

I. Régimen constitucional del presupuesto	15
1. Consideraciones generales	15
2. Límites del gasto	23
3. Gasto y políticas públicas (planes de gobierno)	29
4. Gasto y distribución de riqueza (gasto sectorial, regional y social)	33
5. Procedimiento	39
6. Reconducción del presupuesto	75
7. Naturaleza jurídica del presupuesto	80
8. Acceso a la información presupuestal	82
9. Coordinación federal	83

I. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO

1. *Consideraciones generales*

El manejo de recursos fiscales tiene tres fases: ingreso, asignación de partidas para el gasto y control del gasto. Cada una de esas fases ha sido objeto de regulación constitucional en etapas diferentes, y en cada una de ellas se han adoptado instrumentos distintos de control por parte de los órganos colegiados de representación política. Históricamente el primer instrumento en aparecer fue el concerniente a los ingresos en la Carta Magna británica (1215, apartados 12 y 14); el segundo aspecto, correspondiente a la asignación de partidas, surgió con el *Bill of Rights* en Inglaterra (1689, apartado IV), y el relativo al control del gasto fue producto de la Constitución francesa de 1791 (cap. III, art. 1o.).

El desarrollo del sistema representativo, que constituye el eje de las revoluciones inglesa, americana y francesa, está vinculado con dos cuestiones centrales, constitucionalmente resueltas desde el si-

glo XVIII: la defensa de las libertades y, como elemento correlativo, el control del poder. Los problemas concernientes al acceso al poder (instituciones electorales y partidos políticos), que corresponden al sistema democrático, son característicos del constitucionalismo del siglo XX.

Ahora bien, un diseño constitucional que contenga elementos de desarrollo asimétrico entre el sistema representativo y el sistema democrático, puede generar problemas institucionales importantes. En este sentido el problema del presupuesto (que en términos amplios implica ingreso, asignaciones y control del gasto), es una cuestión de la mayor relevancia para el sistema representativo.

Durante las últimas cinco décadas, por lo menos, la preocupación fundamental del debate constitucional en México se centró en materias de naturaleza electoral, pero han quedado pendientes otros temas cruciales, como la organización del poder en un sistema democrático y la actualización del sistema representativo, entre otros. En este texto abordaremos el problema del presupuesto, aunque en este caso sin hacer referencia al ingreso ni al control técnico del gasto, por considerar que la participación de los órganos representativos en la definición del gasto es esencial para consolidar el sistema representativo y, por ende, la democracia constitucional en el país.

Según Laurence Tribe (p. 257) muchas revoluciones han comenzado por la inconformidad con las acciones recaudatorias; sólo una, en Inglaterra, en 1469, por las asignaciones de gasto, y ninguna por deficiencias en el control de las erogaciones. Pero lo cierto es que numerosos movimientos sociales tienen como origen las condiciones de marginación que resultan de la falta o de la insuficiencia de programas de inversión. Estas situaciones se deben a decisiones equivocadas en cuanto a las políticas social o económica en un Estado determinado. No hay duda que es potencialmente más explosivo cobrar en exceso o cobrar mal, que gastar sin control. Empero, lo que la experiencia constitucional demuestra es que si bien lo primero que se reguló fue la capacidad de exacción tributaria por parte de los órganos del poder, andando el tiempo el gasto también se convirtió en un asunto relevante.

Al suscitarse las fricciones entre la corona y la nobleza en la Edad Media, los monarcas se avinieron progresivamente a aceptar que la función recaudatoria se realizara con el acuerdo de los representantes de los nobles, de los religiosos y del pueblo llano. Así ocurrió, después del caso británico, con las asambleas estamentales germanas y con las cortes valencianas, aragonesas, castellanas y portuguesas, a partir del siglo XIII (*cfr.* Caetano, Moneva, Pérez-Prendes).

La Constitución norteamericana (art. 1o., sección 9) contiene la traducción normativa de la expresión que sintetiza la demanda dominante de la revolución de independencia: “*no taxation without representation*” (“no hay tributación sin representación”) (*cf.* Draper, pp. 258 y ss.). Queda registrada, así, la vinculación entre la representación política y la función recaudatoria del Estado. En el caso norteamericano diversos historiadores (*cf.* Bancroft, t. IV) sustentan la tesis, útil para este estudio, de que si las previsiones constitucionales británicas en materia de impuestos, adoptadas en 1215 y ampliadas en 1689, se hubieran aplicado a la población de las trece colonias, el movimiento de independencia se habría pospuesto por mucho tiempo. La regla de que los impuestos requerían el consentimiento de los representantes populares no se aplicó con relación a la población de las colonias.

La difusión del principio de no tributación sin representación fue muy rápida. La Constitución de Cádiz la incorporó (art. 341), y otro tanto ocurrió con los primeros textos constitucionales latinoamericanos: Cundinamarca (1811, tít. VI, art. 27), Quito (1812, art. 35), Apatzingán (1814, art. 113), Argentina (1815, sección tercera, cap. 1, art. 10), Perú (1823, arts. 60-11), y Brasil (1824, arts. 15-10). En todos los casos se establece la facultad exclusiva de los congresos para aprobar los impuestos y el monto de los gastos.

