

Cuadernos del Seguimiento  
ciudadano al **Poder Legislativo**  
*en México*

## ¿Cómo fortalecer la participación de la Cámara de Diputados en el **Gasto Público**?

---

Agenda de Reformas Presupuestarias  
que modifican el papel del Legislativo  
en las Finanzas Públicas

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN ..... 5

I. Reformas que modifican la participación del Legislativo en las Finanzas Públicas ..... 6

    I.1 Distribución de Ingresos Excedentes por la venta internacional del petróleo ..... 8

    I.2 Partida Secreta y los retrocesos en materia de transparencia ..... 12

    I.3 Proyectos de Inversión Multianuales y Marco Presupuestario de Mediano Plazo ..... 15

    I.4 Reconducción Presupuestaria ..... 19

    I.5 Impacto Presupuestario ..... 21

    I.6 Planeación ..... 22

2. Propuestas que se deben discutir en Paralelo ..... 25

CONCLUSIONES ..... 29

BIBLIOGRAFÍA ..... 31

¿Cómo fortalecer la participación de la Cámara de Diputados en el Gasto Público?  
Agenda de Reformas Presupuestarias que modifican el papel del Legislativo en las Finanzas Públicas

Esta publicación se realizó en el marco del Proyecto de Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México, gracias al apoyo de la Fundación Open Society Institute.

**Autores:** David Dávila Estefan, Juan Antonio Cepeda, Jorge Romero León  
**Con la colaboración de:** Rocío Moreno

**Diseño Gráfico:** Deikon

**Impreso por:** Mono Comunicación, S.A. de C.V.

©2005, Fundar Centro de Análisis e Investigación  
Popótl 96 5; Tizapán San Ángel; México, DF

Impreso en México / Printed in Mexico

## INTRODUCCIÓN

La controversia constitucional que se suscitó tras la negociación del presupuesto 2005 puso en evidencia la obsolescencia de las disposiciones que definen las reglas del ciclo presupuestario en estos tiempos de pluralidad democrática. El día de hoy resulta fundamental la definición de un marco jurídico que oriente el uso de los recursos públicos hacia un enfoque de obtención de resultados, una fiscalización y evaluación efectivas y reduzca al mínimo la posibilidad de la parálisis entre poderes. Algunas de las ventajas que ofrece una reglamentación que de certidumbre al ejercicio de las facultades de cada poder el ciclo presupuestario son precisamente los incentivos que se generan para acotar los márgenes de discrecionalidad, evaluar sistemáticamente los programas de política pública implementados por el Ejecutivo y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

En este contexto, la LIX legislatura ha manifestado la intención de desahogar distintas reformas presupuestarias, siendo el proyecto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) el último esfuerzo concreto con el propósito de definir nuevas reglas para el ciclo presupuestario. Con el propósito de hacer un breve diagnóstico del estado que guardan dichas iniciativas, esta investigación retoma diversos temas de reformas presupuestarias que desde la LVII legislatura han constituido esfuerzos aislados por mejorar las reglas que actualmente definen las relaciones entre los actores clave del ciclo presupuestario.

Algunos de los temas más recurrentes de estas iniciativas son el establecimiento de mecanismos más precisos para estimar y distribuir los ingresos petroleros, la coordinación y flujo de información entre poderes durante las fases de programación y presupuestación, la integración de un marco de planeación económica de mediano plazo, mecanismos que eviten la parálisis de la discusión como la reconducción presupuestaria, entre otros. En ese sentido, el documento intenta sistematizar la discusión que se ha producido a la luz del debate legislativo en torno a la aprobación de una nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Lo que salta a la vista en el análisis de las iniciativas es el hecho de que éstas proponen medidas que resuelven sólo una parte del problema. Por tan sólo mencionar un ejemplo, pocas de estas iniciativas han hecho referencia a la necesidad de transformar el papel que habrán de observar los legisladores durante las fases de aprobación y evaluación del presupuesto. Es necesario que las reformas se desahoguen desde una visión comprensiva, que al tiempo que favorezcan el flujo de información hacia el legislativo y delimiten sus facultades para modificar el presupuesto, generen los incentivos necesarios para que éste ejerza un contrapeso efectivo. Dicho en otras palabras, la reforma debe procurar que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo observen una serie de obligaciones que permitan ver con claridad, oportunidad y posibilidades de análisis el proceso presupuestario en general.

I. Reformas que modifican la participación del Legislativo en las Finanzas Públicas

La siguiente tabla muestra las diversas iniciativas de reforma constitucional, de Ley Federal de Presupuesto así como a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión que han sido presentadas en el Poder Legislativo para modificar la participación del Legislativo en el ciclo presupuestario.

Iniciativas de reformas presupuestarias presentadas desde la LVII Legislatura

| Fecha de presentación en el pleno | Legislatura | Presentada por                               | Grupo Parlamentario | Temas de las iniciativas de reforma  |
|-----------------------------------|-------------|--|---------------------|--|
| 6 Abril 1998                      | LVII        | Diputado Gerardo Buganza                     | PAN                 | • Adelanto presentación PPEF<br>• Reconducción presupuestaria  |
| 7 Abril 1998                      | LVII        | Diputado Pablo Gómez Álvarez                 | PRD                 | • Reconducción presupuestaria  |
| 13 Nov. 1998                      | LVII        | Diputado Mauricio Rossell Abitia             | PRI                 | • Integrar al Senado a la aprobación del PPEF<br>• Reconducción presupuestaria<br>• Adelanto presentación PPEF   |
| 17 Octubre 2000                   | LVIII       | Diputado Julio Castellanos Ramírez           | PAN                 | • Reconducción presupuestaria<br>• Transparencia remuneraciones  |
| 5 Abril 2001                      | LVIII       | Poder Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada | PAN                 | • Adelanto presentación PPEF<br>• Reconducción presupuestaria<br>• Impacto presupuestario<br>• Partidas Secretas<br>• Marco Presupuestario de Mediano Plazo<br>• Veto presidencial al presupuesto  |
| 23 Mayo 2001                      | LVIII       | Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta          | PRD                 | • Adelanto presentación PPEF<br>• Reconducción presupuestaria<br>• Cuenta Pública<br>• Presupuesto con carácter de Ley<br>• Partidas secretas<br>• Veto Presidencial   |
| 14 Dic. 2001                      | LVIII       | Diputado Martí Batres Guadarrama             | PRD                 | • Reconducción presupuestaria  |
| 29 Nov. 2001                      | LVIII       | Jesús Ali de la Torre                        | PRD                 | • Impacto presupuestario   |
| 19 Marzo 2002                     | LVIII       | Diputado Tomás Torres Mercado                | PRD                 | • Adelanto presentación PPEF<br>• Transparencia  |
| 2 Abril 2002                      | LVIII       | Diputado Raúl Homero González Villalva       | PRI                 | • Adelanto presentación PPEF   |
| 10 Abril 2003                     | LVIII       | Jorge Alejandro Chávez Presa                 | PRI                 | • LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO<br>• Armonización de etapas del proceso presupuestario<br>• Responsabilidad fiscal<br>• Impacto Presupuestario<br>• Estímulos con eficiencia económica<br>• Transparencia<br>• Certidumbre a los proyectos de inversión de largo plazo<br>• Participación de la Cámara de Diputados en la planeación y presupuestación<br>• Reasignaciones presupuestarias de impacto social y económico<br>• Ingresos excedentes<br>• Racionalidad y disciplina presupuestaria<br>• Inversión pública<br>• Subsidios, transferencias y donativos |

