico que caracterizó a México durante varias décadas, y que permitía que el arreglo presupuestario se formulara de manera informal entre las administraciones saliente y entrante, que pertenecía al mismo partido político. Además, se contaba con la anuencia mecánica de la Cámara de Diputados, lo que convertía la aprobación del presupuesto en un acto de convalidación casi automática.

La situación ha cambiado, ahora hay que intentar dar solución a las lagunas jurídico-constitucionales existentes para no llegar a un ejercicio fiscal sin Decreto de Presupuesto de Egresos; por el contrario, su aprobación debe garantizar la operación de las instituciones públicas como requisito mínimo para generar un ambiente en el que la democracia pueda mantenerse y legitimarse como una opción real de acuerdo político. Algunos proponen la reconducción provisional para gastos obligatorios, con los que se alentaría la pronta aprobación del Presupuesto. Por gastos obligatorios las iniciativas entienden: a) Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes; b) El gasto corriente aprobado para el año anterior, hasta por el porcentaje que determine la ley; c) Las remuneraciones de los servidores públicos; d) Las obligaciones contractuales cuya suspensión implique responsabilidades y costos adicionales, incluyendo las correspondientes a la inversión pública; y e) El pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior. Sin embargo, pese a la unanimidad a favor de la instauración de este mecanismo, algunos autores han resaltado el aspecto negativo que puede generarse de no regularse adecuadamente, puesto que si la no aprobación del Presupuesto no produce consecuencias graves para los actores que intervienen en su formación, como sería una parálisis institucional, la urgencia de éstos por llegar a un acuerdo podría relajarse, provocando que bajo al auspicio de la prórroga se llegue al extremo de gobernar sin Presupuesto, con todos los riesgos que esto conlleva.

I.5.2. PRINCIPIOS LEGALES Y DOCTRINALES

1.5.2.1. NO AFECTACIÓN

Al referirse al principio que prohíbe la afectación de los ingresos tenemos que precisar que se entiende por ingresos afectados. Para ello hablaremos de mirar la relación que este principio guarda con otros de aspecto constitucional. Acorde a lo comentado, en un sólo Presupuesto (principio de unidad), deben incluirse la totalidad de las entradas y los egresos del sector público (principio de universalidad), pero además éstos deben señalarse por sus importes brutos sin deducciones de unos y otros; ello con la finalidad de que todos los ingresos fluyan a una sola caja y de ahí se dé prioridad, de forma indistinta, a los gastos en orden a su necesidad. En esta

forma indistinta de distribuir los ingresos recaudados tiene su esencia la no afectación, pues de lo contrario cada rubro de ingreso podría destinarse a gastos concretos.

Así las cosas, podemos afirmar que el principio de no afectación de los ingresos plantea la imposibilidad de que alguno de éstos sean destinados a cubrir gastos específicos. Esta regla se traduce, en que todos los ingresos deben destinarse de manera indeterminada y global a financiar los gastos públicos sin que se reconozca prioridad de un gasto respecto de una fuente concreta de financiación. Es gracias a este principio que se logra la adecuada distribución de los ingresos públicos, pues de lo contrario cada entidad generadora demandaría que éstos fueran destinados a la satisfacción de sus necesidades. Íntimamente ligado a esto, están los fundamentos de este principio; la doctrina los ha delimitado dentro de los ámbitos político y financiero. En cuanto a los fundamentos políticos, se deben mencionar el sentido de la sociedad y la idea de solidaridad interregional, basándonos en que surgiría el egoísmo entre quienes pagan impuestos determinados que fueran a ser destinados a sufragar los requerimientos de otros que, tal vez, no pagaron impuestos que ellos, por lo que deben privar los intereses generales. Los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento del Estado sin que éste deba darles algo inmediato a cambio por su contribución, a pesar de que aquéllos esperen beneficiarse con el actuar de la Administración Pública Federal.

En relación con el ámbito financiero, si todos los ingresos fueran afectados a gastos previamente determinados, ello supondría, un déficit público al no ser suficientes los ingresos para cubrir sus egresos; y por otro, si llegara a darse un superávit, esto es, que de los ingresos obtenidos sobrara dinero una vez cubiertos sus gastos, difícilmente se podría disponer de ese dinero para otros fines sin romper con la afectación a la que dicho ingreso fue sometido. Sin embargo, el principio de no afectación tiene limitaciones, una de ellas es la que se manifiesta que todos los ingresos públicos deben, de acuerdo con este principio, ser aportados para que éste los distribuya de manera acorde a las necesidades públicas tomando en cuenta al organismo que influyó en la recaudación de dichos ingresos a las necesidades del organismo que los recauda en este caso el Sistema de Administración Tributaria.

I.5.2.2. ESPECIALIDAD Y PARTIDAS SECRETAS

El principio de especialidad presupuestaria, conforme al cual la aprobación parlamentaria no es global sino pormenorizada y para un período determinado, permite distinguir los ingresos y los gastos para conocer su destino, de forma tal que la autorización ser utilizada para lo previsto y en el tiempo estipulado en la Ley. Por esta razón este principio es un derivado de la legalidad presupuestaria, toda vez que la fuerza de la especificación surge en forma directa de la aprobación legislativa.

La especialidad en el Presupuesto consagra la esencia de la autorización legislativa en lo referente a los egresos, puesto que a través de dicha autorización confiere al Ejecutivo la facultad de aplicación de la Ley de Presupuesto, situación por la que ésta no puede ser genérica e indeterminada, si no que tiene que buscar ser lo más

específica posible para cada finalidad, estableciendo el destino del gasto, su monto, así como el tiempo máximo que puede emplearse en su aplicación.¹⁵

Por lo que respecta a las partidas secretas en el Derecho Mexicano se encuentran la autorización elevada al ámbito constitucional de partidas secretas lo que configura una flagrante trasgresión de lo exigido por el principio de especialidad, puesto que mientras con éste se busca que la aprobación del Parlamento sea lo más pormenorizada posible con el fin de conocer el destino del ingreso público, en la Constitución se establece que: "No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República".

Resulta inconcebible que en pleno siglo XXI se otorgue este privilegio al Ejecutivo, pues resulta un medio de escape para la función de control que ejerce el Legislativo sobre el presupuesto. No se está disimulando una parte de la política financiera del Gobierno, ni se están poniendo trabas a la aprobación legislativa ejercida sobre la estimación, sino que se deja fuera de éste control una partida sobre el que no se materializa, por mandato constitucional, la labor citada. Tampoco se especifica el monto máximo que puede ser incluido bajo el rubro de partida secreta, ni un porcentaje en relación con el gasto público total con lo que podemos hacernos una idea de la trascendencia de las partidas mencionadas.

El principio de especialidad pretende que la autorización legislativa no sea genérica ni determinada, sino que tanto el destino como la cantidad del gasto a realizar sean precisos. Esto, no se cumple en el caso de las partidas secretas que serán dispuestas por el Ejecutivo a su discreción. Con esto no se vulneran únicamente aspectos doctrinales sino que se genera, una contradicción entre preceptos constitucionales, toda vez que mientras en el artículo 74, fracción IV, tercer párrafo, se hace mención de las partidas secretas; en el artículo 126 del mismo Código Político Federal se exige que: "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior".¹⁶

Al autorizarse en el Presupuesto de Egresos una cantidad bajo la denominación de partidas secretas es como si el Ejecutivo dispusiera de un cheque en blanco firmado por la representación nacional, por medio del cual puede disponer de la cantidad asignada a lo que él estime más conveniente y que es independiente de los montos que le son asignados tanto para la Presidencia de la República, como para el total de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República.

¹⁵ Por estas razones la doctrina ha llegado a sostener que el Poder Legislativo debe descender, en el momento de aprobación de la norma presupuestaria, al máximo de concreción posible. De la misma forma, se ha relacionado estrechamente al principio de especialidad con el concepto de fuerza restrictiva del Presupuesto, dado que el principio prohíbe efectuar transferencias de créditos de un capítulo a otro de la norma presupuestaria, así como también establece que el crédito es una autorización de gasto no una orden.

¹⁶ Para Sánchez Cuén el que los gastos del Gobierno Federal sean aprobados según el decreto que anualmente expide la Cámara de Diputados en partidas globales por ramos, puede hacer surgir la duda acerca de la prohibición contenida en el 126 CM, de no hacer pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto. Vid. "Comentarios sobre el artículo 126 constitucional", en Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga, FCE-UNAM, México, 1972, pp. 295 y ss.

Sobre la partida secreta en el 2001, el Ejecutivo Federal remitió una serie de iniciativas de reforma argumentando que: “La partida secreta ha sido objeto de críticas por no existir mecanismos que permitan revisar su aplicación. A partir de 1999 no se ha incluido recursos para dicha partida en el Presupuesto de Egresos. A pesar de que en la práctica se ha eliminado el uso de la partida secreta, esta Administración del Ejecutivo Federal propone eliminar cualquier partida de gasto cuyo ejercicio no pueda ser fiscalizado”. No obstante lo anterior, la propuesta reconocía la necesidad de ciertos gastos que, relacionados con la seguridad pública o nacional, pueden requerir de cierta confidencialidad, pues de lo contrario podría dificultarse su realización. Este tipo de gastos no estarían exentos de supervisión, ya que se considera a la Auditoría Superior de la Federación la instancia idónea para que sea la encargada de fiscalizar la aplicación de estos recursos. En suma, este mecanismo permitiría que el Estado pudiera realizar gastos esenciales de seguridad pública o nacional de manera confidencial, sujetos a la aprobación de la Cámara de Diputados y a la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, la cual podrá revelar dicha información cuando promueva el fincamiento de responsabilidades.

Por otro lado, el artículo 126 constitucional, y por consiguiente el principio de especialidad presupuestaria, vuelven a ser ignorados por los legisladores al momento de aprobar anualmente en lugar del Presupuesto de Egresos de la Federación que les es enviado por el titular del Ejecutivo Federal, solo el decreto, y varios anexos el cual indica la cantidad global a ejercer por cada uno de los tres Poderes de la Unión así como la suma correspondiente a cada una de sus dependencias, omitiendo señalar las partidas que integran los programas de egresos del Gobierno Federal, como debería ser si interpretamos estrictamente el citado artículo 126 Constitucional.

I.5.2.3. EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

El equilibrio del Presupuesto busca que el total de los ingresos ordinarios sea suficiente para satisfacer el monto de los gastos y puede ser conceptualizado como el conjunto de técnicas y reglas jurídicas tendientes a evitar la presencia del déficit como consecuencia de la gestión administrativa. Un Presupuesto equilibrado sería aquel “en el cual los recursos previstos compensen exactamente los gastos presupuestados del Gobierno”; no obstante, a diferencia del resto de los principios presupuestarios clásicos, es el de equilibrio presupuestario el que no se encuentra recogido en el Derecho positivo, si no parece corresponder más bien al Derecho Financiero.

La convivencia entre equilibrio presupuestario con el déficit y/o el superávit público, es una de las causas de la no inclusión de este principio en el derecho positivo actual. Esto, porque en un principio se consideraba que el déficit representaba el debilitamiento de la economía y el superávit una transferencia injustificada de recursos de los particulares al Estado. Empero, el Estado intervencionista descubre que el déficit no es tan indeseable, pues en épocas de depresión, con éste

instrumento se puede contribuir a mantener el ritmo de crecimiento de la actividad económica; y que con superávit, se puede detener tendencias inflacionistas.

En México es una constante de la doctrina dedicarle un espacio significativo al equilibrio del Presupuesto público. Esta preocupación obedece a las actitudes tomadas en el pasado por el Gobierno para hacerse de recursos con los cuales sufragar el gasto público, entre éstas las más destacables fueron: la emisión indiscriminada de dinero y el abuso e imprudente uso del empréstito, lo que ocasionó que durante años se conviviera con un déficit sistemático sepultando el dogma de que el equilibrio del Presupuesto es el eje y la idea medular de la Hacienda Pública; Por estas razones, ahora se busca que el cálculo genere como resultado, un equilibrio entre los recursos que se obtienen y los gastos, evitando caer en un déficit presupuestario.

Ante todo debe tenerse presente la peculiaridad del Presupuesto público en México, consistente en que el tema de los recursos públicos es tratado por la Ley de Ingresos y que lo tocante a los gastos es materia del Presupuesto de Egresos. Una vez más debemos hacer mención de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74 fracción IV primer párrafo dicta que serán los ingresos los primeros en ser aprobados por el Congreso, seguidos por las erogaciones que sólo lo serán por la Cámara de Diputados. Traemos a colación esta peculiaridad por considerar que el equilibrio entre ingresos y gasto puede alcanzarse cuando los legisladores están en condiciones de decidir la viabilidad de ambos rubros al mismo tiempo, realizando así las tareas de examen, discusión y aprobación, de ambos proyectos a la vez. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público regulaba en su artículo 22 que: "A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal".

No obstante la Constitución no sigue una lógica entre los distintos mandatos que lo componen, ocasionando que el mismo resulte vulnerado, pues el Congreso no cuenta con la posibilidad de manifestarse primero sobre los gastos para, acorde a ellos, establecer los recursos necesarios para cubrirlos, como estipula el numeral 73 fracción VII Constitucional. Es precisamente de este precepto de donde se puede deducir la pretensión del constituyente de alcanzar un equilibrio entre ingreso y gasto públicos. La Constitución no autoriza al Congreso para que mediante la Ley de Ingresos se obtengan recursos fiscales superiores a los requeridos por el Presupuesto de Egresos, de igual manera carece de facultad para aprobar una Ley de Ingresos que tenga como resultado una recaudación inferior a la solicitada derivando en déficit. El precepto en cuestión dispone que se aprueben cuantos ingresos fiscales sean necesarios para cubrir el Presupuesto, y nada más.

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

II.1. ANTECEDENTE

La controversia constitucional suscitada tras la negociación del presupuesto 2006 puso en evidencia la obsolescencia de las disposiciones que definían las reglas del proceso presupuestario tanto en el ámbito nacional como dentro del Congreso. De ahí la necesidad de contar con un marco jurídico que orientará el uso de los recursos públicos hacia un enfoque de obtención de resultados y una fiscalización y evaluación efectivas que redujera al mínimo la posibilidad de la parálisis entre los poderes que componen el Estado Mexicano.

Algunas de las ventajas que debe ofrecer la normatividad que da certidumbre al ejercicio de las facultades de cada poder, son los incentivos para acotar los márgenes de discrecionalidad, evaluar sistemáticamente los programas de política pública que instrumente el Ejecutivo y, fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, como principios rectores de la función pública. En este contexto, el Congreso de la Unión manifestó en el 2005 el propósito de desahogar distintas iniciativas de reformas presupuestarias, presentadas tanto en la LIX como las propuestas sobre el tema desde la LVII Legislatura concretándose tales propuestas en el proyecto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) como un esfuerzo para definir nuevas reglas que normen el proceso presupuestario en México.

Con el propósito de hacer un recuento de los antecedentes del citado proyecto haremos un repaso de las iniciativas que desde 1998, propusieron mejorar las reglas que definieran las relaciones entre los actores y etapas del ciclo presupuestario en México; Algunos de los temas recurrentes en las iniciativas analizadas fueron el establecimiento de mecanismos para estimar y distribuir los excedentes petroleros, la coordinación y flujo de información entre Ejecutivo y Legislativo durante las fases de programación y presupuestación, la integración de un marco de planeación económica de mediano plazo y mecanismos que eviten la parálisis de la discusión presupuestal, entre los temas principales.

Las iniciativas planteaban medidas que atendían sólo una parte del problema; varias de éstas hacían referencia a la necesidad de transformar el papel del Congreso durante las fases de aprobación y evaluación del presupuesto; Por otro lado era necesario que las reformas se desahogaran desde una visión comprensiva que al tiempo que favorecieran el flujo de información hacia el legislativo y delimitaran sus facultades para modificar el presupuesto, generaran también los estímulos necesarios para que el Congreso ejerciera un contrapeso efectivo. En otras palabras, la reforma presupuestal debía procurar que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo atendieran una serie de atribuciones y obligaciones que permitirán un proceso presupuestario con claridad, oportunidad y veracidad.

II.2. PROPUESTAS DE REFORMA PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN EL PROCESO PRESUPUESTAL

II.2.1. DISTRIBUCIÓN DE LOS EXCEDENTES PETROLEROS

Una propuesta frecuente en la agenda de reforma presupuestaria fue la fijación de mecanismos que permitieran mayor certidumbre a fin de evitar una actitud discrecional por parte del Ejecutivo cuando hubiera ingresos excedentes derivados de un alza extraordinaria en el precio del petróleo de exportación.

Al respecto desde la década de los años ochenta el entorno internacional se caracteriza por un volátil comportamiento del precio internacional del petróleo. Así como se han presentado años con caídas abruptas en el precio del barril, provocando recortes en el gasto público, también se observan años en los que el precio del petróleo ha sido superior al estimado para efectos presupuestales, generando recursos públicos adicionales; La caída en el precio del crudo está detrás de los ajustes presupuestales mas importantes de las últimas tres décadas; como se recuerda la caída de los precios del petróleo en 1998, se reflejó en tres ajustes al gasto público para cubrir el resultado presupuestal programado.

