

El presupuesto: una reforma inconclusa

Ma. Fabiola Barros Islas* y Ma. Ysaura Moreno Alamina**

El poder y la Ley no son sinónimos

Marco Tulio Cicerón

180 La aprobación del Presupuesto más que un acto formal para dar cumplimiento a lo establecido en nuestra Ley Suprema, constituye la facultad de conocer, modificar y aprobar las prioridades nacionales que en materia política, económica y social están concretadas al detalle en los planes y programas de la Administración Pública Federal así como de los Poderes y Órganos Autónomos.

Sin embargo, la predominancia de un solo partido en la Cámara de Diputados, propició que el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública Federal, se dictaminaran sin debate, y la existencia de un marco jurídico que tuvo como propósito la discrecionalidad absoluta, el ocultamiento de información, la irresponsabilidad e impunidad y el manejo sin restricciones de los recursos del país, significó la imposibilidad efectiva de que la Cámara de Diputados pudiera hacer uso de las atribuciones que la Constitución le otorga en esta importante materia.

Es a partir de la presente legislatura, cuando los procesos de análisis presupuestal, de

vigilancia en el ejercicio del gasto y de rendición de cuentas, han adquirido un verdadero significado, pero también han dejado claro, que es impostergable modificar el orden legal vigente, para sustituirlo por leyes que logren equilibrar e imprimir una funcionalidad distinta en la relación de Poderes.

En este contexto, los diputados de las fracciones parlamentarias de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido del Trabajo presentaron el pasado 18 de abril una Iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que sustituyera a la vigente.

En las siguientes páginas, describiremos de manera sucinta el contenido de la Iniciativa, desarrollando un análisis previo y breve, del fundamento constitucional de tan importantes facultades, así como las diferentes leyes ordinarias que han regulado el proceso presupuestal, el control y la fiscalización del gasto.

* Licenciada en Derecho, UIA. Asesora de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura.

** Licenciada en Derecho, Universidad Tecnológica de México. Asesora de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura.

FACULTAD CONSTITUCIONAL

La facultad de aprobar el gasto público por la representación popular, ha estado presente en todos los instrumentos constitucionales de la historia de México. Desde la Constitución de Cádiz se estableció la facultad de las Cortes, para fijar los gastos de la administración pública.

Los diferentes instrumentos constitucionales, con Congresos unicamerales como la Constitución de 1814 y 1857 o Bicamerales como la de 1824, de 1836 y 1843, reconocían la necesidad de que fuera el pueblo, por conducto de sus representantes, a quien les correspondiera decidir, a propuesta del Ejecutivo, las áreas o actividades a las cuales deberían aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo así como su fiscalización y análisis, de la misma manera, la gestión de sus administradores.

Con el restablecimiento del Senado en nuestro sistema federal en 1874 y en consecuencia del bicameralismo, se determinaron las facultades que habría ejercer el Congreso de la Unión y las facultades específicas que habrían de ejercer cada una de las Cámaras. Así, el artículo 72 Constitucional, facultó a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como examinar la cuenta que anualmente le presente el Ejecutivo.

El Constituyente de 1917, recogió los postulados políticos de su antecesora y decidió otorgar a la Cámara de Diputados de manera exclusiva, las facultades que le corresponde velar en tanto cámara que representa los intereses populares. La fracción IV del artículo 74 de nuestra Ley Suprema vigente, tiene consignadas aquellas relacionadas con las finanzas públicas y que comprenden tres cuestiones fundamentales: el examen, discusión y aprobación

del presupuesto de egresos, vigilar el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos y la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En una definición genérica, se considera que las facultades exclusivas son aquellas que se ejercen de manera separada y no sucesiva por cada una de ellas. En consecuencia, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son aquellas en las que no interviene el Senado y que una vez ejercidas, se agotan en sí mismas.