Iniciativas de reformas presupuestarias presentadas desde la LVII Legislatura

| Fecha de presentación en el pleno | Legislatura | Presentada por  | Grupo Parlamentario                   | Temas de las iniciativas de reforma  |
|-----------------------------------|-------------|---|---------------------------------------|--|
| 24 Abril 2002                     | LVIII       | Diputados Jorge Alejandro Chávez Prsa, Beatriz Paredes Rangel y David Penchyna Grub | PRI                                   | • Reforma a la Ley Orgánica del Congreso   |
| 22 Mayo 2002                      | LVIII       | Diputado José Manuel del Río Virgen   | Integrantes de la Comisión Permanente | • Adelanto presentación PPEF<br>• Comparecencias de funcionarios   |
| 27 Agosto 2003                    | LVIII       | Diputado Jorge Alejandro Chávez Presa   | PRI                                   | • Adelanto presentación PPEF<br>• Impacto presupuestario<br>• Planeación<br>• Marco Presupuestario de Mediano Plazo  |
| 9 Sept. 2003                      | LIX         | Diputada Cristina Portillo Ayala  | PRD                                   | • Adelanto presentación PPEF<br>• Reconducción presupuestaria<br>• Cuenta Pública<br>• Presupuesto con carácter de Ley<br>• Derogación de partidas secretas<br>• Veto presidencial al presupuesto  |
| 9 Dic. 2003                       | LIX         | Diputado Javier Castelo Parada  | PAN                                   | • Adelanto presentación PPEF<br>• Reconducción presupuestaria<br>• Cuenta Pública<br>• Derogación de partidas secretas<br>• Marco Presupuestario de Mediano Plazo<br>• Fecha de aprobación del Presupuesto   |
| 25 Marzo 2004                     | LIX         | Diputada Minerva Hernández  | PRD                                   | • Derogación de la Partida Secreta   |
| 30 Marzo 2004                     |             | Diputado Luis Antonio Ramírez Pineda  | PRI                                   | • Adelanto presentación PPEF<br>• Fecha de aprobación del Presupuesto<br>• Facultad legislativa de Modificar del Presupuesto   |
| 6 Abril 2004                      | LIX         | Diputado José Juan Barcenas González  | PAN                                   | • Adelanto presentación PPEF   |
| 25 Marzo 2004                     | LIX         | Diputada Minerva Hernández  | PRD                                   | • Derogación de la Partida Secreta   |
| 13 Abril 2004                     | LIX         | Diputado Juan Carlos Pérez Góngora  | PRI                                   | • Adelanto presentación PPEF<br>• Reconducción presupuestaria<br>• Derogación de partidas secretas<br>• Facultad legislativa de Modificar del Presupuesto  |
| 14 Abril 2004                     | LIX<br>LIX  | Diputado Francisco Rojas Gutiérrez  | PRI                                   | • LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO<br>• Reconducción presupuestaria<br>• Reconducción para la Ley de Ingresos<br>• Equilibrio presupuestario<br>• Marco Presupuestario de mediano plazo<br>• Mecanismo para fijar el precio internacional de la mezcla de petróleo mexicana<br>• Impacto presupuestario<br>• Ingresos excedentes<br>• Compromisos de balance económico<br>• Proyectos de presupuesto de los poderes y entes autónomos<br>• Transparencia fiscal<br>• Planeación y programación de mediano plazo<br>• Presupuesto por programas<br>• Identificación programática de gastos<br>• Autonomía de gestión de las entidades paraestatales<br>• Gastos preferentes |

Iniciativas de reformas presupuestarias presentadas desde la LVII Legislatura

| Fecha de presentación en el pleno | Legislatura | Presentada por                     | Grupo Parlamentario | Temas de las iniciativas de reforma  |
|-----------------------------------|-------------|------------------------------------|---------------------|--|
|                                   |             |                                    |                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Adecuaciones presupuestarias</li><li>• Servicios personales</li><li>• Subsidios, transferencias y donativos</li><li>• Sanciones e Indemnizaciones</li><li>• Servicios personales</li><li>• Subsidios, transferencias y donativos</li><li>• Sanciones e Indemnizaciones</li></ul> |
| 22 Abril 2004                     | LIX         | Diputado Guillermo Huizar Carranza | PRD                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Adelanto presentación PPEF</li><li>• Reconducción presupuestaria</li><li>• Autorización de Proyectos de Inversión Multianuales</li></ul>   |
| 26 Mayo 2004                      | LIX         | Joel Padilla Peña                  | PT                  | LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO: <ul style="list-style-type: none"><li>• Proyecciones económicas de mediano plazo</li><li>• Participación Ciudadana</li></ul>   |

Fuente: Gaceta Parlamentaria de las LVII, LVIII y LIX Legislaturas

I.1 Distribución de ingresos excedentes obtenidos por la venta internacional de petróleo

Uno de las propuestas fundamentales en la agenda de reformas presupuestarias ha sido la fijación de mecanismos para tener mayor certidumbre acerca del precio internacional de petróleo durante el ejercicio fiscal y lograr una distribución menos discrecional cuando existan ingresos excedentes derivados de un alza en el precio internacional del barril. El Proyecto de Dictamen de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria presentado en marzo 2005 incorpora algunas de las propuestas presentadas con anterioridad para solventar los problemas relacionados los vacíos que han permitido la discrecionalidad en el uso de estos recursos entre las que se encuentran las siguientes:

Iniciativas de reforma presentadas para reglamentar la distribución de los ingresos excedentes

| Fecha de presentación en el pleno | Legislatura | Presentada por                     | Grupo Parlamentario | Temas de las iniciativas de reforma |
|-----------------------------------|-------------|------------------------------------|---------------------|-------------------------------------|
| 10 Abril 2003                     | LVII        | Jorge Alejandro Chávez Presa       | PRI                 | LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO          |
| 14 Abril 2004                     | LIX         | Diputado Francisco Rojas Gutiérrez | PRI                 | LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO          |

Fuente: Gaceta Parlamentaria de las LVIII y LIX Legislaturas

Las últimas dos décadas se han caracterizado por un volátil comportamiento del precio internacional de hidrocarburos. Así como se han presentando años con caídas abruptas en el precio del barril, provocando recortes en el gasto, también se han observado años en los que el precio del petróleo ha sido muy superior al estimado, permitiendo la disposición de recursos adicionales para distribuirse entre los diferentes programas y necesidades nacionales.

En México, las oscilaciones en el precio internacional del petróleo han ocasionado que en los últimos años, la Cámara de Diputados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tengan dificultad en llegar a un acuerdo durante la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Generalmente la SHCP ha tendido a subestimar el precio internacional del petróleo con relación a las metas de ingresos petroleros de los legisladores, restringiendo el margen de la Cámara para reasignar el Presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal.

Durante la discusión del PPEF 2005, este escenario se suscitó de nuevo. La Cámara de Diputados fijó como meta un precio internacional del petróleo superior en 4 dólares al fijado en el proyecto de Ley de Ingresos por la SHCP. Funcionarios de Hacienda argumentaron que tras años de encontrarse en sus niveles máximos; la caída del precio del petróleo ocurriría en cualquier momento. En contraste, la Cámara argumentó que el establecimiento de un precio internacional más bajo únicamente provocaría que el gasto del siguiente año fuera injustificadamente menor. A lo anterior Hacienda se opuso, argumentado que resulta más fácil redistribuir recursos adicionales que recortar el gasto como consecuencia de menores ingresos por concepto de la venta del petróleo.

No obstante, terminada la discusión el precio de venta del barril se estableció 4 dólares por encima del enviado por Hacienda, quedando en 27 dólares en oposición al precio de 23 dólares propuesto por el Ejecutivo. Ello representó el precio aprobado por los legisladores más elevado de la presente administración.

|      | Precio del Petróleo por Ejecutivo | Precio Aprobado |
|------|-----------------------------------|-----------------|
| 2000 | 15.50                             | 15.00           |
| 2001 | 18.00                             | 18.00           |
| 2002 | 17.00                             | 15.50           |
| 2003 | 17.00                             | 18.35           |
| 2004 | 20.00                             | 20.00           |
| 2005 | 23.00                             | 27.00           |

Elaboración propia con datos de la Iniciativa de Ley de Ingresos y la Ley de Ingresos 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005

Desde 2001 hasta 2004, el precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo se había ubicado por debajo de los 20 dólares. En contraste, debido a la tendencia que presentó a lo largo de 2004 el precio del petróleo (u.s.\$30.26 precio promedio), para 2005 la estimación del precio fue mayor:

El establecimiento de un precio del barril más alto por parte de los legisladores en 2005 se encuentra relacionado con que al haber recursos adicionales, la distribución se ha prestado a la discrecionalidad y la falta de transparencia. Hasta ahora, durante el manejo de los recursos excedentes, no ha habido cabida para que la Cámara funcione como contraparte y establezca su punto de vista sobre el destino final de los recursos pues el marco jurídico que regula la distribución de los recursos excedentes ha permitido la arbitrariedad en la distribución de los recursos excedentes por diversas razones.

En primer lugar, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público en su artículo 25, establece que el Ejecutivo Federal puede asignar los recursos adicionales a los programas que considere convenientes y autorizar los trasposos de partidas cuando sea procedente. En ese sentido, dicho artículo ha generado un desequilibrio en las facultades del Ejecutivo provocando la distribución de los excedentes sin ningún tipo de control.

Otro factor que ha impedido a la Cámara fiscalizar el uso de los recursos excedentes se debe a que no tiene conocimiento de la generación de recursos adicionales y su distribución hasta meses después, cuando los recursos ya han sido ejercidos.

Aunque en ejercicios fiscales recientes se ha utilizado el Decreto de Presupuesto de Egresos y la ley de Ingresos para resolver algunos de los vacíos de la normatividad actual; su validez temporal ha restringido la capacidad de planeación en un marco económico de mediano plazo, provocando que el ejercicio del gasto en los años subsecuentes sea incierto.

Esta falta de “principios específicos para la planeación y programación del gasto público federal”<sup>1</sup> ha sido retomada recientemente en la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria. El nuevo marco legal pretende lograr una reforma integral que permita lineamientos en el ejercicio del gasto más claros y concretos. Lo que salta a la vista es que la especificidad con que el proyecto está redactado genera 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 establece que el Ejecutivo podrá 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 sea el caso. Por otra parte, también señala que los recursos adicionales que no tengan un destino específico, deberán expresarse en las leyes fiscales.

En lo que se refiere a los ingresos propios de las entidades paraestatales, el proyecto establece que deberán destinarse, en primer lugar, al aumento en el gasto no programable y, en segundo lugar, al aumento en los gastos presupuestados derivados de las variaciones en la economía nacional y los desastres nacionales.