Sobre este aspecto al momento de dictaminar el proyecto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se consideró necesario hacer un análisis profundo de los alcances de la ley a fin de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la aplicación de los ingresos petroleros excedentes. También se consideró necesario incluir especificaciones sobre el papel que había de tener la Cámara de Diputados en el ejercicio de la fiscalización de los recursos excedentes que se obtuvieran.

Las variaciones en el precio internacional del petróleo ocasionaban que el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal expresaron desacuerdos durante la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación; Generalmente se pensaba que el Ejecutivo tendía a subestimar el precio internacional del petróleo para el cálculo de ingresos petroleros, restringiendo el margen de la Cámara de Diputados para modificar o reasignar el Presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal. Por ejemplo durante la discusión de la Ley de Ingresos de la Federación para 2007, la Cámara de Diputados fijó como meta un precio superior al propuesto en el proyecto de Ley de Ingresos por el Ejecutivo Federal, el cual argumentó y divulgó a través de los medios de comunicación que tras años de encontrarse en sus niveles máximos, la caída del precio del petróleo ocurriría en cualquier momento. En contraste, el Congreso de la Unión sostuvo que el establecimiento de un precio internacional más bajo que el aprobado, solo provocaría que el gasto del siguiente año fuera menor, a lo cual el Ejecutivo se opuso, señalando que resultaba, más conveniente redistribuir recursos que recortar el gasto como consecuencia de menores ingresos por concepto de la venta del petróleo.

El establecimiento de un precio del barril más elevado por parte de los legisladores se relaciona con la discrecionalidad y falta de transparencia que a juicio del Legislativo, hace el Ejecutivo de la distribución de tales recursos; Hasta ahora, durante el manejo de los recursos excedentes, no había fundamento legal en la Ley de Presupuesto abrogada ni en el decreto anual de Presupuesto de Egresos para que el Legislativo actuara como verdadera contraparte y estableciera un criterio sobre el destino de los recursos excedentes pues el marco jurídico que regulaba la distribución de tales recursos permitía la discrecionalidad en su manejo.

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público en su artículo 25, establecía que el Ejecutivo Federal podía asignar los recursos excedentes a los programas que considerara conveniente y autorizar los traspasos de partidas cuando fuera procedente. En tal sentido, dicho artículo generaba un desequilibrio en favor del Ejecutivo provocando la distribución de los excedentes sin ningún control; Otro factor que impedía a la Cámara conocer y en su caso fiscalizar el uso de los recursos excedentes era que no tenía conocimiento de la generación de recursos adicionales y su distribución, hasta meses después, cuando tales recursos ya habían sido ejercidos. Aunque en años recientes se había utilizado el texto del Decreto de Presupuesto de Egresos y la ley de Ingresos para resolver algunos de los vacíos de la normatividad en cuanto al ejercicio de tales excedentes; su validez anual restringía la capacidad de control y evaluación en un marco de mediano plazo, provocando que el ejercicio del gasto público en los años subsecuentes resultara incierto.

De ahí que la falta de principios específicos para la programación del Gasto Público Federal fuera retomada en la discusión del Proyecto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para buscar una reforma que permitiera lineamientos claros y concretos en el ejercicio del gasto. Saltaba a la vista que la especificidad con que el proyecto estaba redactado generaba el riesgo de ocasionar mayores dificultades al Congreso, tanto en el análisis, como en la coordinación para la aprobación presupuestal; Por ejemplo, el artículo 19 del capítulo II del Proyecto de Dictamen establecía que el Ejecutivo podría autorizar gastos adicionales con cargo a los ingresos excedentes obtenidos de los ingresos propios de las entidades o de los ingresos autorizados dentro de la Ley de Ingresos, según fuera el caso. También señalaba que los recursos adicionales que tuvieran un destino específico, debería expresarse en las leyes fiscales respectivas.

La ventaja que representaba incluir este artículo dentro de la nueva Ley era que los criterios para la distribución de los excedentes estarían incorporados en una ley reglamentaria lo que podría reducir el margen de discrecionalidad en las modificaciones por parte del Ejecutivo. Siendo más específicos, para el caso del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros, creado en el 2000, el porcentaje de recursos que se destinaban al fondo era del 50 por ciento del total de ingresos excedentes. Al paso de los años, este porcentaje fue disminuyendo hasta quedar en 33 por ciento para 2005. Ello permitía que una vez que ya no había recursos para destinar a alguna otra partida, los recursos salieran del Fondo.

El Proyecto señalaba que la aplicación de los recursos dependería de las reglas de operación de cada fondo, las cuales serían emitidas por la Secretaría de Hacienda. En el supuesto de que los ingresos previstos para el ejercicio fiscal en curso disminuyeran, el Ejecutivo tendría la opción de utilizar recursos adicionales provenientes de alguno de los rubros especificados dentro de la Ley de Ingresos de la Federación con excepción de aquellas que tuvieran un destino específico, y que estuviera contenido dentro del texto de las Leyes de carácter fiscal.

Otra de de las medidas en el Proyecto de Ley, en su artículo 20 señalaba que el Poder Legislativo y Judicial y los entes autónomos tendrían la facultad de autorizar erogaciones adicionales con cargo a los ingresos excedentes. Para poder hacerlo los poderes y las entidades debían registrar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dichos ingresos y, luego informar a la Secretaría sobre las salidas y la aplicación de los ingresos ejercidos. Este artículo representaba una puerta para la discrecionalidad del gasto de los ingresos excedentes, pues no por informar a la Secretaría acerca del uso de estos recursos significaba que serían bien utilizados. El propósito de establecer reglas claras para el uso de los recursos excedentes era que estos fueran ejercidos en programas prioritarios.

II.2.2. PARTIDA SECRETA Y TRANSPARENCIA

Cuando se presentó ante la Cámara de Diputados el proyecto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria los legisladores advirtieron los riesgos que en materia de transparencia ocasionaría la reglamentación y reactivación de la llamada Partida Secreta. Dicha posibilidad se establecía en el artículo 49 del proyecto de ley con el siguiente texto: “Las partidas secretas a que se refiere el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se incluyan en el Presupuesto de Egresos únicamente podrán destinarse a gastos de seguridad pública y nacional y estarán sujetas a fiscalización por la Auditoría. La información utilizada, así como la derivada de sus resultados, tendrá el carácter de reservada y confidencial y sólo tendrá acceso a ella el titular de la auditoría”.

Al respecto, cabe recordar el artículo 74, fracción IV al que se hace mención el cual señala que: “No podrán haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán, los secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la República”. Esta disposición constitucional no se encuentra reglamentada, situación que deja al libre albedrío del Ejecutivo el uso que se le dé a tal partida. Era de presumir que, al reglamentar el uso que el Ejecutivo hiciera de la partida al Legislador buscaba acotar la discrecionalidad con la que se ha ejercido a través de nuestra historia. Sin embargo, al definir como clasificada y reservada la información sobre la partida secreta, destinada a gastos en seguridad nacional, no sería posible conocer y evaluar el uso de estos recursos ya que ni siquiera los diputados tendrían acceso a la información. Consecuentemente, no habría manera de comprobar si efectivamente la discrecionalidad se reducía, es decir si efectivamente los recursos asignados a esta partida se destinaban a gastos en seguridad nacional.

Sobre el problema de fondo, que tiene que ver con las repercusiones que esta reglamentación tuviera en materia de transparencia y rendición de cuentas, revisemos el comportamiento de la partida secreta en los últimos períodos presidenciales, para advertir que el riesgo no era menor; En una investigación realizada en 1997, se muestra cómo los Ejecutivos Federales entre 1983 y 1997 gastaron “secretamente” 1342 millones de dólares; Miguel de la Madrid ejerció diariamente en promedio 160 mil dólares; Carlos Salinas de Gortari, 390 mil, y Ernesto Zedillo, 145 mil por día durante 1995 y 1996. En total, Miguel de la Madrid ejerció 352 millones de dólares (58, millones de dólares por año en promedio) entre 1983 y 1988; mientras que Carlos Salinas de Gortari superó la cifra por más de dos veces al ejercer 857 millones de dólares (un promedio de 142 millones de dólares por año) entre 1989 y 1994; Ernesto Zedillo, por su parte, ejerció un total de 106 millones de dólares (53 millones de dólares anuales en promedio) entre 1995 y 1997.

Ahora bien la discusión sobre el Proyecto de Ley acerca de este concepto respondía a la necesidad de establecer reglas que permitieran un proceso presupuestario abierto. En ese sentido se tenía como criterio la transparencia, de tal suerte que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo respetaran una serie de obligaciones que permitieran ver con claridad, oportunidad y posibilidad de análisis el proceso presupuestario en general. En este tenor; la necesidad de reglamentar la Partida Secreta parecía, un propósito que impediría al Ejecutivo Federal de ahora y a futuro ejercer los recursos de manera discrecional y al margen de la rendición de cuentas. Sin embargo, existían dos consideraciones que permitían pensar que en realidad no se lograba este objetivo:

Por un lado, se circunscribía el gasto de la partida secreta a la asignación de recursos para investigaciones en seguridad nacional. El problema era que el ejercicio del gasto y los resultados que surgieran de él seguían estando fuera de la vista de los ciudadanos. No tenía ningún sentido que el Auditor Superior de la Federación conociera esta información y no pudiera hacerla pública.

En términos políticos, la reglamentación de la partida secreta generaría nuevos incentivos y una justificación a la reactivación de un concepto de gasto que desde 1998 no ejerce recursos. Y mientras no sea transparente la suspicacia de los ciudadanos volvería a acentuarse.

¿Para qué reactivar el gasto en la partida secreta, en un momento en que el presupuesto llevaba tantos años sin ese polémico concepto? Si la voluntad de los diputados estaba expresamente vinculada con la transparencia y con la abolición de la corrupción. ¿Por qué no abolir la partida secreta, que lo único que ha generado y genera son conflictos de opacidad? Cabe subrayar que el Legislativo no había sido consistente en su esfuerzo para solucionar los problemas surgidos históricamente con respecto a la partida secreta. Un ejemplo de ello es lo ocurrido con la iniciativa presentada por la Diputada de la LIX Legislatura, Minerva Hernández quien proponía reformar la Constitución específicamente, para derogar el párrafo que se refiere a esta partida. La iniciativa no prosperó.

Este ejemplo nos refiere a dos aspectos que se deben tomar en cuenta: En primer lugar la existencia de la partida secreta es un resquicio de discrecionalidad que ningún actor político quiere desaparecer y en segundo lugar que la iniciativa de la nueva Ley Federal de Presupuesto tenía incentivos para generar condiciones para que en los siguientes años se justificara y legitimara la utilización de la partida secreta.

Sin duda que la desaparición de la partida secreta es una demanda que debía tomarse en cuenta. Las razones para hacerlo son históricas, de ahí que los legisladores tenían al momento de discutir el proyecto de Ley, la oportunidad de corregir una de las más agraviantes opacidades presupuestarias que constitucionalmente aún guarda el Ejecutivo en el manejo de los recursos públicos: de ahí la preocupación de mantener el texto del artículo 49 del proyecto de ley, con lo cual la Cámara de Diputados perdería la oportunidad para el fortalecimiento de sus capacidades y atribuciones para evaluar el Poder Ejecutivo y convertirse en un verdadero contrapeso.

Sobre este concepto cabe señalar la opinión de los Comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), quienes emitieron un pronunciamiento, al señalar que las instituciones de seguridad pública y nacional podrían clasificar la información del gasto público correspondiente, y los resultados de sus programas, investigaciones y actividades sin necesidad de hacer la prueba del daño para negar el acceso a los solicitantes, ni precisar un período de reserva; Bastaría con que aludieran a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para hacer cumplir con esta obligación de transparencia y negar el acceso. Lo anterior aumentaría la discrecionalidad para mantener fuera de la opinión pública y por tiempo indefinido la información correspondiente.

II.2.3. PROGRAMAS DE INVERSIÓN MULTIANUALES

Un tema frecuente en la agenda legislativa retomado en el Proyecto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, era la necesidad de integrar a la legislación un marco presupuestario de mediano plazo y la necesidad de aprobar presupuestos multianuales. Este ha sido un mecanismo recurrente defendido tanto por el Poder Ejecutivo como por los legisladores en los últimos años. La justificación para la integración de un marco presupuestario de mediano plazo era la búsqueda de la eficiencia y el equilibrio fiscal que permite la utilización de proyecciones económicas por un período mayor a un año. Se consideró que este tipo de proyecciones permitirían conocer la factibilidad financiera de proyectos que tardan más de un año en ser ejecutados, al tiempo que podía realizarse una distribución más eficiente del gasto sin incurrir en desequilibrios fiscales. En algunos casos, se consideró que los esfuerzos por mantener la disciplina fiscal desde una perspectiva de corto plazo pudiera traer efectos económicos adversos, tales como el recorte de ciertos gastos cuyos beneficios toman tiempo en materializarse.

El Marco presupuestario de mediano plazo ha sido definido como un instrumento para vincular presupuestariamente a las políticas públicas hasta por un periodo de tres años. Este marco presupuestario requiere de un ejercicio de planeación de arriba hacia abajo en el que se estiman los precios actuales y futuros de los programas presupuestales y se actualiza cada año para valorar si procede efectuar o no cambios. Si se instrumenta de una forma efectiva, el marco contribuye a equilibrar el balance macroeconómico de un país; distribuir de mejor forma que lo que permite un presupuesto anual los recursos por los sectores y anticipar la asignación de recursos a los responsables de las dependencias.

Asimismo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomienda adoptar un marco presupuestario de mediano plazo que vincule proyectos prioritarios para el desarrollo con asignaciones presupuestarias de más de un ejercicio fiscal. La citada organización, sugiere que una planeación multianual permite definir objetivos presupuestarios más claros. Entre las recomendaciones de inversión figuran áreas de alto impacto social como infraestructura básica (provisión de agua potable y drenaje), salud y educación.

La experiencia de algunos países indica que el marco presupuestario de mediano plazo exige una intensa labor de proyecciones económicas y definición de prioridades entre los distintos sectores de la administración pública cuyo éxito a menudo depende del nivel de armonización de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno. Existen experiencias poco exitosas que apuntan a que la disparidad de recursos humanos y administrativos entre los gobiernos estatales y municipales pueden echar abajo los esfuerzos del gobierno federal para planear el gasto en un horizonte de mediano plazo.

Otro de los riesgos del marco plurianual es la incapacidad de las entidades de monitorear el suministro de recursos en un horizonte de mediano plazo. En el caso mexicano, las restricciones normativas que impiden al legislativo efectuar un papel de monitoreo y control evaluatorio del gasto pueden aumentar el margen de discrecionalidad en caso de un esquema económico de mediano plazo. En el mismo sentido, una reforma que extendiera al Poder Legislativo la facultad de aprobar presupuestos de mediano plazo podría dar lugar a reasignaciones poco efectivas. Por esa razón, este marco presupuestario debería acompañarse de mayores atribuciones del Congreso de la Unión que le permitan evaluar eficazmente, tomar decisiones sustentadas y rendir cuentas oportunas.

II.2.4. RECONDUCCIÓN PRESUPUESTARIA

La reconducción presupuestaria es un mecanismo que busca evitar la parálisis institucional en el caso de que al inicio del ejercicio fiscal siguiente no estén aprobados la Ley de Ingresos ni el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo a la legislación de otros países como ya se señaló en la parte relativa a los principios constitucionales, la reconducción presupuestaria se puede adoptar provisional o definitivamente para el caso de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de

Egresos del año anterior a fin de evitar la suspensión de los pagos necesarios para el funcionamiento del Gobierno en sus tres niveles; Mientras que en algunos países se adopta provisionalmente el presupuesto del año anterior hasta que el Congreso apruebe el definitivo, en otros se adopta definitivamente el del año anterior y en algunos casos el que envía el Ejecutivo.

La reconducción del presupuesto puede variar en función de la cantidad de pagos a cubrir, es decir, una reconducción puede operar para solventar parcial o totalmente los gastos previstos en el presupuesto del año anterior. Entre los países que han incorporado la reconducción parcial del presupuesto en su legislación figuran Alemania, Brasil, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Italia y Suiza.

En América Latina existen dos tendencias para asegurar que el Poder Ejecutivo cuente con un presupuesto aprobado al iniciar el ejercicio fiscal. En una de ellas, que es la que se aplica en Chile, República Dominicana, Perú y Bolivia, si el proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo no es aprobado en el plazo establecido por la Constitución, éste adquiere vigencia; mientras que de acuerdo a la otra tendencia, lo que procede es prorrogar la aplicación del presupuesto del año anterior.

Aunque ambas formas de reconducción presupuestal limitan la facultad de control que en materia de presupuesto otorga la Constitución al Poder Legislativo, los procedimientos que permiten la adopción del presupuesto enviado por el Ejecutivo son menos favorables para el legislativo porque reducen la posibilidad de que éstos realicen modificaciones de acuerdo a sus preferencias. En los casos de instituciones presupuestarias verticales, el presupuesto enviado por el Ejecutivo es el que entra en vigor si el congreso lo rechaza o simplemente no lo aprueba en el plazo previsto como en el caso de Chile y Perú.

A pesar de que en la historia de México no se ha presentado caso alguno en el que la Cámara de Diputados no cumpla con la función de aprobar el presupuesto de egresos en el plazo señalado aún después de la reforma constitucional que extendió el plazo para la discusión legislativa a tres meses, la fecha de aprobación del presupuesto con frecuencia en el mes de diciembre se acerca a la fecha de inicio del ejercicio fiscal, sobre todo en un año de cambio de gobierno lo que provoca incertidumbre y dificultad para iniciar la transferencia de los recursos a utilizar desde el principio del ejercicio siguiente.