La Comisión de Constitución que preparó el texto gaditano de 1812 formuló una serie de importantes consideraciones en torno al presupuesto, que encontró eco en América Latina desde sus primeras Constituciones. Los representantes de la nación, se dijo en Cádiz (*Constitución de Cádiz...*, pp. 106, 109) no podían dejar que los recursos obtenidos de la tributación fuesen dejados en manos del monarca para que a su arbitrio los asignara.

Dicey (pp. 202 y ss.) ha señalado que hasta antes de que las Constituciones comenzaran a determinar las reglas del gasto, los impuestos autorizados no eran otra cosa que un regalo al monarca. Con la aprobación del gasto por parte de órganos de representación, se diferenciaron el patrimonio público del Estado y el patrimonio privado de los monarcas. Este es uno de los rasgos característicos del concepto de Estado moderno. Los recursos que tenían su origen en los tributos debían tener un destino establecido por los órganos de representación, incluyendo las asignaciones a la corona.

La idea de la representación política no surgió vinculada con la función legislativa del poder, sino con las funciones tributarias y de gasto. Esto explica que aun en el constitucionalismo moderno y contemporáneo las congresos y parlamentos hayan sido flexibles en materia de delegación legislativa pero no en lo concerniente a las facultades fiscales y pre-

supuestarias. Este es un aspecto que no ha sido adecuadamente valorado por la teoría constitucional, pero resulta incontrovertible que en todos los sistemas se reconoce una esfera normativa propia de los gobiernos (normalmente de carácter reglamentario y excepcionalmente de naturaleza legislativa), en tanto que los sistemas constitucionales representativos y democráticos prevén las autorizaciones de cobro fiscal y de gasto público como facultad de los órganos de representación política. A lo más que se llega en algunas Constituciones, como se verá en este estudio, es a admitir erogaciones extraordinarias con motivo de sucesos no previstos (por lo general desastres naturales); pero incluso en este caso se deben producir las autorizaciones *ex post facto* y la consiguiente auditoría por parte del órgano de representación.

En las democracias constitucionales se admite, aunque cada vez con mayores reservas y limitaciones, la posibilidad de delegaciones legislativas en favor del gobierno; en cambio, las delegaciones en materia fiscal y presupuestaria son propias de los sistemas no democráticos. En este sentido, en 1887 Bismarck disolvió al Parlamento que se negó a autorizarle un presupuesto para siete años consecutivos (Spillmann, p. 371), pero consiguió su objetivo después de nuevas elecciones. También deben tenerse presentes las normas de atribuciones conferidas

a Benito Mussolini (Ley del 31 de enero de 1926) y a Adolfo Hitler (Ley de Autorización de 1933). La Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, de 1922, disponía (arts. 1o., j), 8o., 17, 18 y 29) que el presupuesto general de la URSS y de cada una de las repúblicas federadas sería aprobado por el Comité Central Ejecutivo de la Unión y en su nombre por el presidente, quien era “el órgano supremo político, legislativo y administrativo” de la Unión. Por su parte la Constitución portuguesa de 1933, que rigió durante la dictadura salazarista, establecía (art. 64) que la elaboración y ejecución del presupuesto era facultad del gobierno; y en la Ley Constitutiva de las Cortes españolas, de 1942, se preveía (arts. 10 y 13) que las Cortes conocerían del presupuesto, pero por razones de urgencia podría formularlo el Jefe del Estado (Francisco Franco), a quien por otra parte también incumbía participar en la integración de las propias Cortes. La Constitución china en vigor (arts. 30, 31 y 32, 5) asigna la potestad tributaria y presupuestaria al Consejo de Estado, compuesto por el primer ministro, los viceprimeros ministros y los ministros.

La evolución de las normas que regulan los ingresos y gastos públicos, así como su riguroso control, permiten apreciar la evolución de las facultades correspondientes a los órganos colegiados de representación política de una manera muy precisa,

más allá de lo que corresponde a la función legislativa, que tiene una zona de penumbra todavía muy extensa. Los especialistas en derecho constitucional admiten que la función legislativa puede ser desempeñada de manera principal por los congresos y parlamentos, pero aun así los gobiernos desempeñan una importante actividad normativa e incluso los tribunales participan en el proceso legislativo cuando declaran la inconstitucionalidad de normas generales. Además, la jurisprudencia también es considerada fuente del derecho.