Este mismo artículo incluye un apartado que señala que el sobrante de los ingresos, después de haber cumplido con los gastos señalados, y una vez que se haya determinado que los ingresos estimados no disminuyeron, se deberán destinar de la siguiente manera:

- 25% al Fondo de Estabilización de las Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios
- 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos
- 40% al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros

Para los dos primeros fondos, se dispone que se destinarán recursos excedentes desde que comience el año fiscal hasta tener una reserva que permita compensar una caída en la Recaudación Federal Participable o de los ingresos petroleros del Gobierno o de Petróleos Mexicanos, en caso que esto suceda. La cantidad de recursos que deberá haber en estos fondos será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos estimada para el año por un factor de 1.87 --esto es para el caso del PAFEF y para el FEIIP-- y para el FEIP, se utilizará un factor de 3.75. Los recursos destinados para invertir en Infraestructura para PEMEX serán transferidos anualmente a la paraestatal.

La gran ventaja que representa incluir este artículo dentro de la nueva Ley de Presupuestos es que los criterios para la distribución de los excedentes estarán integrados en una ley reglamentaria. Ello reducirá al Poder Ejecutivo el margen para la discrecionalidad en las modificaciones. Como se expuso más arriba, hasta ahora los criterios de distribución de los recursos excedentes han tenido que presentarse en los decretos del Presupuesto anualmente;

<sup>1</sup>Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la ley federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria pp. 1.

lo cual hasta ahora no ha sido suficiente para impedir la reducción el porcentaje de distribución de cada uno de los fondos para sufragar gasto corriente.

Siendo más específicos, para el caso del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros, cuando se creó en 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 el ejercicio fiscal de 2005. Ello permitió que una vez que ya no habían recursos para destinar a alguna de las otras partidas, los recursos salieron del Fondo.

| Aprobado 2000  | Proyecto 2001  | Aprobado 2001  | Proyecto 2002  | Aprobado 2002  |
|--|--|--|--|--|
| 40% FEIP   | 40% FEIP   | 33% FEIP   | 33% FEIP   | 33% FEIP   |
| 60% Amortización Deuda Pública   | 60% Balance Económico Sector Público                                   | 33% Balance Económico Sector Público   | 33% Balance Económico Sector Público   | 33% Balance Económico Sector Público   |
|  |  | 34% Infraestructura sureste, agua potable y alcantarillado, proyectos de explotación petrolera | 34% Infraestructura sureste, agua potable y alcantarillado, proyectos de explotación petrolera | 34% Infraestructura sureste, agua potable y alcantarillado, proyectos de explotación petrolera |
| Proyecto 2003  | Aprobado 2003  | Proyecto 2004  | Aprobado 2004  | Proyecto 2005  |
| 33% FEIP   | 25% FEIP   | 33% FEIP   | 25% FEIP   | 25% FEIP   |
| 33% Balance Económico Sector Público   | 25% Balance Económico Sector Público                                   | 33% Balance Económico Sector Público   | 25% Balance Económico Sector Público   | 25% Balance Económico Sector Público   |
| 34% Infraestructura sureste, agua potable y alcantarillado, proyectos de explotación petrolera | 50% Gasto en inversión en infraestructura en las entidades federativas | 34% Infraestructura sureste, agua potable y alcantarillado, proyectos de explotación petrolera | 50% Programas y obras de infraestructura en las entidades federativas                          | 50% Gasto inversión Pemex  |

Fuente: Elaboración propia con datos de los Proyectos de Presupuestos de Egresos de la Federación y del Decreto de Presupuestos de la Federación 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005

El Proyecto de Decreto señala que la aplicación de los recursos dependerá de las reglas de operación de cada fondo, las cuales serán emitidas por la Secretaría<sup>2</sup>. En el supuesto de que los ingresos proyectados para el ejercicio fiscal en curso disminuyan, el Ejecutivo tendrá la opción de utilizar recursos adicionales provenientes de alguno de los rubros especificados dentro de la Ley de Ingresos con la excepción de que estos tengan un destino específico, que venga contenido dentro de las Leyes de carácter fiscal en tres casos:

- Si disminuyen los ingresos petroleros se podrán utilizar recursos del FEIP.
- Si disminuye la Recaudación Federal Participable prevista dentro de la Ley de Ingresos, se podrán tomar recursos del PAFEF.
- Y, finalmente, si disminuyen los recursos de PEMEX, se podrán emplear los recursos del FEIIP.

Otra de las de los especificidades que se incluyeron en el Proyecto de Decreto (artículo 20) señala que el Poder Legislativo y Judicial y los entes autónomos tendrán la facultad de autorizar erogaciones adicionales con cargo a los ingresos excedentes. Para poder hacer el cargo, en primer lugar, los poderes y los entes deberán registrar ante la Secretaría dichos ingresos y, en segundo lugar, deberán informar a la Secretaría sobre las salidas y la aplicación de los ingresos utilizados. Este artículo representa una puerta para la discrecionalidad al gasto de los ingresos excedentes, pues no por informar a la Secretaría acerca del uso de estos recursos significa serán bien utilizados. El propósito fundamental de establecer reglas claras para el uso de los recursos excedentes es que éstos sean ejercidos en prioridades nacionales.

<sup>2</sup>De acuerdo al artículo 21 del proyecto de Dictamen de Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Tras lo expuesto, sería pertinente prolongar la discusión legislativa para realizar un análisis más profundo de los alcances de la nueva ley para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la aplicación de los ingresos excedentes. También sería recomendable incluir en dicha ley especificaciones más puntuales sobre el papel que habrá de observar la Cámara en el ejercicio de la fiscalización de los recursos que se obtengan a través de este concepto.

## I.2 Partida Secreta

Cuando se presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados para su primera lectura el dictamen de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), legisladores y diversos actores políticos<sup>3</sup> advirtieron de inmediato los riesgos para la transparencia que ocasionaría la reglamentación y reactivación de esta partida. Dicha reglamentación se establece así en el artículo 49 de la ley mencionada:

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 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.

Cabe recordar qué dice el artículo 74, fracción IV al que hace mención la LFPRH:

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.

Actualmente, esta disposición constitucional no se encuentra reglamentada, situación que deja totalmente al albedrío del presidente en turno el uso que se le da a la partida secreta. Presumiblemente, al reglamentar el uso que el presidente puede hacer de la partida secreta, los diputados buscan acotar la discrecionalidad con la que se ha ejercido por diferentes presidentes en nuestra historia. Sin embargo, al definir como clasificada y reservada la información sobre la partida secreta, destinada a gastos en seguridad nacional, no será posible conocer y evaluar el buen uso de estos recursos --ni siquiera los diputados tendrán acceso a la información. Consecuentemente, al no poder conocer esta información, no se tendrá manera de comprobar si efectivamente la discrecionalidad se redujo, es decir si efectivamente los recursos asignados a esta partida se destinaron a gastos en seguridad nacional.

Antes de abordar el problema de fondo, que tiene que ver con las repercusiones que esta reglamentación tiene en materia de transparencia y rendición de cuentas, vale la pena revisar el comportamiento de la partida secreta en los últimos periodos presidenciales, para advertir que la amenaza no es menor. Como veremos, aún cuando esta partida aparece en ceros en la Cuenta Pública desde 1998, con las condiciones que establecería la LFPRH nada, ni la presión ciudadana ni los mecanismos de vigilancia con que cuenta el Congreso, garantizaría que la historia se repitiera.

<sup>3</sup>Véase, por ejemplo, el comunicado de prensa del IFAI núm. 14 del 9 de marzo: "El último párrafo artículo 49 de Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, retroceso en transparencia".

En una investigación publicada en 1997, Sergio Aguayo muestra cómo los presidentes durante los 15 años entre 1983 y 1997 gastaron "secretamente" casi mil 342 millones de dólares.<sup>4</sup> Se destaca que "Miguel de la Madrid ejerció diariamente en promedio 160 mil dólares; Carlos Salinas de Gortari, 390 mil, y Ernesto Zedillo lo redujo a 145 mil por día, durante 1995 y 1996." En total, Miguel de la Madrid ejerció 352,739,170 dólares (58,789,862 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 857,751,170 dólares (un promedio de 142,958,530 dólares por año) entre 1989 y 1994; Ernesto Zedillo, por su parte, ejerció un total de 106,076,150 dólares (53,038,075 anuales en promedio) entre 1995 y 1997. Por supuesto, el destino de este dinero no fue llamado a rendir cuentas.

## Los retrocesos en materia de transparencia

La discusión sobre la LFPRH responde a la necesidad de establecer reglas que permitan un proceso presupuestario más democrático. En ese sentido, el proyecto debe tener como criterio transversal la transparencia, de tal suerte que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo observen una serie de obligaciones que permitan ver con claridad, oportunidad y posibilidades de análisis el proceso presupuestario en general.

En este tenor, la necesidad de reglamentar la partida secreta parece, a primera vista, un proyecto que impediría a los presidentes de ahora en adelante ejercer recursos de manera discrecional y al margen de la rendición de cuentas. Sin embargo, existen dos consideraciones que permiten pensar que en realidad no se logra este objetivo:

- Por un lado, circunscribe el gasto de la partida secreta a la asignación de recursos para investigaciones en seguridad nacional. El problema es que el ejercicio del gasto y los resultados que emanen de él siguen estando fuera de la vista de los ciudadanos. No tiene ningún sentido para la democracia que el Auditor Superior de la Federación conozca esta información y no pueda hacerla pública.
- Por otro lado, y en términos políticos, la reglamentación de la partida secreta generaría nuevos incentivos y una justificación a la reactivación de un rubro que lleva desde 1998 sin ejercer recursos. Y mientras no sea transparente el presupuesto, la suspicacia racional de los ciudadanos nos llevaría a creer que el gasto de la partida secreta puede tener como objetivo primordial las elecciones de 2006.