Sobre esta materia la mayor parte de las iniciativas presentadas proponían una reconducción del presupuesto basada en el año anterior, algunas de ellas sólo en forma provisional. Entre las iniciativas que remitían a este tipo de reconducción estaban la del diputado Julio Castellanos de la LVIII Legislatura; la del Presidente Vicente Fox Quesada en la LVIII Legislatura y la del diputado Francisco Rojas en la LIX Legislatura. La iniciativa de éste último, presentada en abril de 2004, pugnaba por una reconducción parcial como la que había propuesto el Ejecutivo dos años antes.

El diputado Rojas señalaba que esta forma de reconducción podría resolver el problema de la incertidumbre económica mientras que la Cámara definía el presupuesto definitivo a su vez la iniciativa del Presidente Fox proponía la reconducción para los gastos cuya suspensión implicara la cancelación de servicios públicos fundamentales como salud, educación, energía eléctrica o seguridad pública. Es decir mientras la Cámara de Diputados aprobara en un periodo extraordinario el presupuesto definitivo, la iniciativa del Ejecutivo proponía que los pagos obligatorios fueran las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes; es decir aquellas obligaciones que se pudieran determinar a través de cantidades específicas, porcentajes o fórmulas establecidas en las disposiciones legales; el gasto corriente aprobado el año anterior hasta por el porcentaje que determinara la ley; Los salarios de los servidores públicos, y, los compromisos contractuales que de suspenderse, generarán costos adicionales para el gobierno. Se consideró que la posibilidad de convocar a un nuevo periodo extraordinario para aprobar el presupuesto enviado por el Presidente, sólo prorrogaría la inestabilidad que ocasiona esta laguna jurídica, e incluso degeneraría en un incentivo perverso para no aprobar el presupuesto. En razón de estos argumentos la iniciativa no prosperó.

Ciertamente, el análisis, aprobación y notificación del presupuesto son atribuciones que tiene la Cámara de Diputados a lo largo del ciclo presupuestario. La adopción de la figura de reconducción alteraría el conjunto de incentivos de la Cámara para incidir en la asignación presupuestaria y sostener su papel de contrapeso en las finanzas públicas. Desde esa perspectiva, es probable que la adopción de esta figura resolviera la parálisis institucional y la incertidumbre económica que genera cada año la cercanía entre la votación del presupuesto y el inicio del año fiscal, en detrimento de los beneficios del contrapeso legislativo en el proceso presupuestario.

Sobre este aspecto debemos destacar la reforma al artículo 74 fracción IV de la Constitución la cual señala que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados “Aprobar anualmente el Proyecto de Egresos de la Federación previo examen, discusión y, en su caso modificación del proyecto enviado por el Gobierno Federal”, el mismo artículo agrega en su segundo párrafo que “el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a mas tardar el día 8 de septiembre debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de las mismas. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a mas tardar el día 15 del mes de diciembre”.

Es decir el tiempo previsto para la presentación del proyecto de presupuesto es importante pues de éste depende que el Poder Legislativo y sus comisiones ordinarias tengan tiempo suficiente para realizar un adecuado análisis y deliberación acerca del gasto público y de las políticas a atender por éste. Un período corto limita la capacidad de las comisiones legislativas para realizar un estudio minucioso de aquellos rubros de gasto asociados a su competencia al concentrar el trabajo en

torno a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Por estas razones son pocos los países cuyo marco jurídico (Constitución o ley secundaria) no regula el tiempo en el que debe presentarse el Proyecto de Presupuesto al Legislativo.

En Colombia el Proyecto de Presupuesto se presenta dentro de los primeros diez días de cada legislatura (las legislaturas son anuales). A su vez, el Congreso dispone de un período de 3 meses para discutir el proyecto de presupuesto. En Costa Rica el proyecto debe presentarse a más tardar el 1° de septiembre; y la Asamblea debe aprobarlo máximo el 30 de noviembre. En Chile se exige una anticipación mínima de 3 meses antes de empezar a regir. A partir de su presentación, el Congreso dispone de dos meses para su despacho. En Ecuador el proyecto debe presentarse a más tardar el 1° de septiembre, excepto el primer año de un nuevo gobierno, en que el plazo se extiende hasta el 31 de enero. En el primer caso, el Congreso debe aprobarlo a más tardar el 30 de noviembre y en el segundo el 28 de febrero. De esta manera el Congreso dispone, según sea la circunstancia de tres meses o de un mes para analizar, discutir y aprobar el presupuesto. En Venezuela el plazo no aparece en la Constitución; lo fija la ley. En el caso de que el Presidente no presente el proyecto a tiempo, o la Asamblea Nacional lo rechace, seguirá en vigor el presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

En México, el proyecto debe presentarse a más tardar el 8 de septiembre, o el 15 de diciembre cuando se trate del inicio de un período gubernamental. Dicho plazo se ubica en un tiempo aceptable (68 días) en tanto que el año en que el Ejecutivo inicia su encargo es de solo de 15 días; Una de las razones que justifica presentar en septiembre y no antes el proyecto de presupuesto, es que de esta manera se cuenta con información precisa y confiable sobre la situación de cierre previsible y sobre la evolución futura de las variables económicas para la definición de la política de gasto.

Al respecto la planeación adecuada de las finanzas públicas exige proyecciones precisas de variables como el tipo de cambio, el precio internacional del petróleo, las tasas de interés internacionales e internas, el crecimiento esperado de la economía y la disponibilidad de ahorro externo, toda vez que éstas variables influyen en la disponibilidad de ingresos públicos o en las necesidades de gasto que habrán de regir en el próximo ejercicio fiscal; De ahí la solución que contempla la nueva ley en su artículo 42 para que el Ejecutivo envíe al Congreso a más tardar el 1° de abril los criterios generales de política sobre su proyecto de gasto a fin de que 5 meses antes inicie el análisis correspondiente por parte de las comisiones legislativas antes de la presentación del proyecto el 8 de septiembre.

Cabe recordar que, a la luz de la experiencia internacional, es positivo que la entrega formal del Proyecto de Presupuesto ocurra el 8 de septiembre y el 15 de diciembre cuando se trate de un cambio de administración, plazos que se encuentran dentro de los parámetros que se observan en otros países con un período de 2 meses para el despacho del Decreto de Presupuesto de Egresos; No obstante la Cámara de Diputados se encuentra aún por debajo del plazo promedio en los sistemas unicamerales que es de 87 días en promedio.

Es importante considerar el cambio que supone la dinámica de la formulación del presupuesto al interior del Ejecutivo. A fin de cuentas, la elaboración de un proyecto de presupuesto involucra el trabajo complejo de cientos de personas, la conciliación de proyectos y programas de muchas dependencias y entidades y, sobre todo, la negociación al interior del propio Poder Ejecutivo, aspectos operativos que se consagran en el reglamento de la Ley el cual establece entre junio a julio la etapa de presupuesto para que las dependencias y entidades de la administración pública envíen sus anteproyectos de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que implica un plazo de más de dos meses entre la recepción de los anteproyectos y la presentación al Congreso, (8 de septiembre). Por otro lado, es claro que el uso de las nuevas técnicas informáticas en línea permiten reducir los plazos de integración del Proyecto.

Aun adelantando la presentación del Proyecto de Presupuesto, persiste el problema de los años de cambio de administración, cuando continúa siendo reducido el plazo para la deliberación legislativa. Se trata, en este caso, de una verdadera paradoja, porque precisamente a una administración que se inicia y con una legislatura también de reciente instalación, se le limita la posibilidad de adentrarse en el estudio detenido de los problemas; se trata de una complicación no sólo para el Legislativo sino también para el nuevo Ejecutivo, el cual se obliga a presentar el proyecto de Presupuesto tan sólo días después de haber entrado en funciones. Desde un punto de vista práctico, la administración entrante y saliente realizan un trabajo formalmente coordinado para la elaboración del Proyecto contemplado en el artículo 43 de la Nueva Ley de Presupuesto. Sin embargo, es inevitable que la administración entrante elabore y presente un Proyecto basado en los programas que su antecesor marcó. Por otro lado en el Plan Nacional de Desarrollo, que debe publicarse en un plazo de seis meses a partir de la fecha de la toma de posesión del Presidente de la República, se derivan los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que lógicamente deben servir de base a la estructura programática del presupuesto de egresos.

II.2.5. IMPACTO PRESUPUESTARIO

Las diversas iniciativas presentadas en materia de su impacto presupuestario proponían que el Ejecutivo debía incluir en el Proyecto de Presupuesto información acerca del impacto financiero que tendría la asignación presupuestaria. Algunas extendían a la Cámara de Diputados la obligación de incluir en el dictamen del presupuesto una justificación acerca de los posibles impactos sobre el proyecto de cambios al enviado por el Ejecutivo. Este tema era fundamental para un contrapeso efectivo en la política presupuestaria, pues reducía la posibilidad de que el Congreso reasignara el gasto al margen de las reglas de operación de las políticas públicas e incurriera en reasignaciones con discrecionalidad.

Al respecto se conocieron tres iniciativas sobre el tema. La primera que propuso integrar criterios de impacto presupuestario en el Presupuesto de Egresos fue presentada por el Ejecutivo Federal en abril de 2001. Uno de los objetivos de esta iniciativa era que la Cámara de Diputados ejerciera con responsabilidad y

atendiendo al principio de rendición de cuentas, la facultad para modificar la asignación del gasto público. La iniciativa proponía que en el dictamen del Presupuesto de Egresos señalara los costos y beneficios que se derivaran de las modificaciones al presupuesto lo cual sería válido para las modificaciones hechas a la Ley de Ingresos. La disposición quedó contemplada en los artículos 18 y 19 de la nueva Ley.

II.2.6. PLANEACIÓN

Para involucrar al Legislativo dentro del proceso de Planeación para el Desarrollo se conoció la iniciativa del diputado Jorge Chávez Presa en la LVIII Legislatura la cual excluía la participación del Congreso de la Unión, en el proceso de planeación dada la notoria desarticulación que existe entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos que cada año aprueba la Cámara de Diputados; En ese sentido la iniciativa proponía reformar el artículo 26 para relacionar el Sistema Nacional de Planeación Democrática con el decreto de Presupuesto de Egresos y con la evaluación del desempeño y responsabilidad de los servidores públicos a cargo de su ejecución; así como establecer los tiempos y mecanismos de coordinación entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y, precisar su contenido que serían compromisos de políticas públicas en los respectivos ramos del presupuesto.

II.2.7. PARTICIPACIÓN DEL SISTEMA DE COMISIONES CAMARALES

El proyecto de Ley Presupuestaria no estaba diseñado para resolver el problema de la participación del Legislativo en el gasto público. Ni siquiera establecía mecanismos para la participación de los legisladores en el proceso presupuestario. Prueba de ello era la falta de claridad en torno al papel de las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados en el proceso presupuestario. De acuerdo al Capítulo III del Título Segundo, del proyecto de ley sobre la Aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre poderes, las comisiones ordinarias deberían estar sujetas, durante el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos y el presupuesto de Egresos de la Federación, al estudio de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública respectivamente. Aunque el proyecto de dictamen establecía que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública integraría el Decreto de Presupuesto en consulta con otras comisiones de la Cámara, ello no alteraba la dinámica del trabajo presupuestario en la Cámara, que generaba problemas de exclusión del resto de las comisiones ordinarias. Lejos de revertir el ordenamiento interno del Congreso vigente, el proyecto de Ley reforzaba el monopolio de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública durante el proceso de toma de decisiones al conferirle la máxima autoridad para dictaminar las demandas presupuestarias que las comisiones ordinarias normalmente incorporan durante la discusión y el debate en el Proyecto de Decreto que aprueba, en su caso, el Pleno de la Cámara de Diputados.

Aunque el mismo capítulo de la ley definía que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública debería establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del presupuesto por sectores, ello no resolvía el asunto sobre cómo debían ser los mecanismos de coordinación, y colaboración para facilitar y desconcentrar el proceso de aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos. Si bien el proyecto de Ley constituía un intento para informar al sistema de comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados e integrarlo al sistema nacional de evaluación del desempeño, lo proponía bajo la tutoría de la comisión de Presupuesto y Cuenta pública, sin que se discutiera de forma simultánea, alguna iniciativa para resolver las debilidades estructurales del sistema de comisiones ordinarias para incidir de forma efectiva y transparente en el proceso de evaluación presupuestaria. En ese sentido el proyecto de la ley no estaba formulada desde una visión integral, pues sólo facilitaba la coordinación entre poderes y el flujo de información hacia la Cámara de Diputados.

Lo que resultaba preocupante era que de acuerdo al artículo transitorio sexto, el proyecto confería facultades a las comisiones ordinarias para participar en el sistema de evaluación del desempeño únicamente hasta el 2008, una vez que hubiera otra composición del Congreso y terminará sus funciones la LX Legislatura.

Al respecto una de las limitaciones más significativas del Poder Legislativo en México es que el sistema de comisiones tiene prácticamente nula influencia en el presupuesto de las dependencias del Ejecutivo. Se considera que una sola comisión no puede realizar por sí sola la difícil tarea de negociar los techos presupuestarios con las dependencias que ejercen el gasto. Por ello las comisiones de la Cámara no están en condiciones de sancionar, supervisar y controlar las actividades de las dependencias del Ejecutivo.

La Constitución, en su artículo 93, limita el papel de las comisiones. Esta circunstancia se hereda de un diseño hecho a la medida del presidencialismo que limitaba el papel de las comisiones. Mientras que la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General 1974 reconocía que las comisiones ordinarias podían conferenciar con funcionarios del Ejecutivo, también estableció que la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública era la única, la responsable del análisis del proyecto de presupuesto del año siguiente, y del dictamen de Presupuesto de Egresos y de la Cuenta Pública. De esta manera, el Reglamento del Congreso fortaleció el monopolio de la Comisión de Presupuesto en detrimento del proceso de control evaluatorio que debe ser desempeñado por el conjunto de las comisiones ordinarias.

Cabe señalar que solo se ubicó una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión presentada por el ya citado Diputado Chávez Presa que promovía la participación de las comisiones ordinarias en la Comisión de presupuesto. La iniciativa establecía mecanismos para obtener la eficiencia de la participación del Poder Legislativo en la asignación del gasto público, pero no cuestionaba el monopolio del dictamen presupuestario de parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

La Constitución y la Ley orgánica del Congreso prevén que las comisiones ordinarias pueden conferenciar con los miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y ello se convirtió en una práctica parlamentaria común. Lo que hacía falta era un mecanismo efectivo para integrar al sistema de comisiones al trabajo presupuestario; A nuestro juicio lo recomendable sería que cada comisión ordinaria pudiera debatir ante el pleno de la Cámara el presupuesto correspondiente a su área de jurisdicción. Esta práctica favorecería el desarrollo del Proceso Presupuestal en la política sectorial que en principio debe realizar cada comisión.

En esa tónica y no obstante las reformas aprobadas en la nueva Ley para elevar la transparencia y la rendición de cuentas de los legisladores hace falta fomentar la rendición de cuentas de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en el proceso de dictamen del Proyecto de presupuesto; Presentar por lo menos dos días antes de la sesión en que será sometido a discusión y votación el dictamen del Presupuesto de Egresos y no horas antes o a las primeras horas de la madrugada de los últimos días de diciembre como se ha vuelto costumbre en los últimos años; Lo cual reduce el tiempo para conocer y analizar la información y el dictamen por parte de los legisladores que no forman parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

II.2.8. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Es común el argumento de que la confianza ciudadana en el Poder Legislativo ha sido condicionada por la ausencia de mecanismos efectivos para la rendición de cuentas por parte de los legisladores. En lo que concierne a la facultad del Legislativo para modificar el Presupuesto de Egresos, aún no se formalizan instrumentos para que los legisladores rindan cuentas sobre los cambios que realizan tanto en términos de reasignaciones como al Proyecto de Decreto de Presupuesto. Tampoco se han institucionalizado espacios de consulta para la participación ciudadana durante el proceso de discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto. Es necesario que el proceso de discusión legislativa tenga mayor proyección hacia afuera de tal forma que los diputados rindan cuentas de su ejercicio ante la ciudadanía.

El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria señala para el caso de México que la variable peor calificada es precisamente la de participación ciudadana en el proceso presupuestario lo que explica que en México no se cuenta con mecanismos formales que hagan posible la realización de audiencias públicas en la Cámara de Diputados durante la fase de discusión del presupuesto. En este sentido, es conveniente plantear propuestas de reforma a la Ley orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados lo que podría coadyuvar a la generación de insumos e información de la ciudadanía de los legisladores durante el momento de su participación en el proceso presupuestario.

Aunque no existe registro de una iniciativa de reforma que contemple el principio de participación ciudadana en la fase de discusión del presupuesto, en mayo de 2004 el Diputado Joel Padilla Peña de la LVIII Legislatura presentó una iniciativa para formalizar mecanismos de consulta en la elaboración del presupuesto; El proyecto

de iniciativa proponía reconocer la participación activa de la sociedad en la definición y orientación de los recursos públicos, dentro del marco de una comunicación permanente entre la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo. La iniciativa recomendaba establecer la figura jurídica de la contraloría social para alentar la participación de la sociedad en el manejo de los programas y recursos públicos. Aunque el asunto no fue discutido, la iniciativa constituía un precedente para iniciar el análisis de las instancias que se podrían diseñar para integrar estos mecanismos en el marco jurídico del Congreso.

III. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE REFORMAS PRESUPUESTALES

El presupuesto es la expresión del programa de gobierno; por ello, los marcos normativos presupuestales de algunas de los países industrializados y de países desarrollados son motivo de atención y objeto de actualización y reforma. Diversos países, entre ellos Brasil, Chile, Canadá, Inglaterra, Suecia, Australia y Nueva Zelanda, han llevado a cabo importantes reformas presupuestales para enfrentar cambios en el entorno y actualizar leyes consideradas obsoletas. México enfrentaba un problema similar, pues su Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público provenía de 1976, cuando los contextos económicos y políticos eran muy diferentes a los actuales. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria incorpora experiencias internacionales e ideas apropiadas. De ahí que la ley haya contemplado experiencias positivas del exterior, que aportan elementos para conformar una novedosa Ley Federal en materia de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y que se comentan a continuación¹⁷.

III.1. LOGRAR UNA POSICIÓN FISCAL ESTABLE Y SOSTENIBLE PARA EL MEDIANO PLAZO

El concepto de responsabilidad hacendaria ha sido utilizado en alguna de las leyes presupuestales más avanzadas, por ejemplo: la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil de mayo de 2000, impulsada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Además de sus méritos para ordenar el presupuesto, la ley hizo frente a una compleja transición gubernamental y dio tranquilidad a los mercados. Otros ejemplos son la Ley de Control de Responsabilidad Fiscal de Nueva Zelanda de 1994; La Carta de Honestidad Fiscal de Australia de 1998; la Ley de Control de Gasto Fiscal de Canadá de 1992, que impuso un límite al gasto nominal del gobierno; y el Código de Estabilidad Fiscal del Reino Unido de 1997. Todas estas leyes acompañaron o sustentaron reformas presupuestales.

III.2. MARCO PRESUPUESTAL PLURIANUAL DE MEDIANO PLAZO

Los países miembros de la OCDE tienen un marco presupuestal de mediano plazo plurianual, que es de dos años en promedio. Todos tienen un marco flexible, que incluye un pronóstico de variables macroeconómicas esenciales, como crecimiento económico, precio del petróleo e inflación, además, se especifican metas de mediano plazo para ingreso, gasto y déficit total e incluso, en algunos casos, subdivisión de gastos sectoriales.

Las nuevas leyes de presupuesto trazan una estrategia del gasto, en la cual lo importante es que se manejan metas obligatorias, no simples previsiones. Por

¹⁷ Petrei Humberto op.cit. pág. 128

ejemplo, en Brasil, la Ley de Responsabilidad Fiscal va de la mano de la Ley de Directrices Presupuestales, de carácter anual, que establece la evaluación del ejercicio del año anterior y determina las metas para el presupuesto entrante, así como las de los dos siguientes ejercicios¹⁸.

En Suecia, el marco presupuestal multianual constituyó la clave de la reforma presupuestal. En un periodo de tres años, se establece como objetivo macro alcanzar una meta de 2% del PIB como superávit fiscal, para hacer frente a las contingencias derivadas del sistema de pensiones. La ley sueca señala un nivel máximo de gasto, pero también 27 techos sectoriales que coinciden con el número de comisiones que conforman el Parlamento (Suecia tiene 13 ministerios, pero 27 comisiones legislativas en el Riksdagen). De acuerdo con la normatividad, la suma de estos 27 techos tiene que ser menor al monto de gasto total, lo que da un margen de ajuste presupuestal.

Para la OCDE, el marco presupuestal plurianual es la base para avanzar en la sustentabilidad fiscal en el mediano plazo. Sin duda, el caso sueco es referente esencial para esta organización. Esta tendencia significa que se deben establecer condiciones permanentes de política fiscal, definidas éstas en términos de indicadores de comportamiento fiscal general en un contexto macroeconómico de estabilidad económica.

Las experiencias chilena y brasileña son ejemplos ilustrativos. Ricardo Lagos, presidente de Chile, al realizar la autoevaluación de su gobierno en un reciente libro dice: "Mi gobierno ha establecido la Regla del Superávit Estructural"; lo que significa, 1% del PIB de superávit fiscal a lo largo del ciclo, para hacer frente a un costo de 1% a cargo del Banco Central por su rescate Bancario; El proceso de presupuestación en Chile se ordena a partir de una regla sencilla basada en el crecimiento esperado del país. Si la economía crece por debajo de su potencial, habrá déficit; si la economía crece por arriba del mismo, habrá superávit. Además, resulta interesante el manejo de un fondo de subasta, que sirve para canalizar más recursos a las entidades públicas que justifiquen su acceso. Su asignación se define por la evaluación técnica de los programas y proyectos y por su cercanía a las prioridades nacionales. Se trata de una especie de subasta que resulta útil al definir prioridades en el año que se presupuesta.

La ley en Brasil prevé reglas que atienden los siguientes aspectos: la generación de gasto nuevo de carácter continuo debe acompañarse de una estimación de impacto presupuestario para los tres años siguientes y de las fuentes de aumento de ingresos o reducción de gasto pertinentes. Éste es uno de los principales puntos asociados a la responsabilidad fiscal. Hay, además, un límite máximo de deuda que aprueba el Senado; una meta variable de superávit primario, así como reglas generales de comportamiento del déficit y el superávit dentro del marco macro plurianual. Entre otras medidas importantes, la ley establece límites en periodo preelectoral, restringiendo el aumento de gastos de personal durante los 180 días

¹⁸ Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil.- CEPAL 2005.- Santiago de Chile

previos al final del mandato. Cabe destacar que el Congreso tiene acceso ilimitado al banco de datos del Ministerio de Hacienda.

Finalmente, la reforma presupuestal de Australia no establece normas; su mecanismo consiste en establecer metas para tres años en el marco macroeconómico de mediano plazo.

III.3. DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO POR ETAPAS

Otra tendencia presupuestal en el mundo es la incorporación de una nueva etapa del proceso a principios del año, que sirve para discutir las perspectivas macroeconómicas y las variables y claves presupuestales, como son los montos de gasto e ingreso total y déficit; las prioridades o programas nuevos o bien, los que sean susceptibles de desaparecer. De esta manera, el proceso de discusión se completa en una segunda etapa, a mediados del año, en la cual se procede a precisar el detalle de las partidas y a su aprobación.

Suecia vuelve a ser el país más avanzado. En la Iniciativa Fiscal de inicios del año, el ejecutivo sueco envía su propuesta de techos globales de ingreso, gasto y déficit (y de otras variables macroeconómicas), así como 27 techos sectoriales. Éstos últimos se incorporan de manera indicativa, ya que el Congreso únicamente tiene la obligación de aprobar una ley en junio, que incorpore los montos agregados totales¹⁹. Es hasta septiembre, cuando el gobierno devuelve al Congreso los agregados junto con los montos sectoriales, que éstos entran a la discusión. En ese momento, el Comité de Finanzas del Parlamento sueco procede a la validación de los techos sectoriales desentendiéndose del detalle de su asignación. A continuación, cada comité sectorial del Parlamento aprueba el detalle del gasto dentro del techo que le corresponde.

El parlamento sueco tiene, a lo largo de todo el proceso, facultades amplias para hacer cualquier cambio, siempre que los montos agregados respeten los principios de disciplina fiscal y queden sujetos al marco macroeconómico definido cada año, alcanzando eventualmente un superávit fiscal. En suma, Suecia, aunque no tiene límites para modificar su presupuesto cuenta con un adecuado armado proceso presupuestario para promover la responsabilidad fiscal.

Brasil tiene un sistema parecido al sueco, ya que comienza el 15 de abril con la recepción en el Congreso de la Propuesta de Ley de Directrices Presupuestales, que contiene las metas y prioridades, inclusive un superávit primario; y continúa con la aprobación, a más tardar el 30 de junio. En el segundo semestre del año, el 30 de agosto, el Ejecutivo federal envía el presupuesto definitivo y detallado.

¹⁹ Arellano G. David.- Gil G. José Ramón.- Reformas Presupuestales Dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación Ética.- 2000 México

III.4. MANEJO DE RECURSOS EXCEDENTES

Hay dos casos interesantes de manejo de ingresos excedentes, el Fondo Petrolero de Noruega y el Fondo de Estabilización del Cobre de Chile, aunque también existen el Fondo de Estabilización Macroeconómica de Venezuela y los Fondos de Reserva de otros estados petroleros como Omán y Kuwait. La idea de crear fondos de estabilización, es traducir ingresos excedentes en “blindaje” para los programas del presupuesto; en ahorro para las generaciones futuras; y en posibilidades de estímulo en momentos de recesión del ciclo económico.

El Fondo noruego tiene como objetivo básico amortiguar las fluctuaciones en los ingresos por bajas en el precio del petróleo y enfrentar la carga financiera futura por el envejecimiento de su población. El funcionamiento de este fondo ha resultado exitoso y se estima que para 2010 sus reservas alcancen un monto equivalente a 90% del PIB. Su mecanismo de operación es congruente con la política fiscal, ya que el fondo sólo puede acumular activos si hay superávit fiscal; en caso contrario, simplemente se reubica el gasto al no haber excedentes globales reales.

Una regla similar rige en Chile para el Fondo de Estabilización del Cobre, donde basta que el precio exceda el estimado en la ley presupuestal, para que los recursos excedentes comiencen a alimentarlo. Si el precio está por debajo de la meta, los ingresos van al presupuesto, como sucede en el caso noruego. El fondo debe absorber alrededor de 4% de los ingresos fiscales, pero la regla de superávit estructural disminuye la necesidad del fondo. Un buen marco fiscal produce este efecto. Finalmente, cabe destacar que el precio de referencia es propuesto por un grupo de 14 expertos designados por el ministro de Hacienda, entre empresarios, mineros y analistas financieros. En el fondo se toma en cuenta la historia, la evolución del precio en los últimos 10 años; elementos que en México consideró la nueva Ley. Para nuestro caso, sin embargo, es importante no sólo considerar la evolución reciente, sino de manera fundamental la estructura del mercado petrolero a futuro.

III.5. FACULTAD CONSTITUCIONAL DE MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO

La experiencia internacional demuestra que los cambios que hacen los poderes legislativos, en los países donde es posible hacerlos, en la práctica son marginales, ya que no exceden 3% del total del presupuesto. Sin embargo, el alcance formal de estas modificaciones varía de país a país. Así, 32 naciones cuentan con poderes ilimitados para modificar el presupuesto; entre ellos, Estados Unidos, países nórdicos como Suecia y Dinamarca, y otros. Alemania, que es un Estado federal, tiene facultades para aumentar el gasto, pero con la autorización final del gobierno, en tanto que Francia y otros 12 países mantienen facultades para aumentar ciertos gastos, a condición de reducir otros gastos o del aumento de los ingresos y manteniendo un déficit constante. Finalmente, Brasil establece cuotas por el número de modificaciones que puede hacer uno o más diputados o una comisión por periodo parlamentario.

III.6. ENTIDAD DE APOYO TÉCNICO DENTRO DEL PODER LEGISLATIVO

Existe una tendencia cada vez más extensa para dotar a los poderes legislativos de un equipo profesional permanente, técnicamente preparado, que cuente con recursos suficientes y cuya labor contribuya a una discusión equilibrada, más documentada y provechosa entre Ejecutivo y Legislativo. En los últimos años, Estados Unidos ha consolidado un equipo técnico del presupuesto con 240 especialistas económicos de alto nivel académico. Sólo así ha logrado la capacidad para modificar el presupuesto, de manera importante y con un buen sustento técnico. Filipinas integró recientemente un equipo de 50 especialistas, mientras que Polonia también fortaleció su área técnica de presupuesto.

III.7. EXPERIENCIAS PRESUPUESTALES INTERNACIONALES INCORPORADAS EN LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

III.7.1. RESPONSABILIDAD FISCAL

Se considera relevante que la nueva ley en México se denomine Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Este concepto, a tono con los nuevos tiempos, evoca un presupuesto producto del manejo responsable de la hacienda pública. Por lo que es importante que se traduzca como política de Estado la conducción prudente de las finanzas públicas.

Pero “¿por qué Ley de Responsabilidad Hacendaria? Hay dos razones: primera, si hay un nombre castizo, que viene desde la Colonia y que se usa en España es, precisamente, el concepto de “hacienda pública”; además, desde 1821, las memorias de la hacienda pública” y nuestro secretario lo es de “Hacienda”. Segundo, porque en México la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria incluye disposiciones relativas al gasto, al ingreso, a la deuda y al federalismo.

III.7.1.1. LOGRAR EL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y SUSTENTABILIDAD FISCAL EN UN MARCO DE MEDIANO PLAZO

La nueva ley prevé la inclusión de las principales variables macroeconómicas y fiscales de los cinco años previos. Asimismo, la ley establece que tienen que hacerse las estimaciones en las principales variables fiscales y macro por cinco años. El artículo 39 de la ley precisa que el Proyecto de Ley de Ingresos contendrá (...) b) los montos de ingresos en los últimos cinco ejercicios fiscales; c) la estimación de los ingresos para el año que se presupuesta y las metas-objetivos de

los siguientes cinco ejercicios fiscales²⁰ "En alguna medida ya se contaba con un precedente, puesto que el documento "Criterios de política económica" contenía ya este marco plurianual de referencia aunque hacia atrás y, de alguna manera, también se incluía en el Programa Nacional de Financiamiento el Desarrollo, PRONAFIDE.

III.7.1.2. DETERMINAR NORMAS DE RESPONSABILIDAD HACENDARIA

La ley determina que debe haber como regla general un equilibrio fiscal; sin embargo, se establece que, según sean las condiciones económicas y sociales del país, podrá haber un déficit público. Ahora bien, si hay déficit, debe argumentarse su justificación, así como las medidas y tiempos que se requieran para corregirlo. Un elemento interesante es que el Legislativo y también el Ejecutivo pueden proponer el mismo déficit público bajo las mismas reglas. Se señala que el déficit debe ser excepcional. A nuestro juicio, esta palabra hace rígido innecesariamente el concepto, ya que la ley deja muy claro que si hay un déficit, es porque así lo requieren las circunstancias del país y que tendrá que corregirse en un tiempo determinado.

Del artículo 17 de la ley se lee que: "Circunstancialmente y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario. En estos casos, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría, al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de dichas iniciativas, deberá dar cuenta de los siguientes aspectos: El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario; Las razones excepcionales que justifican el déficit presupuestario, y el número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.

El citado artículo agrega que el déficit presupuestario deberá eliminarse durante el plazo que se establezca conforme a lo señalado en la fracción II de este artículo y que el Ejecutivo Federal reportare en los informes trimestrales el avance de las acciones, hasta en tanto no recupere el equilibrio presupuestario.

En caso de que el Congreso de la Unión modifique el déficit presupuestario en la Ley de Ingresos, deberá motivar su decisión sujetándose a las fracciones I y II de este artículo. A partir de la aprobación del déficit a que se refiere este párrafo el Ejecutivo Federal deberá dar cumplimiento a los demás requisitos previstos en este artículo."

Como se observa, la fórmula mexicana es original ya que establece la convergencia al equilibrio, pero acepta cierta flexibilidad, lo cual debe entenderse como complementario de la ruta plurianual de cinco años de estimación de objetivos que, refuerza el camino para restablecer el equilibrio y que abre la puerta a políticas contracíclicas. La ley prevé que ante ciertas circunstancias de baja en los ingresos, se decidan recortes inmediatos de gasto con anticipación. Esto se ha denominado

²⁰ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.- Diario Oficial de la Federación de México 2006

en la práctica mexicana “estabilizadores automáticos”, pero no corresponden a la acepción internacional del término.

Sobre el mismo tema, el artículo 21 de la ley señala que: “En caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá aplicar las siguientes normas de disciplina presupuestaria”: Se precisa que la disminución de los ingresos petroleros del Gobierno Federal, asociada a disminuciones en el precio promedio ponderado de barril de petróleo crudo mexicano y de otros hidrocarburos o a movimientos del tipo de cambio del peso respecto del dólar de los Estados Unidos de América durante el ejercicio fiscal en cuestión, por debajo de los estimados para la Ley de Ingresos, se podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros en los términos de las reglas de operación que emita la Secretaría de Hacienda. En caso de que, se llegue al límite de recursos del Fondo sin poder compensar dicha disminución, se procederá a compensar con ajustes: los gastos de comunicación social; el gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población; el gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias, y los ahorros y economías presupuestarios que se determinen con base en los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias y entidades.

En caso de que los ajustes anteriores no sean factibles o suficientes para compensar la disminución de ingreso, podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto siempre y cuando afecten los programas sociales.

III.7.2. DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO POR ETAPAS

Por primera vez en México se establece la necesidad de que, en el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, el Ejecutivo envíe un documento a más tardar el 1 de abril, con las variables macroeconómicas que sirven para la elaboración del presupuesto.

