

El paquete presupuestario y la Cámara de Diputados tras la reforma constitucional al artículo 74

David Dávila Estefan

Una de las funciones más importantes del Poder Legislativo es la aprobación anual del presupuesto de Egresos. Este periodo ordinario de sesiones en la Cámara de Diputados será el primero en el que la Cámara de Diputados cuente con un plazo de tres meses para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en razón de la reforma constitucional que adelanta la fecha de presentación al 8 de septiembre y además hace explícita la capacidad de la Cámara de Diputados para modificar el Presupuesto¹. En estas condiciones, el Poder Legislativo dispondrá de un mayor margen para influir en la política presupuestaria. Por esa razón es indispensable la revisión del actual esquema de la participación del legislativo en la política presupuestaria, pues en ocasiones la concentración del trabajo presupuestario en pocos diputados ha permitido la discrecionalidad y la ineficiencia del gasto público.

La reforma Constitucional al artículo 74

Hasta el año pasado, la Constitución obligaba al Poder Ejecutivo a entregar su propuesta presupuestaria a más tardar el 15 de noviembre, lo cual reducía el plazo para la discusión presupuestaria en la Cámara de Diputados a sólo seis semanas. La brevedad del plazo para la discusión del PEF era a menudo señalado como un factor que impedía a la Cámara de Diputados votar el presupuesto de una manera organizada e informada. En ese sentido, es probable que un plazo más amplio para la discusión en la Cámara permita a los legisladores deliberar y votar en un clima de menor tensión que en años anteriores.

DECÍA	DECRETO 30 DE JULIO DE 2004
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>IV. Examinar discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p> <p>El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.</p> <p>Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la</p>

¹ La reforma a la fracción cuarta del artículo 74 que reforma fue publicada apenas el 30 de julio pasado en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Diario Oficial de la Federación 30 de julio de 2004

La reforma y todo lo demás constante

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que las atribuciones del Poder Legislativo, al margen de una reforma integral que los obligue a rendir cuentas y a participar de una forma efectiva en las finanzas públicas, genera riesgos para transparencia y la efectividad de las reasignaciones presupuestarias. Aunque la reforma de la fracción IV del artículo 74 fortalece al Poder Legislativo, ésta no constituye una condición suficiente para elevar el trabajo de análisis sectorial y especializado sobre los requerimientos presupuestarios de los distintos ramos y programas de la administración pública federal. Por lo menos hasta ahora, y los datos lo señalan, la Cámara de Diputados no cumple con una función sistemática de evaluación de las entidades de la administración pública y de las políticas sectoriales que le permita conocer cabalmente cuáles son sus requerimientos financieros.

Las limitaciones institucionales

Algunas de las limitaciones que actualmente impiden una función de análisis especializado en materia de gasto público en el legislativo provienen directamente del marco jurídico del Congreso. La Constitución otorga a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados la función de revisar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios, y reduce los incentivos para que el sistema de comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados se involucre en una labor de monitoreo y evaluación del desempeño de los programas de la administración pública.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) impide una participación directa de las comisiones ordinarias en la elaboración del presupuesto de las entidades de su competencia, al facultar sólo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para redactar el dictamen de todo el presupuesto. Ello provoca que el conocimiento especializado que generan las comisiones frecuentemente se pierda. Ante esas condiciones, la reforma que amplía el plazo de la discusión del Presupuesto en el legislativo no mejora significativamente el papel de la Cámara de Diputados.

¿Qué falta?

Para lograr un contrapeso legislativo efectivo en materia de gasto público se necesita involucrar al sistema de comisiones ordinarias, que es donde debe tener lugar el análisis especializado de la política sectorial y sus requerimientos financieros. Asimismo, es necesario fortalecer el staff de apoyo en temas de presupuesto al interior de las comisiones.

En ese tenor, se necesitan desahogar algunas reformas del marco jurídico del Congreso, en particular de la Ley LOCGEUM, pues sin ellas la reforma constitucional no tendrá el efecto deseado. Es posible incluso que sin reformas que reduzcan la exclusión del sistema de comisiones y falta de transparencia legislativa en el trabajo presupuestario, la reforma para ampliar el plazo de discusión, modificación y aprobación sólo aumente el margen de discrecionalidad de los legisladores. El caso de la reasignación en el 2002 a Provida, una ONG abiertamente en contra de las políticas de salud reproductiva y prevención del VIH defendidas por el Estado, es un ejemplo. Provida Recibió recursos de manera irregular debido a la ausencia de mecanismos y reglas claras que obliguen a los legisladores a rendir cuentas y actuar de forma transparente en un momento crítico de su participación en las finanzas públicas.

Conclusiones

Es innegable que la composición sin mayorías absolutas en el Congreso de la Unión, en particular a partir de la LVII legislatura, han eliminado la anuencia legislativa en las propuestas de gasto que envía el Ejecutivo. De hecho, la participación activa de los legisladores en las finanzas públicas es defendible por diversas razones: fortalece la rendición de cuentas del Ejecutivo; permite la elaboración de presupuestos más democráticos y distributivos; y, en condiciones de transparencia y apertura hacia la participación ciudadana, los legisladores se convierten en un primer instrumento para canalizar peticiones ciudadanas ante la autoridad pública.

No obstante, algunas de estas ventajas no han materializado debido a la falta de instrumentos que obliguen los legisladores a rendir cuentas en el momento de su participación en la discusión y aprobación del presupuesto. La reforma tendrá más sentido si se desahoga en paralelo con las reformas a la LOCGEUM que haga de este proceso uno más incluyente y transparente.