<sup>4</sup>Aguayo, Sergio, "El presupuesto federal bajo la lupa. La 'partida secreta'", Reforma, México D.F., 18 de agosto de 1997.

| Año  | Artículos del DPEF que define recursos a la partida secreta | Monto asignado     | Ejercido | Párrafo que hace referencia a la partida secreta y a la asignación de los recursos destinada a ella   |
|------|---|--------------------|----------|---|
| 1998 | Art. 14   | \$50,000,000.00    | \$0.00   | Las partidas a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo serán las comprendidas en el concepto 7300 del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas. El ejercicio de los recursos que comprende el concepto 7300 del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, estará sujeto a las reglas que para tal efecto establezca la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, las cuales deberán garantizar el carácter secreto de estas erogaciones. |
| 1999 | Art. 12   | \$1,000,000,000.00 | \$0.00   |   |
| 2000 | Art. 14   | \$0.00             | \$0.00   | Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  |
| 2001 | Art. 5  | \$0.00             | \$0.00   | Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  |
| 2002 | Art. 5  | \$0.00             | \$0.00   | Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  |
| 2003 | Art. 23   | \$0.00             | \$0.00   | Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  |
| 2004 | Art. 8  | \$0.00             | **       | Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  |
| 2005 | Art. 8  | \$0.00             | **       | Para el presente año fiscal, no se incluyen previsiones para el programa erogaciones contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  |

¿Para qué reactivar el gasto en la partida secreta, ahora que el presupuesto federal lleva tantos años sin ese lastre? Si la voluntad de los diputados está expresamente vinculada con la transparencia y con la abolición de la corrupción, ¿por qué no abolir la partida secreta, que lo único que ha hecho es generar conflictos de opacidad?

El Poder Legislativo no ha sido consistente en su esfuerzo para solucionar los problemas surgidos históricamente con respecto a la partida secreta. Un ejemplo claro de ello es la iniciativa que presentó la Diputada de esta LIX Legislatura, Minerva Hernández. El año pasado propuso reformar la Constitución. Específicamente, propuso derogar el párrafo que habla de esta partida. Sin embargo, esta iniciativa fue rechazada.

| Iniciativas para derogar totalmente de la Constitución de la Partida Secreta |             |                                  |                     |                                     |
|--|-------------|----------------------------------|---------------------|-------------------------------------|
| Fecha de presentación en el pleno  | Legislatura | Presentada por                   | Grupo Parlamentario | Temas de las iniciativas de reforma |
| 9 Sept. 2003   | LIX         | Diputada Cristina Portillo Ayala | PRD                 | Derogación de Partidas Secretas     |
| 25 Marzo 2004  | LIX         | Diputada Minerva Hernández       | PRD                 | Derogación de Partidas Secr tetas   |

Fuente: Gaceta Parlamentaria de la LIX Legislaturas

Este ejemplo nos habla de dos cosas que hay que tomar en cuenta:

- En primer lugar demuestra que la existencia de la partida secreta es un resquicio de discrecionalidad que ningún actor político quiere desaparecer.
- En segundo lugar muestra que quienes proponen esta iniciativa tienen incentivos muy fuertes a generar condiciones para que en los siguientes años se justifique y legitime la utilización de la partida secreta. Estos incentivos están íntimamente ligados con la posibilidad que algunos partidos tienen para llegar a la presidencia en 2006.

La desaparición de la partida secreta es una demanda de transparencia que debe ser tomada en cuenta. Las razones para hacerlo son históricas y de magnitudes graves para el país.

Los legisladores tienen en sus manos la oportunidad de corregir una de las más agraviantes opacidades presupuestarias que constitucionalmente aún guarda el Ejecutivo en el manejo de los recursos públicos. En caso de que la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* se apruebe manteniendo intacto el artículo 49, la Cámara de Diputados perderá una oportunidad única para el fortalecimiento de sus capacidades y atribuciones de evaluar al Poder Ejecutivo y convertirse en un verdadero contrapeso.

1.3 Proyectos de Inversión Multianuales y Marco Presupuestario de Mediano Plazo

Este ha sido un tema presente en la agenda legislativa desde los inicios de la LVII legislatura. Aunque este tema ha sido retomado en el Proyecto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la inquietud por integrar a la legislación un marco presupuestario de mediano plazo y aprobar presupuestos multianuales ha sido recurrentemente defendida tanto por el poder Ejecutivo como los legisladores en los últimos años.

1. Objetivos del Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MTEF)

La justificación económica para la integración de un marco presupuestario de mediano plazo (Médium Term Expenditure Framework por sus siglas en inglés) es la eficiencia y el equilibrio fiscal que permite la utilización de proyecciones económicas por un periodo de hasta tres años. Este tipo de proyecciones permiten estimar la factibilidad



financiera de proyectos que toman más de un año en ser ejecutados al tiempo que permiten una distribución más eficiente del gasto sin incurrir en desequilibrios fiscales<sup>5</sup>. En algunos casos, los expertos en este marco presupuestario consideran que los esfuerzos por mantener la disciplina fiscal desde una perspectiva cortoplazista pueden traer efectos económicos adversos, tales como el recorte gastos cuyos beneficios toman tiempo en materializar.

El Marco presupuestario de mediano plazo ha sido definido por el Banco Mundial como un instrumento para vincular presupuestariamente a las políticas públicas hasta por un periodo de tres años<sup>6</sup>. Este marco presupuestario requiere de un ejercicio de planeación de arriba abajo en el que se estiman los precios actuales y futuros de las políticas existentes y que se rectifica cada año para valorar si se efectúan o no cambios a las políticas. Si se instrumenta de una forma efectiva, el MTEF puede:

- equilibrar el balance macroeconómico de un país,
- distribuir de mejor forma que lo que permite un presupuesto anual los recursos por los que compiten los diferentes sectores y
- anticipar la asignación de recursos a los directores de las dependencias<sup>7</sup>.

2. Falsas concepciones acerca del MTEF

Sin embargo, el organismo señala que existen concepciones falsas acerca del MTEF. Por ejemplo, éste no facilita el financiamiento de recursos para todos los proyectos de inversión con objetivos factibles, ni la contabilidad o incluso una relación más clara entre la asignación recursos y los resultados esperados<sup>8</sup>.

La experiencia de algunos países sugiere que el éxito del MTEF depende de la solidez de las proyecciones de gasto e ingresos, de la factibilidad de realizar proyecciones de gasto de tres años en todos los niveles de gobierno y en caso de que no sea factible, de la posibilidad de desarrollar capacidades para hacerlo. Las condiciones administrativas que permiten el desarrollo para la planeación y de una definición clara de objetivos de la política fiscal en el mediano plazo también son dos elementos que condicionan el éxito del MTEF.

En ese sentido, en algunos países los intentos por planear en un horizonte económico de mediano plazo han fracasado debido a la falta de una proyección macroeconómica efectiva.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico por su parte ha recomendado al gobierno Mexicano adoptar un marco presupuestario de mediano plazo que vincule proyectos prioritarios para el desarrollo nacional con asignaciones presupuestarias de más de un ejercicio fiscal. La organización, ha sugerido que una planeación multianual permitiría definir objetivos presupuestarios más claros<sup>9</sup>. Entre las recomendaciones de inversión figuran áreas de alto impacto social como infraestructura básica (provisión de agua potable y drenaje), salud y educación.

3. Riesgos del MTEF

Lo que salta de la experiencia de algunos países es que el marco presupuestario de mediano plazo implica una intensa labor de proyecciones económicas y definición de prioridades entre los distintos sectores de la administración

<sup>5</sup>OECD, *Enhancing the cost effectiveness of the of public spending*, Paris 2003.  
<sup>6</sup>Vinaya Swaroop, *Medium Term Expenditure Framework debate, PREM Week, November 21, 2000* University of Maryland disponible en: [www1.worldbank.org/publicsector/pe/mtefpreweek.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/mtefpreweek.htm).  
<sup>7</sup>Swaroop, *Ibid*.  
<sup>8</sup>Swaroop, *Ibid*.  
<sup>9</sup>Bénédicte Larre y Marcos Bonturi, *Public spending in México: how to enhance its effectiveness*, Economics Department Working Paper No. 228, OECD, Paris 2002.

pública cuyo éxito a menudo depende del nivel de armonización de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno. Existen experiencias poco exitosas registradas por el Banco Mundial que apuntan que la disparidad de recursos humanos y administrativos entre los gobiernos estatales y locales pueden echar abajo los esfuerzos del gobierno para planear el gasto en un horizonte de mediano plazo.

Otro de los riesgos del MTEF es la incapacidad de entes externos de monitorear el suministro de recursos en un horizonte de mediano plazo. En el caso mexicano, las restricciones normativas que impiden al Poder legislativo efectuar un papel de monitoreo y control evaluatorio del gasto podrían aumentar el margen discrecionalidad en caso de un esquema económico de mediano plazo. En el mismo sentido, una reforma que extienda al Poder Legislativo la facultad de aprobar presupuestos de mediano plazo podría dar lugar a reasignaciones poco efectivas.