En este período también se definen los proyectos o programas nuevos que, algunas veces han desatado controversia; por ejemplo, la Biblioteca Vasconcelos, la Enciclopedia o el Seguro Popular. En este punto, se tiene una salvedad que podría ser corregida en el futuro: el documento enviado por el Ejecutivo se discute, pero la posición del Congreso carece de fuerza de ley, como sucede en otros países.

El artículo 42 del proyecto de ley dice que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos: Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del siguiente año; Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit, y enumeración de los programas prioritarios y sus montos.”

Otro tema importante vinculado con esta etapa es que no basta la reforma constitucional para que se apruebe el Presupuesto de Egresos el 15 de noviembre. En la práctica, se han dado retrasos en la aprobación de la Ley de Ingresos, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, lo cual ha dejado un margen estrecho para la discusión final del Presupuesto de Egresos. Por esto, se establecen en el proyecto de ley metas intermedias en el tiempo.

El mismo artículo 42 la ley indica que “La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y por la Cámara de Senadores, a más tardar, el 31 de octubre”.

III.7.3. MANEJO DE INGRESOS EXCEDENTES

En los últimos años se ha registrado un crecimiento espectacular en los precios del petróleo. Para 2004, se presupuestó con un precio de 20 dólares y cerró el año a 31 dólares; para 2005, la estimación fue de 27 dólares, cifra que quedó rebasada frente a la de cierre de 42 dólares. Para 2006, el Ejecutivo propuso 30.50 dólares, mientras que la Cámara de Diputados acordó llevar el precio a 36.50 dólares; Para el 2007 el Ejecutivo propuso un precio de 42 dólares en tanto que el Congreso aprobó un precio de 42.80 dólares por barril.

La discusión encierra tres dimensiones: en primer lugar, ¿cómo se reduce la arbitrariedad en la estimación del precio de referencia del petróleo? Es importante subrayar que se trata de un precio “de referencia”, no una estimación de mercado; en segundo lugar, ¿cómo se establecen reglas para resolver el conflicto de distribución, cuando el precio del mercado queda por arriba del precio de referencia y eliminar la discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda? En tercer lugar, ¿cómo definir el precio de referencia?; es decir, si conviene un precio alto, para que los recursos se distribuyan directamente en el presupuesto; si conviene un precio conservador, para que se distribuyan los recursos con cargo a las reglas de distribución de excedentes.

En México, estos tres objetivos buscan alcanzarse para lograr un presupuesto que cumpla los objetivos prioritarios del país, así como establecer que los excedentes puedan quedarse, en parte, para PEMEX; que vayan también hacia un Fondo de Estabilización que minimice la posibilidad de recortes súbitos ante bajas en el precio del petróleo y que también se canalicen a los gobiernos estatales y municipales.

III.7.4. FACULTAD DE MODIFICAR EL PRESUPUESTO

En mayo del 2005, se reformó la Constitución para establecer la facultad del Congreso, no sólo para analizar y discutir, sino también modificar el presupuesto. Desde luego, se trata de una facultad amplia que, en principio permite ampliar y disminuir partidas presupuestales y crear y cancelar programas, siempre en el entendido de que los cambios cuentan con un respaldo sólido y con estudios de impacto presupuestal; apegándose, desde luego a las reglas de responsabilidad

hacendaria. La facultad de modificar implica la posibilidad de reasignación de partidas, como sucede en Estados Unidos y otros países²¹. Parecería, como lo expresa el magistrado Genaro Góngora Pimentel durante la Controversia por el Presupuesto de 2005, que al modificar el presupuesto, el Congreso no está sujeto al Plan Nacional de Desarrollo, ya que no lo aprueba y, por consiguiente, éste sólo puede regir para cuestiones administrativas. Para el futuro, deberá examinarse una legislación que otorgue al Congreso la facultad de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

Es evidente que para establecer un adecuado equilibrio de poderes, si el Congreso tiene facultad amplia de modificar el presupuesto, el Ejecutivo debe contar con la facultad de vetar el presupuesto. Este mecanismo funciona en países donde existe la atribución de modificar, por ejemplo, Estados Unidos.

III.7.5. OFICINA DE APOYO TÉCNICO DENTRO DEL PODER LEGISLATIVO

La Cámara de Diputados cuenta con un Centro de Estudio de las Finanzas Públicas que ha venido evolucionando aunque con recursos técnicos y financieros que se juzgan insuficientes, además de que no cuenta con el personal técnicamente adecuado para que el Congreso pueda desempeñar eficientemente y con carácter apolítico las funciones que se le han encomendado y que van más allá de la experiencia histórica, requiere de su fortalecimiento. Ésto exige acciones en dos sentidos: 1) Su director debe ser designado en forma verdaderamente apartidista y cumplir con los más altos conocimientos y experiencia en materia de finanzas públicas; y 2) Dentro del presupuesto de la Cámara de Diputados debe haber un monto adecuado que le permita contar con un buen número de técnicos de excelencia en la materia tributaria y presupuestal, lo cual podría tener su sustento en la propia Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria o en la Ley Orgánica del Congreso.

²¹ Marco Jurídico de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.- Cámara de Diputados.- México 2006

IV. CONTENIDO Y ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

IV.1. GÉNESIS DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

La dinámica en torno al estudio y discusión de los temas de interés nacional en un ambiente de mayor pluralismo, de equilibrios o desequilibrios políticos diversos, así como de una cultura de rendición de cuentas y transparencia, cobra especial relevancia dentro del proceso presupuestario. Tales fueron las circunstancias en que surgió la necesidad de una nueva Ley de Presupuesto.

En 1976 se aprobó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública; Mas adelante, se expidieron las leyes de Coordinación Fiscal (1978); y el Código Fiscal de la Federación (1981). El largo periodo de publicación de la primera normatividad hasta la fecha trajo como consecuencia que por un lado se hayan incorporado reformas y, por otro, se originaran desfases entre los diversos ordenamientos presupuestales. Tal situación se reflejó con mayor énfasis en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, cuya regulación fue dejando fuera aspectos sustanciales de las etapas de planeación y programación del presupuesto; Para tratar de subsanar éstas y otras lagunas se expidió en 1981 el Reglamento de dicha Ley, el cual contempló principios de programación, contabilidad, control y evaluación.

El marco jurídico presupuestario se complementó en 1983 con el Sistema Nacional de Planeación Democrática previsto en la Ley de Planeación, la cual incluyó aspectos que presentaban no sólo inconsistencias con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, sino que se basaba en un esquema económico con participación preponderante sólo del sector público federal excluyendo al resto de los sectores de la actividad económica del país. Desde ese momento los desfases subsistieron, al no llevarse a cabo una reforma sustancial que diera coherencia institucional al proceso presupuestario.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público con una vigencia de 30 años tenía evidentes limitaciones que se exigía resolver con disposiciones válidas para cada ejercicio fiscal. Sin embargo, mantener estas medidas sujetas a aprobación anual implicaba riesgos e incertidumbre jurídica tanto para los ejecutores de gasto como para los diversos actores del proceso presupuestario, incluso para los propios destinatarios del gasto público.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976 contenía principios que orientaban el procedimiento presupuestario hacia un enfoque más cuantitativo que cualitativo, enfocándose principalmente a la presupuestación, sin incluir principios específicos para la planeación y programación del gasto público federal, descuidando la vinculación integral del proceso, planeación, programación y

presupuestación y excluyendo aspectos de transparencia y rendición de cuentas y sobre todo para regular la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

La citada Ley reflejaba una obsolescencia en su marco jurídico al no ajustarse a las modificaciones del marco institucional a través de las reformas constitucionales y legales realizadas, particularmente la de abril de 2005 al artículo 74 fracción IV y ocasionando que el tratamiento presupuestario de algunos ejecutores de gasto no estuviera actualizado, por ejem. los organismos autónomos por disposición constitucional. Asimismo, no se incluían capítulos que regularan la programación y la evaluación del ejercicio.

La ley multicitada mostraba discrecionalidad y aplicaba mecanismos poco transparentes, lo cual era evidente en la aplicación de los ingresos ordinarios excedentes; Había además ausencia de criterios para efectuar adecuaciones presupuestarias durante el ejercicio del presupuesto, ya que sólo se señalaba que el Ejecutivo Federal autorizaría los traspasos de partidas “cuando fuera procedente”; La aplicación de subsidios era altamente discrecional al no apuntar criterios para su otorgamiento ni establecer la atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgarlos, ni consideraba la totalidad de subsidios que eventualmente se otorgaban, además de evidenciar falta de precisión en el tratamiento presupuestario a las entidades paraestatales y organismos descentralizados.

En forma resumida podemos enumerar algunos aspectos que, a nuestro juicio, no consideraba la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal:

- Principios económicos que dieran certidumbre y orden a las finanzas públicas y al proceso presupuestario.
- Vínculo planeación-programación-presupuestación.
- Planeación estratégica con enfoque a resultados.
- Regulación aplicable a organismos constitucionalmente autónomos.
- Reglas generales para la calendarización del ejercicio del gasto.
- Concepto general de plurianualidad.
- Fideicomisos no considerados como entidades paraestatales que ejercieran recursos públicos.
- Mecanismos de incentivos o sanciones para los ejecutores de gasto.
- Sistema de evaluación del desempeño y asignaciones presupuestarias con base en resultados.
- Mecanismos para evaluar la viabilidad de la inversión pública.
- Regulación y control del gasto público.
- Mecanismos de reserva de recursos públicos para atender contingencias.
- Tratamiento presupuestario específico para las entidades paraestatales.
- Regulación presupuestaria en servicios personales.
- Reglas de transparencia y acceso a la información.

No habiendo el interés o la voluntad política para actualizar el marco presupuestario y para enfrentar la situación descrita, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación sobre todo a partir del ejercicio 2003 e incluso hasta 2006 se utilizó

como instrumento para establecer los principios que pretendían actualizar el marco legal presupuestal, particularmente en lo relativo a la transparencia y rendición de cuentas y a las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. No obstante, debido a que su aprobación se sujeta a un ejercicio anual, el Decreto de Presupuesto de Egresos no era el instrumento jurídico idóneo en el cual debían incluirse las disposiciones que norman el proceso presupuestario.

Inclusive diversas medidas administrativas emitidas por el Ejecutivo Federal buscaron complementar las normas presupuestarias vigentes y que por su relevancia era necesario incluir en una ley de presupuesto permanente, a fin de evitar la discrecionalidad y falta de transparencia por parte de las autoridades hacendarias en el establecimiento de reglas para el proceso presupuestario que en rigor correspondían al Poder Legislativo. Es el caso de distintas normas de procedimiento en materia de contabilidad gubernamental, estructura programática y criterios para la presentación de programas y proyectos, que en principio debió abordar y en su caso legislar el Congreso de la Unión.

Cabe reconocer que en nuestro país, independientemente de la interpretación doctrinal o ideológica que se considere, el sistema presupuestario vigente hasta marzo de 2006, logró el control macroeconómico del país, principalmente la estabilidad en las finanzas públicas. Luego de las crisis de endeudamiento recurrente en la década de los ochenta, los controles y la reducción de la proporción del gasto público en la economía nacional lograron el objetivo de la disciplina fiscal. En la década mencionada el gasto presupuestario como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) llegó a representar el 45%, con un déficit fiscal de 10.9% del PIB; Actualmente este porcentaje de gasto público constituye sólo el 23% del PIB, con un déficit público del 0.3% del PIB.

En efecto, se ha logrado el control cuantitativo del gasto público; sin embargo, aún persiste el reto de mejorar su calidad para lo cual se exige de instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia resultados medibles, precisos y evaluables. Para lograr este objetivo era necesario dismantelar el excesivo énfasis normativo presupuestal orientado hacia el control del gasto y promover la eficacia en los resultados de su ejercicio sin que por ello se perdiera el control macroeconómico alcanzado, todo lo cual urgía a una revisión a fondo del proceso presupuestal y su normatividad para que se flexibilizara el exceso de controles e incorporara elementos que prometieran una mejor calidad del gasto sin menoscabo de la estabilidad económica.

En este contexto, a partir de 1998 el Poder Legislativo recibió numerosas iniciativas de reforma presupuestal tanto en el orden constitucional como de reforma a las Leyes secundarias. La mayoría tenían como proyecto modernizar el proceso de elaboración, ejercicio y control del presupuesto público y clarificar en Ley los aspectos que no estaban considerados en la norma vigente. El propósito era lograr un sistema presupuestario eficiente y eficaz, que permitiera que el gasto público se distribuyera ordenada y oportunamente de acuerdo a las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, como marco de las políticas públicas del Gobierno Mexicano.

Como dato fundamental cabe recordar la reforma al artículo 74 fracción IV, que modificó de manera sustancial el proceso presupuestario, al adelantar los tiempos de presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos. La reforma constitucional tenía entre sus objetivos disminuir la incertidumbre que se producía en cada ejercicio fiscal en cuanto a la aprobación del presupuesto y evitar una discusión y aprobación apresurada del Presupuesto cuyos resultados fueran luego inconsistentes con las prioridades nacionales de gasto público. Al contar con un presupuesto aprobado un mes y medio antes del inicio del ejercicio siguiente el 15 de noviembre, se facilita el uso de los recursos por los gobiernos estatales y municipales y de las dependencias del gobierno federal e incluso, la planeación de los diversos sectores económicos y productivos ligados al gasto público federal al mismo tiempo que permite el ejercicio oportuno de los recursos; No obstante se consideró que la reforma integral debía complementarse en el diseño de una nueva Ley de Presupuesto por lo que se hacía necesario revisar las propuestas que en número de 26 se presentaron en ambas Cámaras del Congreso a partir de la LVII Legislatura en 1998.

La composición política plural del Congreso obligaba a revisar el diseño del presupuesto público y emprender una reforma, que a diferencia de las anteriores, no sólo se concentrara en el control del gasto como fin último, sino en el establecimiento de normas que mejoraran la captación de ingresos, así como su adecuada asignación de acuerdo a los planes y programas previamente establecidos y aprobados; La reforma a los procedimientos para aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación constituía un elemento fundamental para construir un marco institucional sólido que proveyera un entorno de estabilidad y certidumbre y fortaleciera la administración de las finanzas públicas; Exigía también revisar los principios, las normas y las reglas bajo las cuales se captan y gastan los recursos que maneja el Gobierno Federal y sus entidades paraestatales y así cumplir con los fines que fija la Constitución.

Era necesario enfrentar el reto de mejorar la calidad del gasto público, a través de la orientación del presupuesto a la consecución de metas y objetivos precisos. El sistema presupuestario exigía instrumentos que permitieran mayor flexibilidad y simplificación de procesos y oportunidad en el ejercicio del gasto, mantener la responsabilidad hacendaria e impulsar la transparencia en la generación, el uso y el destino de los recursos públicos, en base a una adecuada fiscalización y rendición de cuentas.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fue dictaminada el 10 de marzo de 2005 por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, aprobada por el pleno y turnada al Senado de la República para sus efectos constitucionales el 13 de diciembre de 2005, aprobada el 28 de febrero de 2006 por la Cámara Alta, habiéndose devuelto a la Cámara de Diputados, para los efectos del inciso e) del artículo 72 constitucional y modificar la fecha de su entrada en vigor, para que en vez del 1° de enero, fuera el 1° de abril de 2006; ratificada por la Cámara de Diputados el 9 de marzo y turnada al Ejecutivo Federal quien la publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

Entre los objetivos principales de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria destacan:

- Actualizar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público vigente desde 1976, y ampliar su materia a la presupuestación del ingreso, la transparencia y acceso a la información al balance financiero, la responsabilidad hacendaria, y la evaluación del desempeño;
- Establecer medidas que fortalezcan la coordinación y colaboración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos;
- Lograr un sistema presupuestario eficiente y eficaz;
- Vincular en forma integral la planeación, la programación y el presupuesto con enfoque de resultados;
- Evitar la discrecionalidad en la interpretación de la Ley y en la asignación de los recursos públicos;
- Regular la aplicación de los ingresos excedentes;
- Regular la transparencia y acceso a la información base para elaborar y ejercer el presupuesto;
- Reglamentar la calendarización del proceso para el ejercicio del gasto público;
- Reducir el gasto corriente improductivo del gobierno federal;
- Regular la autonomía presupuestaria y la contabilidad gubernamental;
- Integrar al presupuesto el concepto de plurianualidad;
- Instrumentar mecanismos para evaluar la viabilidad de la inversión pública;
- Normar la disciplina fiscal; y
- Establecer mecanismos de incentivos y sanciones para los ejecutores del gasto público.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente hasta el 30 de marzo de 2006 contenía 50 artículos agrupados en 5 Capítulos y 5 artículos más de carácter Transitorio, sumando 55 artículos en total; La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se compone de 126 artículos, contenidos en 20 Capítulos, dentro de 7 Títulos y un apartado Transitorio.

IV.2. DISPOSICIONES GENERALES.

Cabe subrayar el carácter de orden público de la Ley, es decir se trata de una norma que no puede ser alterada ni por voluntad de los individuos, ni por la aplicación del derecho extranjero. La Ley reglamenta los artículos 74-IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Se precisa que la Ley será aplicable también a las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución denominados entes autónomos, al considerar que el poder legislativo los dotó de autonomía

constitucional, resultando entendible que diversos ordenamientos secundarios ejem. el Instituto Federal Electoral, los que acordes con el mandato constitucional, hayan establecido disposiciones tendientes a preservar la autonomía administrativa de dichos entes. Sin embargo, ello no evita que deban rendir cuentas y sean fiscalizados por diversas instancias entre ellas, la Auditoría Superior de la Federación.