La fracción IV del artículo 74 Constitucional de 1917 que faculta a la Cámara de Diputados para: *"Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel"*, ha sufrido 4 reformas. La primera de ellas en 1977, hace la primera mención formal al Presupuesto de Egresos de la Federación y faculta a la Cámara para aprobar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, facultad que fue eliminada en las reformas de 1993. Mediante la reforma de 1987, se modificó la instancia que recibe la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, dejando de ser la Comisión Permanente para presentarse directamente ante la Cámara de Diputados dentro de los primeros días del mes de junio.

En la Constitución de 1857 el plazo entre la presentación del Proyecto y su aprobación era de aproximadamente 4 meses y el segundo periodo de sesiones que comenzaba el primero de abril y terminaba el último de mayo, se destinaba exclusivamente al examen y votación del presupuesto del año fiscal siguiente, las contribuciones para cubrirlos y la revisión de la cuenta del año anterior. El Constituyente de 1917 omitió fijar un plazo para la presentación y en su caso, aprobación del Presupuesto de Egresos.

Mediante reforma de 1977, se fijó el último día de noviembre como fecha de presentación

del Presupuesto de Egresos de la Federación por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, fecha que fue modificada con las reformas de 1982, en las que se fijó el 15 de noviembre como fecha límite para el cumplimiento de dicha obligación. Finalmente, con las reformas de 1993, se estableció que en caso de que el Ejecutivo inicie su encargo en los términos del artículo 83 Constitucional, a saber, el día 1 de diciembre, podrá presentar tanto la Ley de Ingresos como el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación hasta el día 15 de diciembre.

El corto tiempo que transcurre entre la fecha de presentación del proyecto, 15 de noviembre, y el día límite para que sea aprobado, 31 de diciembre, impide a la Cámara de Diputados realizar su tarea con seriedad y responsabilidad, limitando sus facultades de participar de manera decisiva en la determinación de las prioridades nacionales. A efecto de resolver esta limitante, Diputados de diferentes fracciones presentaron diversas iniciativas para reformar la fracción IV del artículo 74 Constitucional con la finalidad de ampliar dicho plazo: sin embargo, el Dictamen correspondiente fue desechado por el pleno de la Cámara de Diputados en el último día de Sesiones del periodo que acaba de concluir, quedando pendiente para la siguiente Legislatura.

Otro tema de relevante importancia es el de la llamada reconducción presupuestal. La multicitada fracción IV del artículo 74, precepto constitucional que contempla los aspectos relacionados con el Presupuesto, no contempla algún mecanismo o reglas a seguir en caso de que el Proyecto de Presupuesto de la Federación no sea aprobado dentro del plazo límite establecido.

Existen diversos mecanismos constitucionales alternativos de reconducción presupuestal en diversos países. Países como Guatemala, Honduras y Paraguay consideran automática-

mente prorrogado el presupuesto anterior, el cual como en el caso de Guatemala, puede ser modificado o ajustado por el Congreso. En España se considera prorrogado el anterior, pero únicamente hasta la aprobación del nuevo. Por otra parte, en países como Panamá, Bolivia, Perú y Chile rige el proyecto presentado por el Ejecutivo. Por último, países como Alemania, facultan al Gobierno Federal a efectuar todos los gastos estrictamente necesarios, tales como obras públicas y servicios, en tanto sea aprobado el Proyecto y entre en vigor.

El mecanismo que tendrá que adoptar la constitución mexicana deberá ser aquel que reduzca las presiones del Ejecutivo sobre la Cámara, que implicará una reforma constitucional que también, quedará pendiente para la Legislatura que suceda a la actual.

LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION DE 1936

Anterior a la Ley de 1936, existía la ley Orgánica del Presupuesto de 1928 que significó la base de una orientación en la preparación y ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, señalando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el organismo del Ejecutivo que coordinaría las actividades de la Administración.

En 1936, la ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación fijó la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de Presupuesto y estableció las atribuciones que le concernían a la Cámara de Diputados. En esta ley se fijaron los principios fundamentales de la estructura presupuestal tales como: universalidad, unidad, especialidad y anualidad haciéndola acorde con la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de universalidad señalado en el artículo 126 de la Constitución fue plasmado en el artículo 33 de la citada ley a efecto de que ningún gasto podría efectuarse sin que existiera partida expresa en el Presupuesto que lo autorizara y que acusara saldo suficiente para cubrirlo.