Por esa razón, un marco presupuestario como este debería ser acompañado de una reestructuración del congreso que permita evaluar eficazmente, tomar decisiones sustentadas y rendir cuentas.

La siguiente tabla presenta la totalidad de iniciativas sobre inversión multianual y proyecciones económicas de mediano plazo. Las iniciativas pueden dividirse temáticamente por iniciativas que incorporan proyectos de inversión multianual, y otras que incorporan en el Presupuesto la elaboración de proyecciones económicas de mediano plazo.

| Iniciativas presentadas en materia de inversión y proyecciones multianuales |             |                                       |                     |   |               |
|---|-------------|---------------------------------------|---------------------|---|---------------|
| Fecha de la iniciativa  | Legislatura | Presentada por                        | Grupo Parlamentario | Tema  | Status Actual |
| 3 Abril 2001  | LVIII       | Vicente Fox Quesada                   | PAN                 | • Proyección económica de mediano plazo<br>• Aprobación legislativa de proyectos multianuales | Rechazada     |
| 27 Agosto 2003  | LVIII       | Diputado Jorge Alejandro Chávez Presa | PRI                 | • Proyección económica de mediano plazo<br>• Aprobación legislativa de proyectos multianuales | En Comisión   |
| 9 Dic. 2003   | LIX         | Diputado Javier Castelo Parada        | PAN                 | • Proyección económica de mediano plazo   | En Comisión   |
| 13 Abril 2004   | LIX         | Diputado Javier Castelo Góngora       | PRI                 | • Proyección económica de mediano plazo   | En Comisión   |
| 14 Abril 2004   | LIX         | Diputado Francisco Rojas Gutiérrez    | PRI                 | • Proyección económica de mediano plazo   | En Comisión   |
| 22 Abril 2004   | LIX         | Diputado Guillermo Huizar Carranza    | PRD                 | • Proyección económica de mediano plazo<br>• Aprobación legislativa de proyectos multianuales | En Comisión   |
| 26 Mayo 2004  | LIX         | Joel Padilla Hernández                | PT                  | • Proyección económica de mediano plazo<br>• Participación ciudadana                          | En Comisión   |

Fuente: Gaceta Parlamentaria de la LVIII a la LIX legislaturas

Del total de las iniciativas, sólo las del Presidente Vicente Fox, y los Diputados Guillermo Huizar y Jorge Chávez Presa otorgan a la Cámara de Diputados la atribución de aprobar proyectos de inversión de más de un ejercicio fiscal. El resto de ellas pugnan porque el Ejecutivo presente en el PEF proyecciones económicas de mediano plazo. Es decir, esta última reforma concierne únicamente al Ejecutivo.

La iniciativa del Presidente Vicente Fox Quesada de abril de 2001 proponía que la cámara de diputados tuviera la facultad de modificar o cancelar programas de inversión de mediano plazo a la vez que reglamentaba la posibilidad de que la Cámara de Diputados modificar los programas y proyectos de inversión multianuales. La justificación para modificar los programas en esta propuesta obedece a cambios tecnológicos, la integración de nuevos programas o proyectos de inversión y las nuevas necesidades de infraestructura en el país.

La iniciativa del Ejecutivo establecía que en caso de aprobar un presupuesto con déficit presupuestario, éste debería establecer en el dictamen su reducción progresiva en los tres años siguientes, de tal forma que para el cuarto año desapareciera el déficit público. También disponía que la planeación económica de mediano plazo, debía tomar en cuenta proyecciones económicas que se tendrían que incluir en la Ley de ingresos y el presupuesto de Egresos.

Por su parte, la iniciativa de Ley Federal de Presupuesto del Diputado Chávez Presa, busca la elaboración de proyecciones económicas de mediano plazo extendiendo a la Cámara de Diputados la facultada de autorizar erogaciones multianuales sólo aplicables a proyectos de infraestructura que generen sus propios ingresos u obligaciones que señalen una fuente de recursos.

En la misma tónica, la iniciativa de Ley Federal de Presupuesto del diputado Joel Padilla de mayo de 2004, propone estimar proyecciones de gasto de mediano plazo tomando en cuenta las prácticas del MTEF utilizados en la países miembros de la OCDE para no incurrir en déficit presupuestario. El artículo de la iniciativa de Ley Federal de Presupuesto se cita enseguida:

Artículo 14.- La proporción del déficit presupuestario con respecto al producto interno bruto que el Ejecutivo Federal solicite para su autorización en las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, si fuera el caso, deberá tomar como indicadores a las circunstancias del ciclo económico y a las necesidades sociales que priven en ese momento. Asimismo, deberá observar la tendencia mundial de este indicador en los países de la OCDE y de otras economías del mundo.

La iniciativa de Ley Federal de Presupuesto del Diputado Francisco Rojas está más orientada hacia la certidumbre económica de mediano plazo. Esta iniciativa propone acompañar los ordenamientos de ingresos y gastos con criterios generales de política económica que incluyan estimaciones económicas que abarquen 3 ejercicios fiscales futuros, el año que se presenta y los resultados de los 3 ejercicios anteriores además de una presentación de los requerimientos financieros del sector público necesarios para alcanzar los objetivos de las políticas públicas del Gobierno Federal y las entidades paraestatales. La iniciativa se distingue de aquella presentada por el Presidente Fox porque no extiende al Legislativo la facultad de modificar o aprobar proyectos de más de un ejercicio fiscal.

Detrás de esta breve revisión de iniciativas de reforma que buscan involucrar al Congreso en la evaluación y aprobación de proyectos de mediano plazo, seguimos sin conocer a fondo los problemas de factibilidad que enfrentarían los diputados al recibir la responsabilidad de participar en un marco presupuestario de mediano plazo. Dadas las condiciones actuales, estos problemas de factibilidad podríamos asociarlos a los factores que han impedido el desarrollo de capacidades presupuestarias del Legislativo, como la exclusión del sistema de comisiones de las funciones de monitoreo y evaluación de la política pública o la concentración del trabajo presupuestario en una sola comisión.

Si la Cámara recibe facultades para evaluar presupuestos en una perspectiva económica de mediano plazo sin una reforma que antes permita desconcentrar y desahogar el trabajo presupuestario en comisiones, es probable que tenga lugar una delegación de funciones de evaluación y monitoreo y por lo tanto un retroceso en materia de transparencia. En el caso de que el Legislativo no presentase las capacidades para evaluar y fiscalizar en un horizonte presupuestario de mediano plazo, la introducción del MTEF dificultará las funciones de evaluación y monitoreo en el Poder Legislativo.

I.4 Reconducción Presupuestaria

La reconducción presupuestaria es un mecanismo cuya función es evitar la parálisis institucional en caso de que al inicio del ejercicio fiscal no estuvieren aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo a la legislación que existe en otros países, la reconducción presupuestaria se puede adoptar provisional o definitivamente tanto para el caso de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación del año anterior a fin de evitar la suspensión de los pagos necesarios para el funcionamiento del Estado. Mientras que en algunos países se adopta provisionalmente el presupuesto del año anterior hasta que el Congreso aprueba el definitivo, en otros países se adopta definitivamente el del año anterior y en algunos casos el que envía el presidente.

La reconducción del presupuesto también puede variar en función de la cantidad de pagos que cubre. 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 año fiscal. En una de ellas, que es la que procede 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 segunda, lo que procede es prorrogar la vigencia del presupuesto del año anterior.<sup>10</sup> La tabla siguiente muestra algunos países de América Latina que emplean la figura de reconducción presupuestaria.

| Países que ocupan la figura de reconducción presupuestaria en América Latina |   |   |
|--|---|---|
| País   | Vigencia del Presupuesto del año anterior hasta la aprobación del Presupuesto del Ejecutivo | Vigencia del Presupuesto enviado por el Ejecutivo |
| Argentina  | ***   |   |
| Colombia   | ***   |   |
| Chile  |   | ***   |
| Guatemala  | ***   |   |
| Honduras   | ***   |   |
| Paraguay   | ***   |   |
| Perú   |   | ***   |
| Bolivia  |   | ***   |
| Panamá   | ***   |   |
| República Dominicana   |   | ***   |
| Uruguay  | ***   |   |

Fuente: Mauricio Rossell Abitia, Congreso y Gobernabilidad en México, una perspectiva desde la experiencia internacional, Cámara de Diputados, LVII Legislatura

<sup>10</sup>Esta tendencia ha sido detallada la iniciativa presentada por el diputado Mauricio Rossell Abitia, del grupo parlamentario del PRI en la LVII Legislatura, disponible en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 13 noviembre de 1998.

Aunque ambas formas de reconducción limitan la facultad de control que en materia de presupuesto otorga la Constitución a la Cámara de Diputados, 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 caso de instituciones presupuestarias verticales, el presupuesto enviado por el Presidente 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 en el plazo señalado el Presupuesto de Egresos, aún después de la reforma constitucional que extendió el plazo para la discusión legislativa a tres meses, la fecha de aprobación del presupuesto casi siempre se acerca al inicio del ejercicio fiscal, lo que provoca incertidumbre y dificultad iniciar la transferencia de los recursos a ejercer.