Se incluyen también los conceptos utilizados en el proceso presupuestario, ya que los términos se podían prestar a confusión y a un uso discrecional por parte de la autoridad Hacendaria. Por ello, se precisa que el Presupuesto de Egresos es el término utilizado para referirse al conjunto de asignaciones de gasto público; se aclaran términos como las adecuaciones presupuestarias, la estructura programática, el gasto neto total, el gasto programable y no programable, los ramos administrativos, generales y autónomos, los requerimientos financieros del sector público, los subejercicios del gasto, las economías y la responsabilidad Hacendaria, entre otros conceptos.

Como un avance en la claridad para el uso de términos esenciales para las finanzas públicas, se señalan sus definiciones, a fin de dar precisión y disminuir su aplicación discrecional. Ejemplo de ello son los conceptos sobre: el déficit, responsabilidad hacendaria y subejercicios, entre otros, lo cual evitará confusiones como la que se genera en el caso de los subejercicios o economías en cuyo significado existen desacuerdos sobre su naturaleza y efectos, que se confunden con ahorros. Asimismo, con objeto de avanzar en la transparencia y la rendición de cuentas del ejercicio del gasto, se establece que será obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluir en los informes trimestrales la información acerca de cada fideicomiso público, sus objetivos, sus movimientos financieros y su patrimonio. También, se deberá informar respecto de los fideicomisos públicos en la Cuenta Pública Federal y se aclara que los recursos canalizados como subsidio o donativo mantienen su naturaleza jurídica de recursos públicos federales para efectos de su fiscalización debiendo informar a la Cámara acerca de su aplicación.

La Ley precisa el concepto y los alcances de la autonomía presupuestaria, diferenciando entre tres tipos de entidades: Órganos constitucionalmente autónomos, organismos descentralizados y órganos desconcentrados que por su naturaleza requieren cierto grado de autonomía. También reconoce la autonomía funcional y administrativa que la Constitución otorga a ciertos entes autónomos. Al respecto, se toma en cuenta que el seguimiento y control que se busca respecto a los fideicomisos que constituyan los entes autónomos, no debe ser indiscriminado, toda vez que sólo tienen razón de ser en cuanto se trate de aquellos fideicomisos en los que dichos entes posean su administración, los bienes fideicometidos no reviertan en forma total a ellos a la terminación y, lo más importante, cuando se utilicen recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se agrega que las mencionadas subcuentas deberán registrarse e informarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del Reglamento; Y que la unidad responsable de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se

entreguen los recursos, o que coordinen su operación, se hará precisamente responsable del uso de los recursos con los cuales se constituye el fideicomiso.

Cabe subrayar que todos los ejecutores de gasto están obligados a rendir cuentas por los recursos públicos que se les autoriza a ejercer y, para ello, las disposiciones presupuestarias y administrativas que se emitan deben ser un apoyo indispensable en la operación y toma de decisiones y no un obstáculo a su desempeño. Es decir, la Ley busca lograr un equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, la obtención de resultados en los programas y proyectos y la disciplina fiscal. De este modo, se pretende proporcionar los incentivos para un mejor desempeño, hacer más transparente la administración de los recursos públicos y establecer normas para una mayor relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como, fortalecer el papel del Congreso en la evaluación de los programas y proyectos presupuestales.

IV.3. EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO Y PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Como elemento central de la disciplina fiscal la ley señala que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos tendrán objetivos y parámetros cuantificables de política económica y con objeto de promover una planeación económica de mediano plazo, se prevé que las iniciativas o proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos consideren proyecciones sobre las principales variables económicas; Se plantea también que en los criterios de política económica se expongan las contingencias y riesgos que puedan afectar a la Hacienda Pública, acompañados de medidas para enfrentarlos.

La Ley incorpora disposiciones con objeto de establecer las condiciones de estabilidad económica con base en la responsabilidad Hacendaria, entendido como “la observancia de los principios y las disposiciones de esta Ley, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión”. Con ello, se fortalece el principio del equilibrio presupuestario, y se elevan a rango de Ley disposiciones que buscan consolidar la estabilidad económica, mediante el equilibrio presupuestario.

Se establece que el Presupuesto deberá contribuir al equilibrio presupuestario, por lo que se contemplará un déficit presupuestario solo cuando las condiciones económicas y sociales lo requieran, en cuyo caso deberá ser completamente justificado y razonado. Deberá también considerarse en la propuesta el plazo y las acciones que se llevarán a cabo para eliminar dicho déficit, lo cual se informará trimestralmente. En adición, se añade que a toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

En este aspecto se considera necesario hacer el siguiente comentario: pretender sujetar al Presupuesto a la obtención de un equilibrio fiscal permanente significa una

limitación a la facultad exclusiva del Congreso de aprobar el Presupuesto; La mayoría de los países en los que se ha impuesto legalmente el equilibrio presupuestal han enfrentado serias consecuencias recesivas en su economía; las excepciones establecidas por la Ley para que el Ejecutivo Federal opere con un déficit fiscal son insuficientes para dotar de flexibilidad a la política económica decidida de manera conjunta por los poderes Legislativo y Ejecutivo; adicionalmente, establecer reglas inflexibles para aceptar la proyección de un déficit público da cuenta de la intención de persistir en una política restrictiva en materia presupuestal y obligar a la aplicación de medidas tributarias que pueden poner en riesgo el aparato productivo del país.

Es importante dejar claro la idea de mantener en equilibrio las finanzas públicas es decir, el ideal de que los presupuestos coincidan con los ingresos disponibles; Sin embargo, en cualquier momento de la situación económica de un país, someter por mandato legal al equilibrio fiscal impone una política claramente rígida sobre todo cuando se tiene en un sistema impositivo deficiente, dependiente de la renta petrolera, y con índices altos de evasión y elusión fiscales todo ello traducido en una baja captación de ingresos públicos.

Es también relevante lo que contempla la Ley respecto a la aplicación de los ingresos excedentes de cada ejercicio ya que en los últimos años, se han presentado ambas caras de la moneda: por un lado importantes recortes al gasto público por la reducción de los ingresos públicos y por otro lado debates acerca del destino que deben tener los ingresos excedentes. En ambos casos, derivado de los movimientos en el precio del petróleo no contemplados en las estimaciones que se realizan en cada ejercicio para fundamentar tanto la Ley de Ingresos como el presupuesto. Por ello la importancia de establecer en ley claramente las acciones a seguir y los destinos de las mismas en cada caso.

Se plantea la fórmula para determinar el precio del petróleo la cual considera la información histórica del precio de la mezcla mexicana de petróleo y la información respecto a las expectativas futuras del comportamiento del precio que provendrán de las cotizaciones a futuros; La fórmula incorpora tres elementos fundamentales: el promedio de los diez ejercicios anteriores, las cotizaciones a futuro del petróleo esperadas para un período mayor a tres años y las esperadas para el ejercicio presupuestario. Con estos elementos se basta contar con una fórmula clara para el precio de la mezcla mexicana de petróleo a utilizar en la Ley de Ingresos con lo que se busca: Atenuar los efectos de la volatilidad inherente en los precios de mercado al utilizar el promedio de los últimos diez años que dé certidumbre al gasto público y, reflejar las condiciones estructurales del mercado petrolero de mediano y largo plazo al aplicar las cotizaciones de los futuros de petróleo de los mercados internacionales ajustadas por el diferencial entre las referencias internacionales del precio del petróleo y la mezcla mexicana.

Es decir, se establecen reglas claras sobre esta variable lo que podrá evitar discusiones relativas a fijar este precio para cada ejercicio, aspecto fundamental para determinar los ingresos y por tanto de las disponibilidades de gasto público,

pero sobre todo evitar que la discusión se concentre en consideraciones de tipo político en lugar de mecanismos esencialmente técnicos y económicos.

Cabe destacar en este tema algunos sectores han señalado que pretende construir una fórmula que determine el precio de la mezcla mexicana de petróleo es inútil pues pierde de vista que el mercado de energéticos y especialmente del petróleo, es altamente volátil e impredecible; Agregan que se presionan sus elementos para que de las condiciones actuales sobre el precio de petróleo resulten datos razonables; sin embargo esa pretensión provoca severas distorsiones en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos. Es probable que proponer una fórmula para determinar el precio de la mezcla mexicana de petróleo que considere el promedio obtenido en los últimos 10 años, hace posible que el precio que resulte sea más alto que la cotización real en el mercado petrolero mundial. En esas circunstancias al aplicar la Ley el conflicto sería inevitable ya que se estimarían ingresos sin sustento y habrá partidas de gasto en el presupuesto que no tendrán posibilidad real de financiarse.

Por otro lado con objeto de disminuir la discrecionalidad del Ejecutivo respecto del uso de excedentes de ingresos y de los recortes al gasto público la ley señala una regulación clara y precisa respecto de los criterios y las acciones a seguir cuando se presente cualquiera de los dos casos. En el supuesto de mayores ingresos, que generalmente se vinculan a los ingresos petroleros, se precisa el concepto y se determina su uso teniendo en cuenta sus efectos en las generaciones futuras y con una visión federalista; Al respecto se propone conformar tres fondos de estabilización que permitan a las entidades federativas, a PEMEX y al gobierno federal contar con recursos en aquellos años en los que los ingresos sean menores a los estimados: el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de PEMEX y, continuar con el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros.

En los artículos 19, 20 y 21 de la Ley se considera el tratamiento de los ingresos excedentes que resulten respecto a los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades de la Administración Pública Centralizada.

Los excedentes de ingresos distintos a los ingresos con destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, y los ingresos propios de las entidades deberán destinarse a:

- 1) En primer término a compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; Costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; Adeudos de ejercicios fiscales anteriores²²; así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres resulte insuficiente.

²² Según el artículo 54 de la Ley, las ADEFAS podrán ser hasta por el 80% del monto de endeudamiento autorizado como diferimiento de pago en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél en que deba efectuarse su pago.

- 2) Las erogaciones adicionales de la Comisión Federal de Electricidad necesarias para cubrir los incrementos en los precios de combustibles respecto a las estimaciones aprobadas en la Ley de Ingresos y su propio presupuesto únicamente aplicarán para compensar el incremento en costos que no sea posible repercutir en la tarifa eléctrica.
- 3) El remanente de estos ingresos excedentes, una vez realizadas las compensaciones entre rubros (ingresos que disminuyan respecto a lo aprobado en Ley de Ingresos se compensarán con el incremento que registren otros rubros sin destino específico), se destinará en:
 - a) Un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas; que se canalizará a compensar una disminución en la Recaudación Federal Participable respecto a la estimada en la Ley de Ingresos.
 - b) Un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos, para compensar una disminución en los ingresos propios de PEMEX, asociada al precio promedio ponderado de petróleo y otros hidrocarburos, o al tipo de cambio en su caso.
 - c) Un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros que compensará una baja de los ingresos petroleros del Gobierno Federal, asociada al precio promedio ponderado de petróleo y otros hidrocarburos, o al tipo de cambio.
 - d) Un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las Entidades Federativas, a distribuir conforme a la estructura porcentual del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Los ingresos excedentes se destinarán a los fondos mencionados hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída en la recaudación federal participable o de los ingresos petroleros del gobierno federal y de Petróleos Mexicanos. El monto de las reservas que deberán tener los primeros tres Fondos, será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 1.875 para el caso de los incisos a) y b), y de 3.75 en el caso del inciso c), en todos los casos por el tipo de cambio del dólar estadounidense respecto al peso esperado para el ejercicio. Cabe subrayar que los fondos de estabilización están sujetos a reglas de operación que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Por su parte los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, serán administrados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, en calidad de fiduciario del fideicomiso público sin estructura orgánica establecido para tal efecto; el cual contará con un Comité Técnico conformado por tres representantes de las entidades federativas (una de ellas lo presidirá) además de tres del Gobierno Federal.

- 4) Una vez que los recursos alcancen su límite máximo, los excedentes de ingresos referidos en el punto 3), se destinarán conforme a lo siguiente:

- 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas;
- 25% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas, distribuido conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.
- 25% a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos; y
- 25% para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

En el Artículo tercero transitorio de la Ley se advertía que, las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2006, serían aplicables en lo que no contravinieran la Ley. Los destinos previstos para los ingresos excedentes a que se referían las fracciones IV, incisos a) a d) y V, incisos a) a d), del artículo 19 de la Ley, serían aplicables a partir del ejercicio fiscal 2007, por lo que, durante 2006 serían los destinos señalados en los artículos 23-Bis, 24 y 25 del Decreto.

Con lo anterior se otorgó certidumbre al uso de los excedentes, al aprovechar los períodos en los que se generen ingresos mayores a los programados, y para conformar las reservas mencionadas a utilizar cuando las condiciones no sean favorables, lo cual constituye un avance en la disciplina fiscal. Asimismo se establecen fórmulas claras que determinan límites máximos a dichos fondos. De acuerdo con el comportamiento histórico del precio del petróleo los límites establecidos permitirán hacer frente a situaciones negativas sin tener que ajustar el gasto de las entidades federativas, el de inversión de PEMEX y del gobierno federal. Para lograr este objetivo estos límites se determinarán como resultado de multiplicar la plataforma anual de producción de hidrocarburos líquidos por un factor conformado por la posible desviación del precio del petróleo respecto al utilizado en la Ley de Ingresos por un período de tres años. Una vez que sean alcanzados estos límites, los ingresos excedentes serán utilizados para inversión.

Por lo que respecta a la situación de disminución de ingresos, se establece que de ser necesario se podrá hacer uso de los Fondos señalados, y cuando éstos no sean suficientes, se llevarán a cabo disminuciones al gasto en los rubros de comunicación social y gasto administrativo. En caso de que con estas reducciones no se compense la disminución de ingresos, se podrán afectar otros conceptos de gasto, sin afectar los programas sociales. Asimismo se deberá informar a la Cámara de Diputados de estos ajustes y, en caso de que impliquen disminuciones mayores al 3%, se deberán tomar en cuenta las observaciones de la propia Cámara en las acciones a desarrollar.

En cuanto a la reducción del gasto corriente improductivo del Gobierno Federal, se contemplan diversas medidas para que los ejecutores de gasto apliquen las medidas necesarias con el objeto de reducir las erogaciones de las actividades administrativas y de apoyo, y se reduzca al mínimo el gasto corriente, sin afectar las

metas de los programas y proyectos prioritarios; Tal es el caso de reglas estrictas para el gasto en servicios personales y la realización de eventos oficiales.

Se señala también la obligación a las entidades paraestatales de comprometer ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus balances primario, de operación y financiero, con objeto de procurar el equilibrio de las finanzas públicas.

En otro aspecto con objeto de evitar subejercicios en la aplicación del gasto público, se precisa que los calendarios de ejercicio tomarán en consideración las necesidades institucionales y la oportunidad en la ejecución de los recursos para el mejor cumplimiento de los objetivos de los programas. Es decir, los calendarios deberán comunicarse por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las dependencias y entidades, y publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto en el propio Diario Oficial de la Federación. A su vez, las oficinas encargadas de la administración interna de cada dependencia deberán comunicar los calendarios correspondientes a sus unidades responsables, así como publicarlos en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 5 días después de recibir la comunicación de la Secretaría.

La Secretaría por su parte deberá cumplir los calendarios autorizados a las dependencias en los términos aplicables lo cual incluirá en los informes trimestrales, por dependencia o entidad, por unidad Responsable y por programa. Los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales; en caso contrario, los recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara señale en el Presupuesto de Egresos.

IV.4. PROCESO DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN Y APROBACIÓN

La ley determina los principios de la programación y presupuestación del gasto, los cuales tendrán por objeto que las dependencias y entidades logren sus objetivos, estrategias, políticas y metas, con base en indicadores de evaluación del desempeño. Este proceso se deberá apoyar en los proyectos de las dependencias y entidades, sujetándose a lo establecido en la Ley de Planeación, y los proyectos que presenten los Poderes Legislativo, Judicial y los entes autónomos. Se establece además que la evaluación de los resultados físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior serán fundamentales para considerarse en el proceso presupuestal del siguiente ejercicio.

Es decir se limitan las atribuciones del Poder Legislativo, puesto que no podrá modificar el Proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo cuando a juicio de éste se aparte de los postulados del Plan Nacional de Desarrollo. Más aún, cuando el Ejecutivo considere que la decisión del Legislativo sea modificar el presupuesto, se violaría esta disposición por lo que el Ejecutivo Federal podrá interponer una

controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deteniendo automáticamente el ejercicio del presupuesto.

Cabe subrayar que el Plan Nacional de Desarrollo es un documento meramente indicativo en el cual no se encuentran objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas, que hagan posible relacionar los objetivos del Plan con las partidas aprobadas en el Presupuesto de Egresos²³. En consecuencia, la disposición sólo sería útil para que el Ejecutivo limite las pretensiones de los diputados y les impida hacer cambios a su iniciativa de presupuesto. Es decir, cualquier cambio que impulsen los diputados podrá ser rechazado por el Ejecutivo Federal argumentando que viola la disposición del artículo 16 de la Ley, por lo que no sobra relacionar el contenido del artículo que se comenta con la más reciente Controversia Constitucional que sostuvieron la Cámara y el Ejecutivo Federal, en la que una parte sustantiva de la argumentación esgrimida por el Ejecutivo fue que las modificaciones hechas por la Cámara implicaban una discrepancia entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos.