La unidad presupuestal estriba en que solo haya un presupuesto y no varios, esta regla se estableció en los artículos 13 y 15 en el cual se señalaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formularía el proyecto de General definitivo, definiéndolo como el conjunto de documentos preparados por el Ejecutivo para presentar ante la Cámara de Diputados el programa de las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal en forma de previsiones de Egresos. Esta unidad podía ser alterada para que se hicieran nuevos desembolsos los cuales sólo podían hacerse en casos urgentes a juicio de la Cámara o del Ejecutivo.

Esta ley cuidaba el equilibrio presupuestal donde se establecía en su artículo 1 que las sumas definitivas del Presupuesto nunca excederán a la estimación de los ingresos señalados por la ley respectiva, asimismo en los artículos 29, 30 y 31 indicaba que las reformas al Presupuesto se harían en la misma forma y términos que el Presupuesto General es decir, respetando las reglas generales de preparación y estructura del Presupuesto.

El principio de anualidad se respetó de acuerdo a lo establecido en el artículo 74 fracción IV de la Constitución, señalando en su artículo 28 que el Presupuesto de Egresos se entendía como la autorización expedida por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Fede-

ral, durante el periodo de un año a partir del 1° de enero.

En cuanto a las facultades contenidas en esta ley para la Cámara de Diputados destacaban 2 de gran importancia, la primera consistía en que las Comisiones de Presupuestos de las Cámaras de Senadores y Diputados, respectivamente podrían recabar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todos los datos estadísticos o informes que pudieran contribuir a la mejor inteligencia de las proposiciones contenidas en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación que enviara el Ejecutivo y la otra era la facultad de que la Cámara de Diputados y sus comisiones podrán solicitar la presencia del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público en las juntas o sesiones en que se discuta el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La ley orgánica de Presupuesto de 1936 tuvo 2 reformas durante su vigencia, la primera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 noviembre de 1954 y la segunda el 29 de noviembre de 1956, la más importante fue la del artículo 29 mediante la cual facultaba al Ejecutivo para hacer modificaciones necesarias para que se pudiesen aplicar las leyes o decretos posteriores a la aprobación del Presupuesto cuya ejecución requiriera desembolso de recursos públicos, a diferencia de su texto original que establecía que para este caso no se podría modificar el Presupuesto vigente y el Ejecutivo debería incluir la asignación respectiva en la iniciativa para el siguiente ejercicio fiscal.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL DE 1976

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, promulgada en 1976 y vigente

hasta en nuestros días correspondió a un periodo de manejo de los recursos públicos sin ninguna restricción y sin ser objeto de fiscalización y control.

Esta Ley que tiene por objeto regular el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, consta de 50 artículos, de hecho en un principio estaba formada únicamente por 44.

Se trata de una Ley que no corresponde a la dinámica actual, a la realidad de una sociedad que no da respuesta a las aspiraciones de una sociedad más participativa y demandante.

No contempla a todos los entes públicos que ejercen los recursos del país; los órganos autónomos como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México no están expresamente regulados por esta Ley.

En épocas recientes han surgido organismos a los que se les llaman autónomos tales como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos que se les ha atribuido autonomía técnica y gestión. Estos órganos, cuya autonomía es vaga e indefinida, que ejercen recursos públicos, no han sido considerados hasta la fecha como sujetos de la Ley de presupuesto vigente, dotándolos así de facultades totalmente discrecionales en el ejercicio de los recursos que les son asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La reforma constitucional de 1996 desapareció el concepto del departamento administrativo. Asimismo, con la reforma también constitucional de 1996, consolidó a la Asamblea Legislativa como cuerpo legislativo para el Distrito Federal, con facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, así como para revisar la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de

Hacienda de la Asamblea Legislativa. Por ello, debe de eliminarse de la Ley todo lo referente a los Departamentos Administrativos y al paquete económico del Distrito Federal.