La tabla siguiente muestra las iniciativas que se han presentado desde la LVII Legislatura sobre reconducción presupuestaria. Nos remitiremos a algunas de las propuestas presentadas en estas iniciativas para ilustrar el debate que se ha desarrollado sobre este asunto.

| Iniciativas que han propuesto reconducción presupuestaria en las últimas tres legislaturas |             |                       |                     |
|--|-------------|-----------------------|---------------------|
| Presentada por   | Legislatura | Fecha de Presentación | Grupo Parlamentario |
| Gerardo Buganza Salmerón   | LVII        | 6 Abril 1998          | PAN                 |
| Mauricio Rosell Abitia   | LVII        | 13 Noviembre 1998     | PRI                 |
| Julio Castellanos Ramírez  | LVIII       | 17 Octubre 2000       | PAN                 |
| Vicente Fox Quesada  | LVIII       | 5 Abril 2001          | PAN                 |
| Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta  | LVIII       | 23 Mayo 2001          | PRD                 |
| Diputado Martí Batres Guadarrama   | LVIII       | 14 Diciembre 2001     | PRD                 |
| Diputada Cristina Portillo Ayala   | LIX         | 9 Septiembre 2003     | PRD                 |
| Diputado Javier Castelo Parada   | LIX         | 9 Diciembre 2003      | PAN                 |
| Diputado Juan Carlos Pérez Góngora   | LIX         | 13 Abril 2004         | PRI                 |
| Diputado Francisco Rojas   | LIX         | 14 Abril 2004         | PRI                 |
| Diputado Guillermo Huizar Carranza   | LIX         | 22 Abril 2004         | PRD                 |

Fuente: Gaceta Parlamentaria de las LVII, LVIII y LIX Legislaturas

La mayor parte de las iniciativas proponen una reconducción del presupuesto basada en el año anterior y algunas de ellas sólo de forma provisional. Entre las iniciativas que remiten a este tipo de reconducción figuran la del diputado Julio Castellanos en el año 2000, la iniciativa del Presidente Vicente Fox Quesada y la del diputado Francisco Rojas. La iniciativa de éste último, presentada en abril de 2004, pugna por una reconducción parcial como la que proponía el Ejecutivo dos años atrás.

El diputado expuso en el pleno que esta forma de reconducción resolvía el problema de la incertidumbre económica mientras que la Cámara definía el presupuesto definitivo. La iniciativa de reconducción provisional del presupuesto del Presidente Fox proponía únicamente la reconducción para los gastos cuya suspensión implicaría la cancelación de servicios públicos fundamentales como salud, educación, energía eléctrica o seguridad pública.

De esa forma, mientras la Cámara de Diputados aprueba en un periodo extraordinario el presupuesto definitivo, la iniciativa del Ejecutivo proponía que los pagos obligatorios fueran los siguientes:

- Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes; es decir aquellas obligaciones que se puedan determinar a través de cantidades específicas, porcentajes o fórmulas establecidas en las disposiciones legales
- El gasto corriente aprobado en el año anterior hasta por el porcentaje que determine la ley
- Los salarios de los servidores públicos
- Los compromisos contractuales que de suspenderse generarían costos adicionales para el gobierno

Durante el debate parlamentario sobre esta propuesta se expuso que la propuesta de reconducción del Ejecutivo podría reducir la incertidumbre y las presiones que afectan al funcionamiento de la economía al garantizar la asignación presupuestaria automática para los diferentes programas de la administración pública. Pero también 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 actualmente ocasiona esta laguna jurídica, e incluso degeneraría en un incentivo perverso para no aprobar el presupuesto. En razón de estos argumentos, entre otros, la iniciativa fue votada en contra.

Diversos legisladores han expuesto en distintos momentos argumentos en contra de la reconducción presupuestaria, pues consideran que la integración de esta figura a la constitución sería un incentivo para que el Legislativo no apruebe el Proyecto de Presupuesto enviado por el presidente. Una de las posturas más representativas de la oposición a esta figura es la del diputado Jorge Alejandro Chávez Presa, quien en una de las iniciativas presentadas en la LVIII legislatura (2000-2003) argumentaba:

“...visto desde otro modo, también podría decirse que si en la historia moderna no se ha ocupado un mecanismo de reconducción, especialmente en los últimos años caracterizados por una Cámara de Diputados plural, es porque no se requiere dicho mecanismo. Las fechas fatales han obligado a los legisladores y al Ejecutivo Federal a llegar a acuerdos, aunque se reconoce que en varias ocasiones con un alto costo para el país. Sin embargo, estos costos serían aún mayores si se contemplara la reconducción, pues al incluirla como opción, habría incentivos para ejercerla, dejando al país en la incertidumbre”<sup>11</sup>

Ciertamente, el análisis y aprobación del presupuesto son de las atribuciones más importantes que mantiene la Cámara de Diputados a lo largo del ciclo presupuestario. La adopción de una figura de reconducción altera 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 resuelva la parálisis institucional y la incertidumbre económica que genera cada año la cercanía entre la votación del presupuesto y el inicio del año fiscal, pero en detrimento de los beneficios del contrapeso legislativo en el el proceso presupuestario.

I.5 Impacto presupuestario

Las iniciativas presentadas en materia de impacto presupuestario apuntan que el Ejecutivo debe incluir en el Proyecto de Presupuesto información clara acerca del impacto que tendrá la asignación presupuestaria sobre las políticas públicas, en algunos casos a nivel estatal y regional. Algunas de ellas también extienden a la Cámara de Diputados la obligación de incluir en el dictamen del presupuesto una justificación acerca de los cambios realizados

<sup>11</sup>Diputado Jorge Alejandro Chávez Presa, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión permanente del miércoles 27 de agosto de 2003. La iniciativa se encuentra disponible en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

al presupuesto enviado por el Ejecutivo en términos del impacto que tendrán sobre el presupuesto público. Este tema es fundamental para un contrapeso efectivo en la política presupuestaria, pues reduce la posibilidad de que el Congreso reasigne el gasto al margen de las reglas de operación de las políticas públicas e incurra en reasignaciones con discrecionalidad. En la muestra se ubicaron tres iniciativas sobre el tema.

Iniciativas sobre impacto presupuestario

| Fecha de la iniciativa | Legislatura | Presentada por               | Grupo Parlamentario | Status Actual |
|------------------------|-------------|------------------------------|---------------------|---------------|
| 5 Abril 2001           | LVIII       | Vicente Fox Quesada          | PAN                 | Rechazada     |
| 29 Noviembre 2001      | LVII        | Jesús Alí de la Torre        | PRI                 | En Comisión   |
| 10 Abril 2003          | LVIII       | Jorge Alejandro Chávez Presa | PRI                 | En Comisión   |
| 27 Agosto 2003         | LVIII       | Jorge Alejandro Chávez Presa | PRI                 | En Comisión   |

Fuente: Gaceta parlamentaria de la LVIII Legislatura

La primera iniciativa que propuso integrar criterios de impacto presupuestario en el Presupuesto de Egresos fue la presentada por el Ejecutivo en abril de 2001. Uno de los objetivos de esta iniciativa de reforma presupuestaria era que la Cámara de Diputados ejerciera con responsabilidad y principios de rendición de cuentas la facultad para modificar la asignación del gasto público. En ese sentido, la iniciativa proponía lo siguiente:

- Que en el dictamen del Presupuesto se señalen los costos y beneficios que se deriven de las modificaciones propuestas, por las mismas razones expuestas para el caso de las modificaciones a la Ley de ingresos<sup>12</sup>.

El Ejecutivo señalaba que esta medida impulsaría el equilibrio presupuestario al tiempo que las modificaciones propuestas fueran justificadas ante la sociedad.

Las iniciativas de reforma del diputado Chávez Presa tienen entre otros objetivos el de facilitar la instrumentación de políticas que reduzcan los desequilibrios económicos entre las diversas regiones del país al incluir el principio de regionalización del gasto. Este principio consiste en la delimitación de un destino geográfico específico para los proyectos de inversión por parte del Ejecutivo y en su caso de los legisladores.

I.6 Planeación

Existe registro de una iniciativa para integrar al Legislativo en la Planeación para el desarrollo. La iniciativa presentada por el ex diputado Jorge Alejandro Chávez Presa señalaba que el Sistema Nacional de Planeación Democrática es excluyente la participación del Congreso de la Unión, en particular de la Cámara de Diputados, en la planeación para el desarrollo dada la notoria desarticulación que existe entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos que aprueban cada año los diputados. Por ello recomendaba que la Cámara de Diputados se involucrara activamente en la formulación del presupuesto para cerrar la brecha entre las prioridades del Ejecutivo y de los legisladores. En ese sentido la iniciativa del ex diputado Chávez Presa proponía reformar el artículo 26 para:

- Relacionar el Sistema Nacional de Planeación Democrática con el PEF y con la evaluación del desempeño y de la responsabilidad de los servidores públicos a cargo de su ejecución.

<sup>12</sup>Iniciativa presentada por el Presidente de la República Vicente Fox Quesada, el 5 de abril de 2001.