En otro aspecto y con el objeto de dar orden al presupuesto por programas, se incluyen las clasificaciones en que deberá presentarse el Presupuesto, a saber: Administrativa, Funcional, Económica y Geográfica, lo que busca proporcionar los elementos necesarios para el examen del Presupuesto; Se incluye también una regulación para la programación y presupuestación de las entidades, particularmente en cuanto al contenido de sus anteproyectos. Asimismo se indica que las entidades paraestatales procurarán generar ingresos suficientes para cubrir su costo de operación, las obligaciones legales y fiscales y un concepto de aprovechamiento para el Gobierno Federal.

Con objeto de evitar cambios continuos en el lenguaje y estructura de la información con que se presenta el Presupuesto Público, se establecen los criterios que debe observar la Estructura Programática, la cual habrá de ser aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta de cada ejecutor del gasto. Se establece también el contenido mínimo de dicha Estructura lo cual facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores del gasto con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales además de incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas para cada ejercicio fiscal.

En cuanto los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS) incluidos en los programas prioritarios a los que se refiere el artículo 32 de la Ley, y cuando la Secretaría haya otorgado su autorización por considerar que tal esquema de financiamiento es el recomendable a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere el servicio de las obligaciones derivadas de los financiamientos, éstos se considerarán, para ser incluidos en los Presupuestos de los años posteriores y hasta la total terminación de los pagos relativos, todo ello con objeto de que las entidades adquieran en propiedad los bienes de infraestructura productivos.

²³ Mora Donatto Cecilia.- Principales Procedimientos Parlamentarios.- Cuadernos de Apoyo 511D.- México 2002

Los PIDIREGAS deberán cubrir los requisitos que, establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de inversión. Dichos proyectos podrán ser considerado inversión directa, tratándose de proyectos en los que, por la naturaleza de los contratos, las entidades asumen una obligación de adquirir activos productivos construidos a su satisfacción o bien, inversión condicionada, tratándose de proyectos en los que la adquisición de bienes no sea el propósito principal del contrato; sin embargo, la obligación de adquirirlos se presentaría como consecuencia del incumplimiento por parte de la entidad o por causas de fuerza mayor prevista en un contrato de suministro de bienes o servicios.

Los ingresos que genere cada proyecto de infraestructura productiva de largo plazo, durante la vigencia de su financiamiento, sólo podrán destinarse al pago de las obligaciones fiscales atribuibles al propio proyecto, las de inversión física y costo financiero del mismo, así como de todos sus gastos de operación y mantenimiento y demás gastos asociados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley General de deuda pública. Las entidades que lleven a cabo proyectos de infraestructura productiva de largo plazo deberán establecer mecanismos para atenuar el efecto sobre las Finanzas Públicas derivado de los incrementos previstos en los pagos de amortizaciones e intereses en ejercicios fiscales subsecuentes, correspondientes a financiamientos derivados de dichos proyectos.

El proyecto de Presupuesto de Egresos deberá prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en los términos del artículo 50 de la Ley, los que se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. En estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.

Por otro lado los ejecutores de gasto podrán celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal siempre que justifiquen que su celebración representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables; Justifiquen el plazo de la contratación y que el mismo no afecte la competencia económica en el sector de que se trate; e identifiquen el gasto corriente o de inversión correspondiente; y desglosen el gasto a precios del año tanto para el ejercicio fiscal correspondiente, como para los subsecuentes.

Cabe señalar que la intención de que en el derecho mexicano se adopten los contratos plurianuales pretende convertirse en un avance que es probable que esté lejos de cumplirse por las siguientes razones: La primera tiene que ver con el alcance de la disposición es decir, es necesario precisar en qué casos y bajo qué condiciones puede la Cámara de Diputados autorizar la celebración de este tipo de contratos incluso, la posición del Legislativo ha sido en el sentido de limitar la celebración de este tipo de contratos a aquellos que se refieran a infraestructura productiva. Por eso llama la atención el cambio de criterio que contempla la Ley para ampliar el universo de aplicación de estos contratos a prácticamente todas las partidas del presupuesto.

Conviene también destacar que en tanto no se reforme la Constitución general de la República en su artículo 74, la discusión y aprobación del Presupuesto estará sujeta a cumplir el principio de anualidad que ordena la Constitución. Lo anterior se traduce en que si bien la Cámara de Diputados aprueba un contrato plurianual sin antes haber modificado la Constitución, esa aprobación tendrá vicios constitucionales susceptibles de ser alegados ante la autoridad judicial.

La Ley prevé también lo relativo a las asignaciones globales de gasto en servicios personales, los cuales no podrán incrementarse una vez aprobado el Presupuesto, y el gasto en comunicación social, mismo que será autorizado por la Secretaría de Gobernación y, en el caso de las entidades, por su órgano de gobierno; Por otro lado se indica que los proyectos que envíen al Ejecutivo Federal para su integración en el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán guardar congruencia con la política económica y no deberán mostrar incrementos desproporcionados.

Se establecen asimismo las normas que deberán observar las dependencias y entidades al programar los recursos destinados a programas y proyectos de inversión. Se incluye también lo relativo a la autorización para convocar, adjudicar y formalizar contratos cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente a la solicitud, los cuales estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio en que inicie su vigencia. Así mismo se incorpora la posibilidad de contratar créditos externos para financiar total o parcialmente programas y proyectos y se determina que se deben incluir en el Presupuesto las provisiones para el Fondo para la Prevención de Desastres, el Fondo de Desastres y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas.

IV.5. APROBACIÓN Y MECANISMOS DE COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN DE PODERES

Con objeto de facilitar la aprobación del Presupuesto, se incluye un procedimiento acorde con la reforma constitucional aprobada en abril de 2005 que establece una fecha para la aprobación del Presupuesto, y aumenta el plazo para su examen y discusión; Se incluyen reglas precisas para dar orden al proceso de aprobación del Presupuesto al interior de la Cámara, en los términos siguientes: El Ejecutivo Federal deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1° de abril, un documento que contenga los principales objetivos de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente; Los escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; sobre el monto total del Presupuesto y su déficit o superávit los programas prioritarios y sus montos.

A más tardar el 30 de junio de cada año, se enviará a la Cámara de Diputados la estructura programática a utilizar en el proyecto de Presupuesto de Egresos, donde el Ejecutivo Federal informe sobre los avances físico y financiero de los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación al Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las

nuevas propuestas, señalando las correspondientes fuentes de recursos para financiarlas.

La ley precisa que el Ejecutivo Federal, remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año: Los criterios generales de política económica, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley; La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La iniciativa de Ley de Ingresos deberá contener: la exposición de motivos en la que se señale la política de ingresos del Poder Ejecutivo Federal; Los montos de ingresos en los últimos cinco ejercicios fiscales; La estimación de los ingresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo para los siguientes cinco ejercicios fiscales; La explicación para el año que se presupuesta sobre los gastos fiscales, incluyendo los estímulos fiscales, así como los remanentes del Banco de México y su composición; la propuesta de endeudamiento neto para el año que se presupuesta y las estimaciones para las metas objetivo para los siguientes cinco ejercicios fiscales; la evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anteriores en curso; La estimación de las amortizaciones para el año que se presupuesta y los siguientes tres ejercicios fiscales, así como la estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector Público para el año que se presupuesta y los siguientes cinco ejercicios fiscales.

Por su lado, las Cámaras de Diputados y de Senadores remitirán al Ejecutivo Federal, a más tardar el 1º de octubre de cada año, sus observaciones y propuestas de modificación a la Iniciativa de Ley de Ingresos. De igual forma, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública recibirá de las comisiones que correspondan en razón de su competencia, a más tardar el 8 de octubre las propuestas de modificación al Proyecto de Presupuesto de Egresos. Finalmente la Cámara de Diputados remitirá al Ejecutivo Federal, a más tardar el 20 de octubre, un documento que contenga las propuestas de modificaciones al Proyecto de Presupuesto.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal procederá a evaluar las modificaciones propuestas, a efecto de comunicar a dichas Cámaras su opinión en el caso de la Ley de Ingresos, a más tardar el 8 de octubre y en el caso del proyecto de Presupuesto, a más tardar el 31 de octubre. De esta forma, la Ley de Ingresos deberá ser aprobada a más tardar el 20 de octubre por la Cámara de Diputados y a más tardar el 31 de octubre por la Cámara de Senadores. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre. La Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días naturales después de aprobados; Asimismo, el Ejecutivo Federal deberá enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar 20 días naturales después de publicado el Presupuesto en el Diario Oficial de la Federación, todos los tomos y anexos del Presupuesto, con las modificaciones respectivas, que conformen el Presupuesto de Egresos aprobado.

IV.6. EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL

IV.6.1. EJERCICIO

En este rubro se incluyen diversas disposiciones para regular los sistemas de control presupuestario de los ejecutores de gasto. Asimismo, se eleva a rango de Ley la celebración de convenios y bases de desempeño para el establecimiento de compromisos de resultados con lo que se busca un ejercicio más eficiente, eficaz y con mayor transparencia del gasto público. En materia de seguridad pública y nacional, se proponen reglas presupuestarias especiales para impulsar las funciones que en esta materia lleva a cabo el gobierno sin menoscabo de fiscalizar las erogaciones que se lleven a cabo y, con el propósito de hacer más eficiente las adquisiciones del Gobierno Federal los ejecutores de gasto podrán celebrar contratos plurianuales y tendrán la posibilidad de adelantar los procesos de compra del siguiente ejercicio fiscal con el objeto de no retrasar el ejercicio de los recursos.

IV.6.2. MINISTRACIÓN, PAGO Y CONCENTRACIÓN DE RECURSOS

En esta materia se señalan las reglas generales del cobro y pago de recursos correspondientes a las dependencias, la obligación de los ejecutores del gasto de informar la deuda pública flotante o el pasivo circulante; así como que la Secretaría de Hacienda emita disposiciones para otorgar garantías a favor de las dependencias y entidades; y que no se otorguen garantías con cargo al Presupuesto. Aquellos gastos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre no podrán ejercerse prohibiendo las erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías que tengan el propósito de no reintegrar estos recursos; Asimismo se amplía el plazo a 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio para que los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades que reciban subsidios y transferencias, reintegren a la Tesorería de la Federación el importe disponible de los recursos que conserven, realizando con ello la observancia de la Ley.

IV.6.3. ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS

Las adecuaciones presupuestarias se harán cuando impulsen el logro de los objetivos de los programas indicando la ley los casos en que se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda; Se establece una diferencia entre adecuaciones presupuestarias internas y externas, permitiendo que las primeras sean autorizadas por los ejecutores con solo informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos que se precisen en el Reglamento respectivo, siendo las externas aquellas que requieren aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La ley señala que cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de la entidad, el Ejecutivo deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones. Es decir, la Ley hereda la atribución actual, relativo a las facultades con que cuenta el Ejecutivo Federal para hacer adecuaciones presupuestarias, facultad que puede llevar al extremo de que el Ejecutivo modifique el presupuesto sin que exista posibilidad de impedirlo.

Cabe recordar que en las discusiones de la Ley al momento de debatir este tema se exploraron diversas fórmulas que buscaban conciliar la necesidad de hacer del presupuesto un documento flexible que evite la parálisis gubernamental, y por otro lado, que fuera un documento lo suficientemente rígido que hiciera respetar la voluntad de la Cámara de Diputados; sin embargo, el contenido de este artículo sigue siendo una concesión al presidencialismo a ultranza de los últimos años.

La posibilidad de que mediante una atribución de orden administrativo el Ejecutivo Federal, pueda pasar por encima de la voluntad de la Cámara de Diputados, da cuenta de que la ley, lejos de fortalecer el equilibrio de poderes, limita el ejercicio de la facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto; Por esta razón a futuro será conveniente incluir en el texto de la Ley una fórmula jurídica que garantice el respeto a las decisiones de la Cámara de Diputados, sin que ello implique rigidez para el Poder Ejecutivo en el ejercicio del presupuesto.

IV.6.4. AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

Por lo que corresponde a los ahorros generados por los ejecutores del gasto, éstos deberán destinarse a los programas en términos de las disposiciones generales que se apliquen, sin afectar el logro de sus metas. Con ello se busca inhibir los subejercicios, los cuales podrán ser sancionados buscando impulsar mayor eficiencia del gasto público, ya que los ejecutores tendrán incentivos para ahorrar y destinar dichos recursos a sus propios programas durante el ejercicio fiscal, sin que éstos se deban concentrar en la Tesorería de la Federación; Al respecto el artículo 114 señala que se sancionará a los servidores públicos que realicen acciones u omisiones que generen deliberadamente subejercicios para un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en su presupuesto.

Se incluyen también diversos principios de racionalidad y disciplina presupuestaria para el gasto corriente, incluyendo la regulación para contratación de asesorías, consultorías, investigaciones, gastos de orden social, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, espectáculos culturales o cualquier otro tipo de foro o evento parecido. Con esta medida se busca disminuir la discrecionalidad y restringir este tipo de gasto que en ocasiones es improductivo cuando es utilizado inadecuadamente.

IV.6.5. SERVICIOS PERSONALES

En materia de servicios personales se establecen las reglas de aplicación, así como sobre las percepciones extraordinarias por incentivos al desempeño y los casos en que se podrán hacer contrataciones por honorarios; Se precisa que sólo se podrán realizar movimientos a sus estructuras orgánicas, ocupacionales y salariales, así como a las plantillas de personal, mediante adecuaciones presupuestarias compensadas, cuando no incrementen el presupuesto regularizable para servicios personales del ejercicio fiscal inmediato siguiente. Se promueven asimismo incentivos económicos por el buen desempeño, de forma que se logre un presupuesto con enfoque a resultados. Con estas medidas, se establece una regulación estricta del gasto por este concepto.

IV.6.6. SUBSIDIOS, TRANSPARENCIA Y DONATIVOS

Se establecen disposiciones la ministración de subsidios y transferencias; Los primeros deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad. Con estos criterios, se busca hacer una asignación más eficiente de este instrumento de política económica. Así, se obliga a la identificación de la población objetivo y al establecimiento de montos máximos por beneficiario, y con un acceso equitativo a grupos sociales y géneros, y una evaluación de los beneficios derivados de su aplicación; Asimismo, se busca asegurar que la aplicación de los recursos sea con eficiencia, eficacia, honradez y transparencia²⁴.

También se acotan y simplifican las autorizaciones en materia de reglas de operación para programas sociales a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con objeto de que los recursos lleguen oportunamente a quienes lo necesitan. Se plantea que sea la Cámara de Diputados la que determine los programas que deberán sujetarse a reglas de operación, las cuales deberán ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre, tanto las que se refieran a modificaciones de los programas vigentes como las de programas nuevos.

Se incorporan diversas reglas para sujetar los gastos por concepto de donativos que realizan los ejecutores de gasto. Se precisa que las dependencias y entidades en ningún caso podrán incrementar los recursos que en este rubro hayan sido aprobados por la Cámara de Diputados. Asimismo, se fortalece la transparencia y fiscalización en esta materia; Con ello se regula de forma precisa el contenido y los requisitos que deberá contener este instrumento para la asignación de recursos públicos.

²⁴ Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria una Comparación de 10 Países.- Fundación Ford.- México 2003

IV.7. EL GASTO FEDERALIZADO

Además de las previsiones respecto a la participación en los ingresos públicos excedentes a entidades federativas, la ley establece disposiciones para regular los recursos transferidos a las entidades federativas, la regionalización del gasto y regulaba la operación del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)²⁵.

Respecto a los recursos transferidos a las entidades federativas, se prevé que las dependencias y entidades podrán hacerlo con cargo a sus presupuestos mediante convenios de coordinación que serán públicos, con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales. La suscripción de dichos convenios deberá observar lo establecido en el artículo 82 de la ley, el cual señala que se deberá asegurar una negociación equitativa entre los órdenes de Gobierno Federal y Estatal y deberán formalizarse a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, al igual que los anexos respectivos, con el propósito de facilitar su ejercicio por parte de los gobiernos locales así como de promover una calendarización eficiente de la ministración de los recursos respectivos, salvo en aquellos casos en que durante el ejercicio fiscal se suscriba un convenio por primera vez o no hubiere sido posible su previsión anual, el cual deberá incluir criterios que aseguren transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos; así como establecer los plazos y calendarios de entrega de los recursos que garanticen la aplicación oportuna y atendiendo los requerimientos **de las entidades federativas además de no comprometer recursos que excedan la capacidad financiera de los gobiernos de las entidades federativas**; Especificar, las fuentes de recursos o potestades de recaudación de ingresos por parte de las entidades federativas que complementen los recursos transferidos o reasignados;

En la exposición de motivos del proyecto de Presupuesto de Egresos se informará el estado que guardan los convenios suscritos y los objetivos alcanzados, así como sobre los convenios a suscribir y los objetivos a alcanzar. De los recursos federales que se transfieran a las entidades federativas mediante convenios de reasignación y aquéllos mediante los cuales los recursos no pierdan el carácter de federal, se destinará un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de los mismos; para ello la Auditoría, en los términos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, deberá acordar con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales.