La Ley vigente otorga amplias facultades discrecionales al Ejecutivo Federal para el manejo de los recursos públicos. El artículo 25 por ejemplo, faculta al Ejecutivo para asignar los recursos que se obtenga en exceso a los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación, a los programas que, de manera arbitraria, considere convenientes. Asimismo, este mismo precepto lo faculta a realizar cualquier traspaso de partidas, sujetas únicamente al juicio subjetivo de un encumbrado y casi omnipotente Ejecutivo. Estas amplias capacidades discrecionales, derivaron en una práctica en el ejercicio del gasto, de ejercer los recursos fuera de los montos y conceptos permitidos en el Decreto de Presupuesto, convirtiendo al mismo, en un ejercicio meramente formal por parte del legislativo.

Los instrumentos al alcance del Estado para el logro de objetivos nacionales han sido modificados desde la creación de la ley. La organización administrativa de la Administración Pública Federal y el sistema presupuestario se han ido modernizando, superando a la Ley. Con la finalidad de responder a esa nueva y compleja organización administrativa, el Ejecutivo Federal emite Reglamentos que superan las Leyes y emite Acuerdos, Circulares, Manuales y Normas Presupuestarias, para adecuar el marco normativo presupuestario, fuera de toda legalidad.

Estos ordenamientos administrativos han creado un universo de conceptos, términos, categorías y elementos de gasto que, con significados equívocos han generado gran inseguridad jurídica.

La Ley ha tenido 8 reformas, de las cuales destacan las siguientes: en 1977, para adecuar-

la al precepto constitucional aplicable, se modificó la fecha de entrega del Proyecto de Presupuesto al día 30 de noviembre. En esa reforma se adicionó un párrafo al artículo 25 para facultar al Ejecutivo para determinar la forma en que se invertirían los subsidios que se otorguen a los Estados, municipios, Instituciones o particulares; se facultó a la Secretaría la práctica de auditorías a los ejecutores del gasto público y se adicionó un capítulo quinto con 5 artículos referentes a las responsabilidades. Mediante reformas de 1979, se estableció que el Poder Judicial enviara su respectivo Proyecto de presupuesto de Egresos al Presidente de la República y no directamente a la Cámara de Diputados, como se realizaba.

En 1986, se reformaron los artículos 17 y 18 para que tanto el Poder legislativo como el Poder Judicial enviaran sus respectivos anteproyectos de Presupuesto de Egresos al Ejecutivo Federal a efecto de que se incorporen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el artículo 43 para que la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se presentara a la Cámara de Diputados y no a la Comisión Permanente y mediante el artículo segundo transitorio se derogó el artículo 21 de la Ley, artículo que se refería a la facultad de los diputados para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el Ejecutivo.

La última reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976 se realizó en 1995, mediante la cual se adicionó un segundo párrafo del artículo 30, para introducir la figura de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo, para responder a la problemática económica que prevalecía en ese año y cuya creciente utilización limita la facultad del Congreso de autorizar la totalidad de la deuda pública.

INICIATIVA DE LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

El pasado 18 de abril, diputados de las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo presentaron al Pleno de la Cámara de Diputados una Iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Esta Iniciativa que constituiría una gran oportunidad para que el Poder Legislativo se encontrara en condiciones adecuadas de cumplir cabalmente la obligación que en materia de finanzas públicas le otorga la propia Constitución, y que debió ser el resultado de la participación pluralista en un ambiente democrático en el que se antepusiera el interés por dignificar el Poder Legislativo, no logró someterse a discusión ante el Pleno de la Cámara.

¿La razón? La ausencia del voto favorable del Partido Revolucionaria Institucional, por obvias razones y la ausencia del voto favorable del Partido Verde Ecologista en los tiempos legales. La Ley Orgánica del Congreso, exige el voto favorable de la mayoría simple de los miembros de una Comisión, sobre el Dictamen que se quiera someter a discusión ante el Pleno de la Cámara. Por tal razón, el Dictamen que aprobara la Iniciativa precisaba de 16 votos para poder ser sometido a su discusión.