- 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
- Precisar el contenido de los programas sectoriales que serán verdaderos compromisos de políticas públicas en los respectivos ramos

Y reformar el artículo 74 constitucional para:

- Facultar a la Cámara de Diputados para aprobar tanto el PND como los programas sectoriales.
- Incluir en la revisión de la Cuenta Pública la evaluación del cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas.
- Establecer el principio del equilibrio presupuestario de manera que los ingresos cubran cuando menos las erogaciones recurrentes y de la operación gubernamental.
- Contemplar la coordinación del Poder Legislativo en la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la iniciativa de Ley de Ingresos.
- Contemplar la colaboración entre el presidente saliente y el entrante a fin de que el presupuesto del primer año ya contenga los criterios de política propuesta por este último.
- Que la Cámara de Diputados al proponer modificaciones exponga el razonamiento de las mismas y respete el principio del equilibrio presupuestario.

En general la iniciativa del diputado Chávez Presa estaba orientada hacia la elaboración de presupuestos más eficientes por parte del Congreso. Sin embargo, una participación más activa por parte del legislativo en la fase de planeación-presupuestación no es la mejor forma de coordinar prioridades y objetivos presupuestarios.

En la mayor parte de los sistemas políticos democráticos la regla es que el Ejecutivo tenga la facultad de elaborar el plan de desarrollo y presentar ante el Congreso el presupuesto. La experiencia internacional apunta que un parlamento que se involucra demasiado en la fase de presupuestación y detalla argumentos micro-presupuestarios en la Ley de presupuesto, coarta su propia capacidad para criticar y evaluar el desempeño de las dependencias ejecutoras del gasto si esas modificaciones resultan no traer los beneficios esperados<sup>13</sup>. Por esa razón, algunos países han optado por integrar en la constitución y la ley orgánica del parlamento una clara división de poderes y hacer énfasis en los procedimientos de evaluación y revisión que obliguen al Ejecutivo a rendir cuentas.

A pesar de ello, es claro que la composición interna del Congreso en México debe permitir la aprobación de presupuestos adecuadamente evaluados por la contraparte legislativa. En este sentido es necesario revisar algunas de las propuestas de reforma que obligan a la Cámara a justificar debidamente los cambios que efectúan.

¿Qué mecanismos pueden hacer efectiva la aprobación de estas reformas en este contexto?

Tras la exposición de todos los temas enunciados más arriba, destaca el hecho de que las iniciativas de reforma han previsto todo para que la cámara de diputados disponga de mejores insumos para evaluar, pero en ningún momento se establecen mecanismos para que ejerzan un contrapeso en el proceso presupuestario que los haga rendir cuentas.

<sup>13</sup>OECD, *Anatomy of public expenditure in OECD*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris 2001.

El último Proyecto de Ley de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria no está diseñada para resolver de fondo el problema de la participación del Legislativo en el gasto público. Esta ni siquiera establece mecanismos concretos para la participación los legisladores en el proceso presupuestario

Prueba de ello es la falta de claridad en torno al papel de las Comisiones Ordinarias en el análisis presupuestario. De acuerdo al Capítulo III del Título Segundo, sobre la Aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre poderes, las comisiones ordinarias deberán 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 y de presupuesto y Cuenta Pública. Aunque el proyecto de dictamen establece que la Comisión de Presupuesto integrará el Decreto de Presupuesto en consulta con otras comisiones de la Cámara, esto no altera la dinámica del actual trabajo presupuestario en la Cámara que hasta ahora ha generado problemas de exclusión y falta de transparencia legislativa.

Lejos de revertir el actual ordenamiento interno del Congreso, la nueva Ley Federal de Presupuesto refuerza el monopolio de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública durante el proceso de toma de decisión al conferirle la máxima autoridad para dictaminar las peticiones presupuestarias que las comisiones ordinarias normalmente buscan incorporar en el Proyecto de Decreto que apruebe la Cámara de Diputados.

Aunque el mismo capítulo la ley define que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del presupuesto por sectores<sup>14</sup>, ello no resuelve de forma clara el asunto sobre cómo deben erigirse los mecanismos de coordinación, colaboración para facilitar y desconcentrar el proceso de aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados. En este sentido, es necesario que los diputados que aprueben el proyecto definan una agenda de reformas que se desahoguen en paralelo para integrar los mecanismos de cooperación y coordinación interna de tal forma que la Ley Orgánica del Congreso genere mejores condiciones internas para el análisis y la evaluación presupuestaria en la Cámara de Diputados.

Si bien el proyecto de Ley constituye un intento para informar al sistema de comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados e integrarlo al sistema nacional de evaluación del desempeño, sólo lo propone **bajo la tutoría de la comisión de presupuesto y cuenta pública**, sin que se discuta de forma simultánea alguna iniciativa para resolver las ya conocidas debilidades estructurales del sistema de comisiones para incidir de forma efectiva y transparente en el proceso de evaluación presupuestaria. En ese sentido la ley no está formulada desde una visión integral, pues sólo facilita la coordinación entre poderes y el flujo de información hacia la cámara de diputados.

Lo que resulta más inquietante es que el proyecto de dictamen pretende involucrar el sistema de comisiones únicamente hasta después del 2007, una vez que habrá concluido el periodo de la legislatura actual. De acuerdo al artículo transitorio sexto, el proyecto de ley conferiría facultades a las comisiones ordinarias para participar en el sistema de evaluación del desempeño únicamente hasta el 2007, una vez que otros actores y composición del congreso definirán la dinámica del sistema político en México. La falta de claridad en torno al papel del Congreso en el gasto público es un asunto que necesita resolverse urgentemente, y la Ley Federal de Presupuesto que está por aprobarse presenta una oportunidad única antes del final de esta administración para resolverse.

<sup>14</sup>Dictamen de Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público, Capítulo III, de la Aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre Poderes Título tercero, artículo 42, fracción IX letra f y fracción X.

## 2. Propuestas que se deben discutir en Paralelo

### 1. Integrar el sistema de comisiones

Este asunto constituye un elemento fundamental para lograr un mejor desempeño legislativo en las funciones de evaluación, aprobación y monitoreo del gasto público. Aunque la participación del sistema de comisiones en la fase de discusión y aprobación del presupuesto varía en cada país de acuerdo al diseño institucional del Congreso, existe suficiente evidencia para afirmar que los sistemas políticos en los que las comisiones del congreso tienen un importante papel en la fase de discusión, análisis y aprobación del presupuesto, el debate en la Cámara es más sustantivo e informado que en países con sistemas de comisiones débiles o inexistentes.<sup>15</sup> Si el nivel de participación de las comisiones es alto, entonces el debate legislativo estará sustentado en fundamentos y análisis más sólidos acerca de los requerimientos presupuestarios de las políticas y los programas sectoriales.

Una de las limitaciones más significativas del Poder Legislativo en México es que su sistema de comisiones tiene prácticamente nula influencia en el presupuesto de las dependencias del Ejecutivo. En su estudio el sistema de comisiones en el proceso Legislativo, Benito Nacif señala 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.<sup>16</sup> Por ello sugiere que en la práctica las comisiones de la Cámara son órganos incapaces de sancionar, supervisar y controlar las actividades de las dependencias del Ejecutivo.

El problema es que la Constitución, en su artículo 93, limita el papel de las comisiones. Esta circunstancia se sigue de un diseño hecho a la medida del presidencialismo que limitó en la práctica las comisiones. Mientras que la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de 1974-1975 reconoció que las comisiones ordinarias podían 'conferenciar' con funcionarios del poder Ejecutivo, también estableció que la comisión de Presupuesto era la responsable del análisis del proyecto de presupuesto del año siguiente, y del dictamen de Presupuesto de Egresos. De esta manera, el reglamento fortaleció monopolizado por la Comisión de Presupuesto) en detrimento del proceso de control evaluatorio que en teoría debe ser desempeñado por el conjunto de las comisiones especializadas y permanentes.<sup>17</sup>

A pesar de la importancia que reviste el tema, no existe un registro de iniciativas de reforma a la Ley orgánica para desahogar el trabajo presupuestario de la cámara de diputados a través del sistema de comisiones. Sólo dos iniciativas de la muestra de esta investigación hacen referencia a la necesidad de mejorar las condiciones internas de la Cámara y el Congreso en general, pero no concretan una reforma específica a la Ley Orgánica. Los problemas de factibilidad y transparencia que plantean la aprobación de Proyectos de Inversión Multianuales, las justificaciones legislativas de impacto presupuestario y la participación del Congreso en el proceso de planeación, podrían desahogarse con una reforma interna que fortaleciera al sistema de comisiones del Congreso.

En ese sentido, existe registro de una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión presentada por el Diputado Alejandro Chávez Presa que promueve la participación de las comisiones ordinarias en la Comisión de Presupuesto.

<sup>15</sup>Robert. C. Gustafson, *Legislatures and Budget Oversight*, National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 2003.

<sup>16</sup>Benito Nacif, *El sistema de Comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, Documento de trabajo 116, CIDE, México 2002, P22.

<sup>17</sup>Cepeda. Romero y Dávila Op. Cit. P. 18.

Iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión

| Fecha de la iniciativa | Legislatura | Presentada por               | Grupo Parlamentario | Status Actual |
|------------------------|-------------|------------------------------|---------------------|---------------|
| Abril 24 2002          | LVIII       | Jorge Alejandro Chávez Presa | PRI                 | En Comisión   |

Fuente: Gaceta Parlamentaria de la LVIII Legislatura

Algunas de las modificaciones propuestas en la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Diputado Chávez Presa incluían lo siguiente:

- La elaboración de dictámenes con una metodología basada en criterios técnicos, diagnósticos, opiniones de expertos, estadísticas y estimaciones del costo que tendrán en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Dotar al legislativo de un cuerpo técnico profesional con experiencia probada a las comisiones, que tenga la capacidad de actuar como contrapeso a las funciones del Ejecutivo.
- Establecer reglas claras que acoten la discrecionalidad sobre el proceso de toma de decisiones en materia de elaboración, análisis y estudio, discusión y aprobación de dictámenes e iniciativas.
- Que todas las comisiones ordinarias de la Cámara participen activamente en el examen del PPEF, los informes trimestrales y la Cuenta Pública.
- Que en la integración de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública participen todas las comisiones.
- Que las comisiones cuenten con personal profesional con base en responsabilidades, perfiles y medios de evaluación objetivos.
- Que se amplíe el plazo para emitir un dictamen y se evite su relegamiento.
- Que se incluya en los requisitos de los proyectos de dictamen estudios de impacto presupuestario.

La iniciativa establece algunos mecanismos para favorecer la eficiencia en participación del legislativo en la asignación del gasto público. Pero no cuestiona la dinámica del monopolio del dictamen presupuestario en la Comisión de Presupuesto.

La Constitución y la Ley orgánica del Congreso ya prevén que las comisiones ordinarias pueden conferenciar con los miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y ello se ha convertido en una práctica parlamentaria común. Lo que ha hecho falta hasta es un mecanismo efectivo para integrar al sistema de comisiones al trabajo presupuestario. La situación ideal, sería que cada comisión ordinaria pudiera debatir ante el pleno el presupuesto correspondiente a su área de jurisdicción. Esta práctica favorecería el desarrollo de la incidencia legislativa en de política sectorial que en principio debe realizar cada comisión temática.

2. Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas Legislativa

Hasta ahora la confianza ciudadana en el Poder Legislativo ha sido condicionada por la ausencia de mecanismos efectivos para la rendición de cuentas de los legisladores. Por lo menos en lo que concierne la facultad que mantiene el Legislativo para modificar el Presupuesto de Egresos, aún no se formalizan instrumentos para que los legisladores rindan cuentas de los cambios que realizan tanto en términos de reasignaciones como al articulado del Presupuesto de Egresos. Tampoco se han institucionalizado espacios de consulta o audiencia para la participación ciudadana durante el proceso de discusión y aprobación del PEF. Es necesario que el proceso de discusión legislativa tenga mayor proyección hacia fuera de forma que los diputados puedan rendir cuentas en el momento de su ejercicio ante la ciudadanía.

En esa tónica, se 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 PEF.
- Involucrar más al pleno en la discusión del 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. La publicación del dictamen generalmente el mismo día de su discusión en el Pleno, reduce de manera importante la información del presupuesto de los legisladores que no forman parte de la Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública.
- Descentralizar la discusión y aprobación del dictamen hacia comisiones especializadas y
- Fomentar la participación de la sociedad civil en la negociación presupuestal mediante espacios institucionalizados para la aportación de insumos ciudadanos a las decisiones presupuestarias.

3. Mayor vinculación entre el monitoreo de las comisiones y la aprobación del presupuesto de Egresos

Es necesario que el ejercicio de discusión y aprobación del presupuesto sea reforzado con la labor de monitoreo del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados según el área de jurisdicción. En caso de la aprobación de proyectos de inversión multianuales, será necesario que la labor de vigilancia legislativa tome una orientación de mediano plazo que sancione los proyectos que reporten subejercicios o irregularidades para poder corregirlos oportunamente y no amarrar el presupuesto en programas poco efectivos. El uso adecuado de los mecanismos de evaluación y monitoreo más el análisis sectorial que realicen las comisiones ordinarias será de vital importancia para que las reasignaciones aprobadas estén sustentadas en calendarios y reglas de operación claras que las vuelvan factibles.

4. Fomentar la participación ciudadana en el proceso de discusión del presupuesto

Uno de los vacíos que presenta el marco jurídico del Congreso mexicano es la falta de mecanismos de consulta y participación ciudadana en el proceso de discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados. El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003 define para el caso de México que la variable peor calificada fue la de participación ciudadana en el proceso presupuestario (16/100). Dos de las cinco preguntas que compusieron esta variable fueron:

- Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto

En México no existen 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, sería conveniente revisar qué propuestas de reforma a la Ley orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados podrían coadyuvar a la generación de insumos e información de la ciudadanía de los legisladores durante este importante momento de su participación en el ciclo 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 se presentó una iniciativa para formalizar mecanismos de consulta social en la elaboración del presupuesto.

Iniciativa de reforma presupuestaria (de ley Federal de Presupuesto)

| Fecha de la iniciativa | Legislatura | Presentada por    | Grupo Parlamentario | Status Actual |
|------------------------|-------------|-------------------|---------------------|---------------|
| 26 Mayo 2004           | LVIX        | Joel Padilla Peña | PT                  | En Comisión   |

Fuente: Gaceta Parlamentaria de la LVIX Legislatura.

Esta iniciativa de Ley Federal de Presupuesto propone 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. En ese sentido, la iniciativa propone establecer la figura jurídica de contraloría social para alentar la participación de la sociedad en el manejo de los programas y recursos públicos.<sup>18</sup>

Aunque el asunto no se ha discutido y desahogado en comisiones, la iniciativa constituye un precedente para iniciar el análisis de las instancias que se podrían diseñar para integrar estos mecanismos en el marco jurídico del Congreso.

<sup>18</sup>Iniciativa de Ley federal de Presupuesto presentada por el Diputado Joel Padilla Peña, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, el 26 de mayo de 2004.

CONCLUSIONES

Algunas iniciativas de reforma en la agenda legislativa que alteran la influencia de la Cámara de Diputados en la evaluación y aprobación del gasto público no están enmarcadas en el ámbito de una reforma comprensiva que equilibre correctamente el sistema de pesos y contrapesos entre poderes a lo largo del ciclo presupuestario. Es necesaria una reforma al Congreso que permita una mejor coordinación de prioridades y vigilancia en lo que se refiere al gasto público.

Así mismo, es indispensable que en un contexto de mayor participación e influencia legislativa las comisiones posean la atribución legal de evaluar la política pública con sus propios insumos. El desarrollo de nuevos incentivos para que las comisiones se involucren activamente en la labor de vigilancia de las políticas públicas es de vital importancia ante la perspectiva de extender las responsabilidades presupuestarias de la Cámara.

La redacción de dictámenes de impacto presupuestario en las comisiones y una adecuada evaluación legislativa de los recursos destinados para proyectos de inversión de mediano plazo no podrán desahogarse sin una reforma a la Ley orgánica del Congreso que permita integrar el papel de análisis control y vigilancia de las comisiones ordinarias.

Para disminuir la opacidad del proceso legislativo, cualquier alteración de las facultades de participación y control de la Cámara de Diputados en el gasto público debe ser acompañada de reformas internas que promuevan la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

En un contexto de mayor injerencia legislativa en la política presupuestaria, cualquier la ampliación de las atribuciones de la Cámara de Diputados debe ser acompañada de reformas internas que permitan a los legisladores ejercer sus atribuciones de forma transparente y observando principios de rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, Alberto Asuman, Hommes y Stein “*Budget Institutions and Fiscal performance in Latin America*” Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research 1996
- Cepeda, Juan Antonio Jorge Romero y David Dávila, *Diagnóstico de negociación presupuestaria*, Marzo 2004, Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- Chávez Presa, Jorge Alejandro, *Para recobrar la Confianza en el gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México 2002
- Hofbauer, Helena, Briseida Lavielle y Mariana Pérez, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003*, estudio de caso México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Centro de Investigación y Docencia Económica, Berumen y Asociados, México 2003
- Larre, Bénédicte y Marcos Bonturi, *Public spending in Mexico: how to enhance its effectiveness*, Economics Department Working Paper No. 228, OECD, Paris 2002
- Lujambio, Alonso, Jerónimo Gutiérrez y Diego Valadés, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2001
- Nacif, Benito, *El sistema de Comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, Documento de trabajo 116, CIDE, México 2002
- Rossell Abitia, Mauricio, ***Congreso y Gobernabilidad en México***, una perspectiva desde la experiencia internacional, Cámara de Diputados, LVII Legislatura

## OTRAS FUENTES:

- OECD, *Anatomy of public expenditure in OECD*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris 2001
- OECD, *Enhancing the cost effectiveness of the of public spending*, Paris 2003
- Robert. C. Gustafson, *Legislatures and Budget Oversight*, National Democratic Institute for International Affaires (NDI) 2003
- Swaroop, Vinaya, *Medium Term Expenditure Framework debate, PREM Week, November 21, 2000 University of Maryland disponible en [www1.worldbank.org/publicsector/pe/mtefpremweek.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/mtefpremweek.htm)*
- Gaceta Parlamentaria y Diario de los Debates de la Cámara de Diputados