En cuanto a la regionalización del gasto, se precisa que toda erogación para proyectos de inversión deberá tener destino geográfico específico; Y para cualquier programa o proyecto, precisan la asignación de recursos entre Entidades Federativas. Es decir se regula la transferencia de recursos a las entidades

²⁵ Con fecha 27 de diciembre de 2006 se publica el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por los cuales se incorpora a la primera el Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y se deroga de la segunda.

federativas a partir de convenios con la Federación estableciendo con precisión los criterios para la firma de estos convenios, y otorgando importancia a las prioridades, políticas y requerimientos de los gobiernos estatales, así como su capacidad financiera. Se incluyen también los criterios para la fiscalización de estos recursos, con base en acuerdos entre la Auditoría y los órganos fiscalizadores de las legislaturas estatales.

Finalmente y después de varios años de incertidumbre respecto en su incorporación anual en el proyecto de Presupuesto de Egresos, el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas ahora con la sigla de FAFEF se institucionaliza en la Ley de Coordinación Fiscal, derogándolo de la Ley en comento y se establecen los rubros en que estos recursos deberán utilizarse. La mayor parte de esos recursos se gastarán en inversión, y podrán usarse también en modernización de los sistemas de pensiones y de los sistemas de recaudación locales, entre otros rubros.

IV.8. CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y PATRIMONIO PÚBLICO

Se establecen las bases de la contabilidad gubernamental como herramienta para la valuación del patrimonio del Estado, lo que constituye una imperiosa necesidad con base en el registro de operaciones devengadas; Se precisa que la contabilidad gubernamental deberá facilitar la determinación de gastos y costos históricos y el seguimiento y fiscalización del Presupuesto y, su evaluación. Este sistema comprende la captación y registro de operaciones financieras, presupuestarias y de consecución de metas, con lo cual se avanza en la evaluación de resultados y el logro de objetivos como parte de la evaluación del gasto. Se señala además que la contabilidad gubernamental deberá atender las disposiciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación.

Por otro lado se establecen las cuentas que debe incluir la contabilidad de cada ejecutor de gasto y otorga a la Secretaría de Hacienda la facultad de emitir disposiciones generales para integrar los catálogos de cuentas para un registro uniforme de operaciones financieras y presupuestarias. También se refiere a la obligación de llevar registros auxiliares para los programas y proyectos y al registro de las operaciones correspondientes a los PIDIREGAS; Finalmente se establecen los estados financieros que deberán formular las dependencias federales, tales como: el balance general, estado de resultados, estado de origen y aplicación de recursos y también el flujo de efectivo.

IV.9. INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y EVALUACIÓN

En este apartado de la Ley se hace énfasis en que los ejecutores de gasto deberán observar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, se obliga a los ejecutores del gasto a remitir al Congreso la información que se les solicite respecto a sus presupuestos. También se norma lo relativo a los informes trimestrales que se deben presentar al Congreso y la información que

habrán de incluir en lo particular los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos²⁶.

En la ley se incluyen medidas que institucionalizan diversas obligaciones de información y transparencia en la evolución del ejercicio del gasto, así como en su calendarización. La mayoría de estas medidas se reflejan en los informes trimestrales que sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública presenta el Ejecutivo al Congreso de la Unión, mismos lineamientos que se incluían anualmente en el Decreto de Presupuesto y en la Ley de Ingresos.

En cuanto a la evaluación, se instruye al Ejecutivo Federal a la implantación de un “Sistema de Evaluación del Desempeño”, previéndose el otorgamiento de incentivos económicos por el buen desempeño realizado en el ejercicio. Se señala que la Secretaría de Hacienda evaluará periódicamente los ingresos y gasto en función de los calendarios. Asimismo, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública y la Cámara verificarán periódicamente los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades.

Al respecto se incluye tanto a las Comisiones de la Cámara, como a la propia Auditoría, en el proceso de evaluación de la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad del Gobierno en el uso de los recursos públicos; Con estas medidas se incluye a la Cámara de Diputados y sus Comisiones como actores fundamentales del proceso de evaluación de los resultados del ejercicio del gasto, lo cual será un elemento esencial para la toma de decisiones programáticas y presupuestarias²⁷.

IV.10. SANCIONES E INDEMNIZACIONES

Se subraya que la no observancia de la Ley será sancionada de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señalando los supuestos en que se incurrirá en sanciones de acuerdo a las disposiciones generales aplicables, reiterándose el uso de las atribuciones legales de la Auditoría Superior de la Federación; se menciona también que los ejecutores del gasto informarán a la autoridad administrativa cuando exista una conducta sancionada penalmente y se incluyen sanciones a las conductas de los ejecutores del gasto que lleven a un ejercicio ineficiente, ineficaz e inoportuno del gasto público.

²⁶ Hurtado Carlos.- Sostenibilidad de las Finanzas Públicas.- SHCP. México 2005

²⁷ Chávez Presa Jorge A.- Para recobrar la confianza en el Gobierno CFE.- México 2000

CONCLUSIONES

1. El día 30 de marzo de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), misma que entró en vigor el 1 de abril del mismo año. A partir de esa fecha los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos y la Administración Pública Federal están obligados a observar las disposiciones que rigen el proceso presupuestario en su conjunto que incluye el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación.
2. La nueva Ley es el resultado de un intenso proceso de análisis y discusión de casi 2 años, en el cual participaron legisladores de todas las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión; las entidades federativas a través de diversos foros y directamente por conducto de la Conferencia Nacional de Gobernadores –CONAGO--; funcionarios públicos federales y, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, entre otras instituciones de reconocido prestigio.
3. La controversia constitucional presentada por el Ejecutivo federal en contra de las modificaciones realizadas por los diputados al presupuesto del ejercicio 2005 evidenció que la legislación en materia presupuestaria estaba rebasada, por lo que para evitar futuras situaciones de crisis se hacía indispensable aprobar una nueva ley de Presupuesto, con el propósito de evitar tanto la incertidumbre a los ejecutores y destinatarios del gasto, como la discrecionalidad del Ejecutivo en su ejercicio, a fin de lograr un sistema presupuestario más eficiente, una distribución ordenada del gasto público y el establecimiento de normas para que la asignación respondiera a los planes y programas que se concerten.
4. La ley incorpora disposiciones que hasta esa fecha se hallaban dispersas en numerosos ordenamientos, ejem. en cuanto a transparencia, más que incluir medidas adicionales se retoman las que ya se incluían anualmente en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos relativas a la obligatoriedad en la presentación de los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas y la deuda pública.
5. La norma establece los criterios para el otorgamiento de subsidios, señalando que su aplicación deberá sujetarse a los criterios de equidad, transparencia, selectividad y temporalidad. Igualmente se exige la reducción del gasto corriente de la administración pública federal y se incorporan medidas de racionalidad para reducir el gasto administrativo a su mínimo indispensable.
6. La Ley incorpora principios de responsabilidad Hacendaria, los cuales promueven la estabilidad macroeconómica, las finanzas públicas sanas y el uso responsable de los excedentes petroleros. Asimismo plantean un horizonte económico de mediano plazo al precisar que el paquete económico se formule con base en proyecciones a mediano plazo (5 años futuros y serie histórica de 5 años anteriores), lo cual contribuye a dar certidumbre a la política económica.

7. Respecto al endeudamiento público se prevén reglas para que solo en caso de excepción sea factible incurrir en déficit presupuestario, justificando las razones que lo motivan, exponiendo la forma y tiempo en que se regresará el equilibrio presupuestario, y estableciendo requisitos de información y transparencia fiscal que permitan un seguimiento detallado de la evolución de una situación excepcional de desequilibrio fiscal.
8. Se incorpora la fórmula para estimar el precio del petróleo, básicamente porque el monto de su ingreso, y la gran dependencia del presupuesto de egresos ha ocasionado profundas discusiones entre los legisladores, el Ejecutivo federal y las entidades federativas. Para otorgar mayor certeza a ese cálculo, la ley establece una fórmula que incorpora tres elementos: el promedio de los 10 ejercicios anteriores; las cotizaciones a futuro, esperadas para un periodo mayor a tres años, y las cotizaciones esperadas para el ejercicio presupuestario.
9. La misma ley establece la conformación de tres fondos de estabilización que permitan a las entidades federativas, a PEMEX y al gobierno federal contar con recursos suficientes en los años en que los ingresos sean inferiores a los previstos, evitando realizar ajustes al gasto o recortes al presupuesto.
10. Se precisa el mecanismo de ajuste en caso de caída de ingresos para que en caso de que durante un ejercicio fiscal los ingresos proyectados registren una disminución, se pueda compensar con los Fondos de Estabilización o con otras fuentes de ingreso antes de proceder a efectuar ajustes al gasto.
11. Respecto al impacto presupuestario, se señala que las iniciativas de leyes que impliquen mayores gastos, deberán identificar la fuente de ingresos para cubrir los mismos y se agrega que el Ejecutivo Federal está obligado a elaborar un dictamen sobre el costo de sus iniciativas de ley y el Congreso de la Unión deberá contar con una valoración del impacto presupuestario antes de votar las leyes, excluyendo mayor endeudamiento, o en su caso, proponer reducciones a otros rubros de gasto.
12. Se fijan plazos para la aprobación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, a efecto de dar certidumbre legal y económica sobre su aprobación anual, al establecer un procedimiento con etapas específicas: la Ley de Ingresos será aprobada por los Diputados el 20 de octubre y por los Senadores el 31 de octubre, en tanto que el Presupuesto de Egresos se aprobará el 15 de noviembre.
13. Se adelantan los plazos en que el Ejecutivo Federal debe enviar información e iniciar la negociación del paquete económico cada año, detallando el contenido específico de tal información. A partir del 1 de abril, el Ejecutivo enviará al Congreso la información sobre el marco macroeconómico estimado para el siguiente año y sus principales propuestas para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y en el mes de junio remitir los programas principales de gobierno que integrarán el presupuesto.

14. Tratándose de un año de transición de Gobierno, se prevé que el paquete económico en un año de cambio de Administración, se realice con la colaboración institucional del gobierno saliente con el Presidente Electo, incluyendo las propuestas de este último y contando con un Fondo para la Transición para apoyar económicamente las actividades de planeación, programación y presupuestación del equipo de colaboradores del Presidente Electo. Por disposición constitucional en el año de cambio de gobierno el presupuesto se deberá presentar al Congreso a más tardar el 15 de diciembre, sin embargo este plazo no impide que se inicie la discusión del paquete económico desde el 1 de abril fecha en que se entregan los diversos escenarios económicos de cierre de ejercicio y expectativas del siguiente ejercicio.
15. Se establece la base normativa para un presupuesto basado en la planeación del desarrollo efectiva de mediano plazo y orientado a la obtención de resultados, así como un esquema que garantice la viabilidad de las obras públicas y su beneficio social. Se prevé además un procedimiento para evaluar técnicamente los proyectos y asegurar que éstos produzcan los mayores beneficios a la población; en tanto que en materia de pidiregas, se precisan reglas para que estos proyectos sean rentables y se logre atenuar su impacto en las finanzas públicas.
16. Se garantiza la autonomía de ciertos órganos estatales que por sus funciones no deben ser controlados presupuestalmente por el Ejecutivo Federal (Poderes Legislativo y Judicial, IFE y CNDH). Así, se regulan estos órganos públicos, permitiendo el ejercicio autónomo de sus presupuestos sin descuidar el resultado en las finanzas públicas al tiempo que se prevén mecanismos para eficientar el proceso presupuestario; por ejemplo, trámites por medios electrónicos y la figura de afirmativa ficta para ciertas autorizaciones.
17. La ley otorga un impulso al federalismo, institucionalizando mecanismos diseñados en los últimos años y dando certeza a las entidades federativas sobre los recursos que les corresponden; al respecto se garantizan fuentes razonablemente estables de ingresos para las entidades federativas; En cuanto los excedentes petroleros, se diseñan y se dan reglas para determinar qué porcentaje de estos ingresos corresponden a las entidades federativas, incluyendo un fondo de estabilización para compensar caídas por concepto de participaciones.
18. A fin de dar certidumbre en los presupuestos Estatales y Municipales y del Gobierno del Distrito Federal el Ejecutivo se obliga a publicar oportunamente los calendarios de presupuesto; publicar las reglas de operación de subsidios y establecer una clasificación geográfica del gasto para que las entidades federativas puedan planear y presupuestar con tiempo sus actividades.
19. En materia de transparencia y rendición de cuentas se fortalece la transparencia para que los órganos públicos en el ejercicio del gasto y administración de recursos públicos actúen bajo criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, control y rendición de cuentas;

mejorando la calidad de los bienes y servicios públicos y la oportunidad con que éstos se proveen a la población.

20. Se elimina la discrecionalidad para definir el destino de los subejercicios y se busca controlar los mismos, previendo sanciones de resultar éstos, así como establecer reglas claras para destinar recursos a fideicomisos, sujeto a requisitos puntuales de información y rendición de cuentas.
21. En cuanto los donativos, éstos se destinarán sólo para asociaciones no lucrativas que justifiquen la utilidad social de los mismos; dichas asociaciones no podrán tener fines políticos ni religiosos y los subsidios, sólo podrán obtenerse con base en criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, sujetando los programas de subsidios más relevantes a reglas de operación que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y respecto a los adeudos de otros ejercicios (ADEFAS), se precisan reglas claras para cubrir estos compromisos sujetos a un límite preestablecido por el Congreso.
22. La nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, constituye un nuevo orden presupuestario, acorde con un país moderno y plural, garantizando el uso responsable, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos en beneficio de la sociedad mexicana.
23. La ley constituye un avance, pero es perfectible. En aspectos como los fideicomisos, subsidios, entidades con autonomía presupuestal, contabilidad gubernamental y el equilibrio macroeconómico se requiere de mayor precisión, especialmente porque este último ha descansado recientemente en los ingresos petroleros.
24. La Ley constituye un nuevo diseño institucional que sirve como plataforma para lanzar un nuevo orden presupuestario que busca la certidumbre jurídica, económica y transparencia del proceso presupuestario en su conjunto, así como incorporar principios de responsabilidad Hacendaria, para promover una política económica que sustente el desarrollo del país con base en finanzas públicas sanas, el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas sobre el manejo de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

Espino Ayala José.- Fundamentos Institucionales del Mercado; Facultad de Economía, UNAM, México 2002.

Espino Ayala José.- Instituciones y Economía; Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico; Fondo de Cultura económica, México 2000.

Chapoy Benítez Dolores Beatriz.- Planeación, Programación y Presupuestación; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2003.

Espinosa Pérez Eduardo.- Facultades del Congreso en Materia Presupuestaria; Cámara de Diputados, 2003.

Chávez Presa Jorge A.- Para recobrar la confianza en el Gobierno; Fondo de Cultura Económica, México 2002.

Finanzas y Desarrollo.- Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C., Varios Números.

Guerrero Amparán Juan Pablo.- El Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal: Manual; Centro de Investigación y Desarrollo Económico, México 2002.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados LVII Legislatura.- Guía Sobre el Marco Legal del Presupuesto Público Federal, Cámara de Diputados LVII Legislatura.

Burbano Ruiz Jorge E.- Presupuestos: enfoque moderno de planeación y control de recursos; Mc Graw-Hill, New York 1988.

Burkead Jesse.- Government Budgeting, John Wiley and Sons, INC. New York 2001.

Escuela Nacional de Economía.- Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI Editores, México 1966.

González García Eusebio.- Introducción al Derecho Presupuestario; Ediciones de Derecho Financiero, Madrid 1973.

Gutiérrez Gerónimo, Lujambio Alonso y Valadés Diego.- El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder, UNAM, México 2001.

Lyden Fremont J. y Millar Ernest G.- Presupuesto Público, Planeación, Evaluación y Control de Programas; Siglo XXI, México 1995.

Martner Gonzalo.- Planificación y Presupuesto por Programas.

Mijangos Borja María de la Luz.- Derecho Presupuestario; Panomara del Derecho Mexicano, Derecho Financiero, UNAM, Mc Graw-Hill, 1997.

Priego Alvarez Freddy A.- Introducción al Derecho Presupuestario; Edición Porrúa, México 2004.

Rosas Arceo Alfredo.- La Crisis Fiscal del Presupuesto Público en México; Ediciones Técnico-Científicas, UAM Iztapalapa 1992.

Somers, Harold M.- Finanzas Públicas e Ingreso Nacional 2ª Edición, FCE, México 1961.

Musgrave Richard A. y Peggy B. Musgrave.- Hacienda Pública, Teórica y Aplicada, Mc Graw-Hill, México 1995.

Porto Alberto.- El Papel del Presupuesto en Programas de Estabilización con Crecimiento, Revista Presupuesto y Gasto Público, Ministerio de Economía y Hacienda, España 1992.

Torres Prada Lourdes.- La Fiscalización de los Programas Presupuestarios de las Administraciones Públicas, Revista Presupuesto y Gasto Público, España 1994.

Pedroza de la Llave Susana T.- El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1996.

Petrei Humberto.- Presupuesto y Control: Pautas de Reforma para América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, New Cork 1997.

Cuadernos de Relaciones Laborales.- Racionalidad en el gasto público y relaciones entre los actores presupuestarios.

Ley de Planeación.- Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2002.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.- Agenda de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México 2006.