Por otra parte, las disposiciones procesales limitan, a la representación popular, a discutir y aprobar un Dictamen que no haya sido publicado en la Gaceta Parlamentaria con 48 horas de anticipación con los 16 votos a favor. El día 27 de abril, fecha en la que por la proximidad del periodo debió publicarse el Dictamen, la Comisión contaba con 15 votos; 7 del P.R.D., 7 del P.A.N. y 1 del P.T. El partido Ver-

de, se pronunció a favor de la Iniciativa hasta el día 28 de abril, fecha en la que para poder ser discutido por el Pleno, requería la aceptación de 2/3 partes del pleno para la dispensa de trámites, aceptación que dependía del voto del P.R.I., permitiéndole la posibilidad de impedir su debate y votación.

La Iniciativa de Ley, fue el resultado de la experiencia obtenida en los procesos presupuestarios de la actual legislatura, donde la conformación plural de la misma, provocó la reactivación de los controles Constitucionales, que se tradujeron en acotar a través de los Decretos, la discrecionalidad que posee el Ejecutivo y en sentar las bases para buscar la transparencia en el ejercicio del gasto público.

El uso adecuado y transparente de los recursos públicos, en un sistema como el de México, donde no existe la reelección, por lo que no hay incentivos del gobernante para cumplir sus promesas políticas y guiar su acción de acuerdo con el interés general, la supervisión o vigilancia por el órgano de Representación Popular se hace indispensable para garantizar la transparencia y legalidad en el manejo de los recursos públicos.

Sin embargo, la vigilancia de los recursos públicos por el Poder Legislativo, que implica una supervisión desde el momento de la aprobación del Presupuesto, que el gasto sea ejercido de manera adecuada y eficiente, de acuerdo a lo aprobado originalmente hasta la fiscalización en la rendición de cuentas, requiere de un marco jurídico claro y confiable, para que su participación no se vea limitada solo al acto formal de la aprobación del presupuesto.

La iniciativa presentada se encuentra constituida por ocho títulos denominados: Disposiciones Generales; Del Presupuesto de Egresos de la Federación; De la Programación-

Presupuestación; Del Ejercicio del Gasto Público Federal; De la Disciplina Presupuestaria; De la Contabilidad; De la Información, Evaluación y Control y finalmente De las Responsabilidades.

El Principal objetivo de esta Ley es la consolidación de un marco jurídico claro y confiable que permita el verdadero equilibrio entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo en lo referente al proceso presupuestario, el ejercicio del gasto y la rendición de cuentas.

La iniciativa no pretende que el presupuesto sea un instrumento rígido, incapaz de poder reaccionar ante los cambios que pudieran suscitarse durante el transcurso del año para el cual fue aprobado, sin embargo si limitan las excesivas facultades discrecionales con las que cuenta el Ejecutivo Federal y que le impiden a la Cámara de Diputados participar en temas económicos de gran impacto social.

Dentro del primer título se determinó el objeto de la ley y se incorporaron definiciones de términos que serán citados en reiteradas ocasiones los cuales permiten dar coherencia y claridad a lo que se establece, también se incluyeron definiciones que si bien son utilizadas comúnmente no cuentan con una definición en algún ordenamiento legal tales como transparencia, eficacia, eficiencia, entre otros. Asimismo se incorporaron terminos que son acordes a la actual Estructura programática empleada para la elaboración del Presupuesto.

Uno de los principales obstáculos que ha enfrentado la actual Legislatura es el corto tiempo que transcurre entre la fecha en la que el Ejecutivo presenta el proyecto de presupuesto, y el día límite para que sea aprobado. En este limitado tiempo, resulta imposible un análisis profundo del proyecto de presupuesto y hacer modificaciones sustanciales al mismo. Como consecuencia de este plazo, los Diputados ven limitada su facultad de participar de manera de-

cisiva en la determinación de las prioridades nacionales.

La finalidad de someter el presupuesto a la aprobación de la Representación Popular es la de garantizar que los planes y programas gubernamentales del Ejecutivo, concretados al detalle en un proyecto de Presupuesto, sean conocidos, modificados y aprobados por la Soberanía popular. Es por ello que en el Título Segundo de la Iniciativa, se incorporó la obligación al Ejecutivo de presentar a la Cámara, los lineamientos de política económica e información sobre las principales variables económicas necesarias para determinar las capacidades presupuestales, durante los primeros 15 días de septiembre, a fin de contar oportunamente con elementos suficientes para una mejor comprensión del contenido del Proyecto.

Los tres procesos de análisis presupuestal experimentados por los Diputados integrantes de la presente Legislatura, dejaron claro que la Cámara de Diputados está limitada en su posibilidad efectiva de hacer uso de las atribuciones que la Constitución le otorga en esta importante materia, por excesivas facultades discrecionales del Ejecutivo, falta de información clara y oportuna y por el insuficiente tiempo para su análisis y aprobación.

La iniciativa tomó en cuenta que el presupuesto como su nombre lo indica, puede tener variaciones durante el ejercicio, por ello, prevé mecanismos claros y precisos para el supuesto de que los ingresos establecidos en la Ley de Ingresos disminuyan y por el contrario en caso de que se generen ingresos excedentes también establece los mecanismos para su destino.

Por lo anterior se incluyó un capítulo de Equilibrio Presupuestario que establece la responsabilidad fiscal del Estado para promover las finanzas públicas sanas, asimismo se fijó un límite máximo del 3 por ciento del producto

interno bruto como déficit público permisible para un ejercicio fiscal, con la finalidad de ofrecer mayor certidumbre a los agentes que intervienen en nuestra economía y sobre el manejo responsable de las finanzas públicas. También se estableció que el gasto neto total no puede ser mayor al total de los ingresos señalados en la Ley de Ingresos, incluyendo el monto de endeudamiento autorizado para el ejercicio.

Los excedentes de los ingresos públicos y los gastos considerados como no devengados han sido ejercidos por el Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus facultades discrecionales consignadas en la ley vigente. Por ello la Iniciativa, incorpora disposiciones que obligan al gobierno federal a informar, pedir opinión a la Cámara de Diputados para modificar los montos programados para diversos rubros de gasto o para llevar a cabo reasignaciones de programas y recursos entre dependencias, si ello excede ciertos límites establecidos en la ley.

Esta iniciativa buscó en todo momento la mayor transparencia en el proceso presupuestal y la garantía de la participación de la Cámara de Diputados cuando se requiera modificar de manera sustantiva los ramos generales del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En varios ejercicios fiscales hemos observado que durante el transcurso del año el Ejecutivo modifica las partidas presupuestales en cualquier proporción sin que solicite autorización. Las modificaciones presupuestales realizadas por el Ejecutivo Federal en los últimos años han rebasado los 30 mil millones de pesos en determinadas partidas lo cual representa cambios de más de 1000 por ciento, y donde la Cámara quedó excluida totalmente, por lo anterior, dentro del Título Cuarto, se establecieron límites precisos para que en caso de una adecuación presupuestal de más del 10 por ciento en un ramo o un cambio acumulado

mayor al 1 por ciento del gasto programable tendrán que ser discutidos y la Cámara emitirá opinión para que sea tomada en cuenta por el Ejecutivo.

La falta de información ha sido uno de los grandes problemas con que se enfrenta el Legislativo para cumplir cabalmente con su efectiva fiscalización del gasto público. Un análisis profundo requiere indudablemente de adecuados insumos de información. Esta información, para que sea útil debe reunir las características de oportunidad y veracidad para fundamentar objetivamente la toma de decisiones. La nueva ley, garantiza a los legisladores el acceso oportuno a los datos estadísticos e información existente que puedan contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el Proyecto de Presupuesto, así como de la evolución del gasto durante el ejercicio y de esta forma estar en condiciones adecuadas para la toma de decisiones, estableciéndole al Ejecutivo un plazo máximo de 10 días para que la proporcione. Además, los funcionarios públicos deberán proporcionar dicha información bajo protesta de decir verdad, sin perjuicio de lo dispuesto que en materia de responsabilidad establece la Constitución Política, la ley Federal de Responsabilidad de los Servidores públicos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables.

Lo anterior, porque durante varios ejercicios fiscales se ha observado que el Ejecutivo presenta información incompleta, insuficiente, falsa o se ha negado a responder a los requerimientos específicos de información que realizan los legisladores.

Asimismo, el Ejecutivo presenta los documentos que de manera unilateral considera convenientes para justificar su propuesta presupuestal es por lo que también se establece que

documentos deberán acompañar al Proyecto de Presupuesto.

Por otra parte, con esta Ley, el Ejecutivo Federal estará obligado a hacer públicas dentro del primer bimestre del ejercicio las reglas de operación, los calendarios de gasto y los padrones de beneficiarios con el objeto de asegurar la aplicación eficiente y transparente de los recursos públicos y deberá mantener actualizada todo tipo de información relacionada con la Hacienda Pública a través de medios electrónicos de acceso remoto en línea, para que la población en general, pueda acceder libremente a ella.

Por otra parte, el dispendio de recursos en la Administración Pública, en los Poderes y Organos Autónomos es por todos conocida, gastos en partidas que cubren pagos excesivos en alimentos, servicios de telefonía, de ceremonial y de publicidad, entre otros, que no constituyen erogaciones vitales o necesarias para el desarrollo del país. Por ello, con el fin de procurar que los recursos se destinen a aquellas actividades prioritarias de desarrollo nacional se estableció un título quinto relativo a la disciplina presupuestaria, fundamental para contribuir al fortalecimiento de nuestra economía y apoyar el gasto en fomento productivo y desarrollo social que requiere el país.

Este título obliga al Ejecutivo Federal y a los Poderes y Organos Autónomos a racionalizar el gasto destinado a actividades administrativas y de apoyo que no estén directamente vinculadas al cumplimiento de las metas de dichos programas y a promover un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. La Iniciativa establece disposiciones en las que se enumeran aquellos conceptos de gasto que por su destino específico, deben estar sujetos a criterios de austeridad y establece limitaciones o condiciones específicas para la contratación de asesorías, estudios e investigaciones.

En este mismo sentido de disciplina presupuestaria, la Iniciativa limita la posibilidad de contraer compromisos que rebasen el ejercicio presupuestal, con excepciones como las obras públicas y adquisiciones. En congruencia con este principio, la Iniciativa excluye los denominados PIDIREGAS de la Ley, cuya creciente participación se ha traducido en costos que tendrán que ser cubiertos con recursos públicos para los próximos años, convirtiéndose en una limitante a la facultad que tiene el Congreso de autorizar la totalidad de la deuda pública y en un factor de inestabilidad para las finanzas públicas.

Durante los últimos procesos presupuestarios, se afirmó la necesidad de establecer criterios claros y objetivos para la distribución de las participaciones, aportaciones y subsidios federales, así como mecanismos legales que hagan realidad la concurrencia estatal.

La tendencia de la política gubernamental ha sido la modificación sustancial de la forma en que se definen las asignaciones presupuestales, que vía subsidios, otorga el gobierno federal a las dependencias. Los criterios que guían estas adjudicaciones, no han sido claros ni públicos.

Esta ausencia de indicadores o criterios apuntan hacia una fuerte presencia de conside-

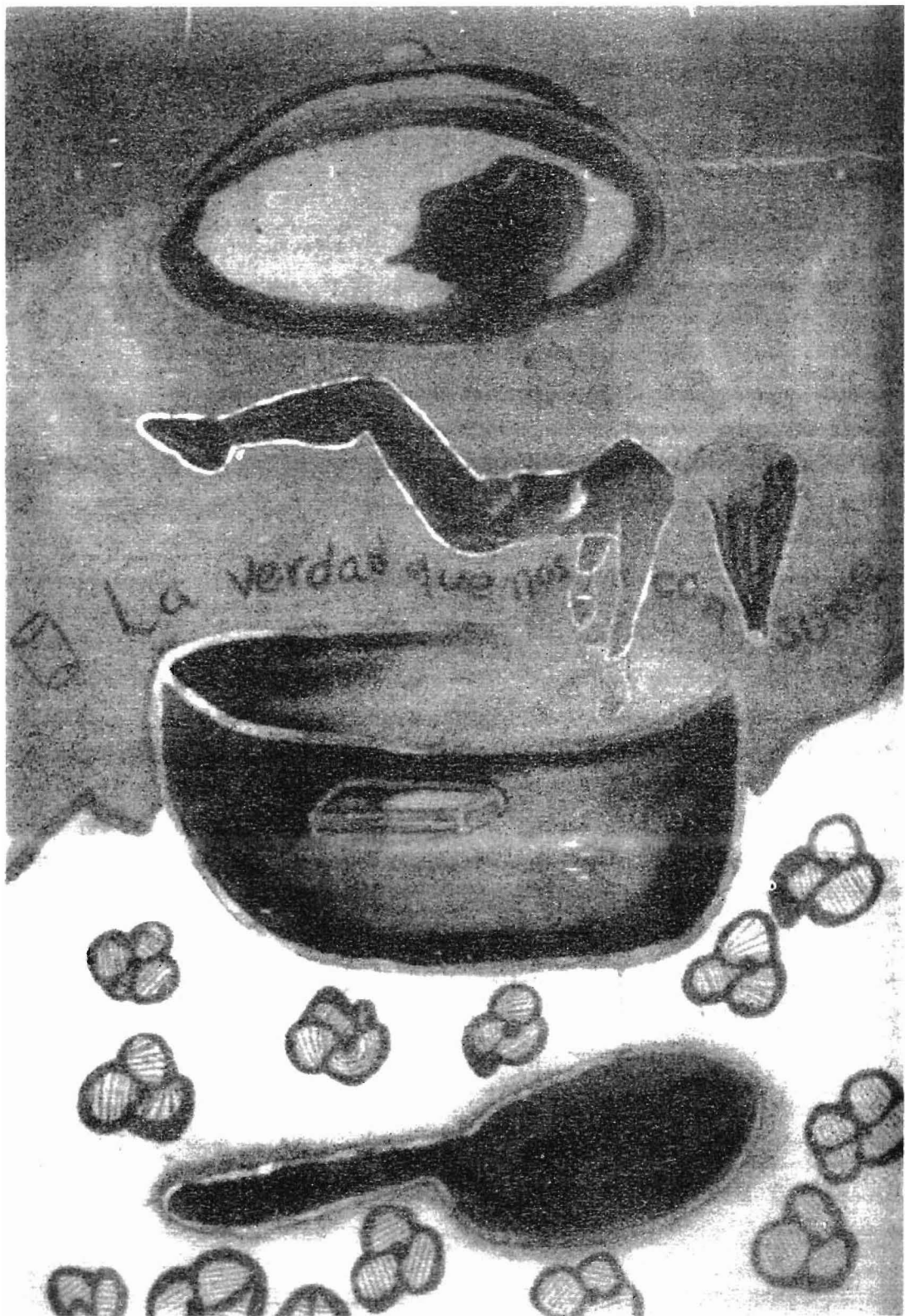
raciones políticas y a tratos discrecionales. Por ello, el Capítulo III de la Iniciativa obliga al Ejecutivo a otorgar los subsidios federales, en base a criterios de distribución que garanticen la equidad, la transparencia, la objetividad, selectividad y publicidad.

Estamos convencidas que es el marco jurídico el que requiere cambiar de raíz, si es que en realidad deseamos rescatar para el Poder Legislativo, la seriedad y la responsabilidad que deben de caracterizarlo.

Esta Iniciativa, que hemos intentado describir en estas páginas, que cuenta con un Dictamen favorable de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, tendrá que permanecer pendiente de votación hasta el siguiente periodo de sesiones, lo que sin duda, dependerá de la conformación política de la próxima Legislatura.

Si la siguiente legislatura, no toma la decisión de continuar el proceso de modificaciones a fondo de los métodos y procedimientos que se siguen ahora en la función legislativa, vinculada al proceso presupuestal, que logren dignificar al Poder Legislativo, lo único que se producirá es un mayor descrédito ante una sociedad cada vez mas participativa y demandante.

QUÓRUM



"La verdad que nos consume", mixta tela, 1999