Pero el único aspecto de la actividad del Estado constitucional democrático que corresponde exclusivamente a los órganos de representación es el concerniente a la tributación y al gasto. De ahí que lo presentemos como un problema central en el proceso de consolidación de la democracia constitucional en México. En las páginas siguientes, se verá que el sistema constitucional mexicano presenta significativos rezagos en esta materia si se le compara con otros sistemas presidenciales y parlamentarios. Hemos querido hacer una exploración lo más amplia posible para identificar con la mayor precisión las diferentes instituciones relacionadas con el gasto público, a efecto de establecer el punto en el que se encuentra nuestra Constitución.

Como ya se señaló, en este estudio no abordamos otras dos cuestiones que guardan relación con

el tema del presupuesto: el origen de los recursos, y el control contable del gasto. En ambos casos nuestro sistema constitucional presenta una situación de desarrollo análoga a la que prevalece en el resto de los sistemas constitucionales democráticos. Donde advertimos diferencias relevantes es en la elaboración del presupuesto, y es sobre ese aspecto que formulamos al final algunas recomendaciones para la actualización de nuestra norma suprema en el marco del constitucionalismo democrático contemporáneo.

2. *Límites del gasto*

Como ya se señaló (v. “Consideraciones generales”), a partir de la Constitución francesa de 1791 se introdujo el control técnico de las erogaciones llevadas a cabo por el gobierno. Sin la existencia de ese tipo de control la acción de los órganos representativos sería inútil. Es indispensable corroborar que las decisiones concernientes al gasto sean puntualmente aplicadas por los órganos de gobierno.

En cuanto a las normas que regulan los ingresos, el cumplimiento de las disposiciones fiscales es objeto de control desconcentrado: corresponde esencialmente a los causantes a través de procedimientos administrativos y jurisdiccionales; en lo que

atañe a los egresos el control es concentrado y se ejerce esencialmente por órganos técnicos, muchas veces vinculados con los de representación. En ambos casos se trata fundamentalmente de operaciones jurídicas y contables ajenas en principio al comportamiento político de las instituciones. Por lo mismo, estos instrumentos no serán examinados en el presente documento, aunque es oportuno subrayar la importancia que tienen para la operación del sistema representativo.

Por otra parte, el constitucionalismo contemporáneo ha venido incorporando una nueva forma de control del gasto. Al lado del control técnico, que consiste en la evaluación objetiva del ejercicio presupuestal, se ha desarrollado el control normativo, que consiste en la inclusión en los textos constitucionales de límites al gasto. El objetivo de ese tipo de normas consiste en garantizar el equilibrio entre los ingresos y los egresos. Independientemente de las razones económicas que hagan recomendable el equilibrio de las finanzas públicas, los límites constitucionales al gasto suponen asimismo un límite al sistema representativo. Las Constituciones son una expresión de la soberanía popular, y en esta medida todas las decisiones que se incorporan a la norma suprema son el producto de la voluntad soberana del pueblo. Sin embargo, el sistema representativo también se apoya en el concepto de que los repre-

sentantes de la nación actúan en nombre del pueblo soberano, y si bien deben disponer del mayor margen posible de acción, es necesario que actúen conforme a las facultades y obligaciones que de manera expresa les sean asignadas por el propio soberano. El diseño constitucional es de la mayor importancia en este punto, porque las limitaciones excesivas impuestas a los representantes pueden operar como restricciones al propio soberano; pero también deben existir limitaciones para los representantes, justificadas en tanto que por definición no pueden ejercer la suma de facultades que corresponden al poder soberano, porque entonces ellos serían el soberano. Esas limitaciones han de ser tales que no cancelen la capacidad de decisión de los representantes, ni dejen espacios para el ejercicio discrecional del poder, porque romperían el sistema de equilibrios entre los órganos del poder, necesarios para la preservación de las libertades individuales y públicas.

El caso extremo de esa tensión entre los representantes y el soberano está en el enunciado de Juan Jacobo Rousseau en el sentido de que el ejercicio democrático del poder se opone al ejercicio representativo del poder. Entre mayores sean las facultades de poder que ejerza el pueblo de manera directa, menores serán las que correspondan a sus representantes. Según Rousseau (*Contrato...*, III, XV)

hay una relación inversa entre democracia y representación. En efecto, la democracia absoluta significaría la ausencia total de representación. Sin embargo, el propio Rousseau no pudo eludir que en Estados de dimensiones geográficas y demográficas significativas, como el caso de Polonia, que estudió (*Consideraciones...*, VII), el sistema representativo es imprescindible. En realidad la conclusión de Rousseau es falaz, porque si bien es cierto que el mayor grado de democracia implica un menor nivel de representación, lo contrario, en cambio, no es verdad. No se puede afirmar que un sistema deje de ser democrático porque contenga instituciones representativas sólidas. Equivaldría a decir que la máxima representación es la mínima democracia, y esto es absurdo. No hay sistema representativo posible sin bases democráticas.

Es verdad que en las sociedades protodemocráticas medievales se desarrollaron instituciones representativas. Las expresiones fueron diversas: conciliarismo, corporativismo y parlamentarismo. Aunque la presencia de esta última no fue suficiente para poder hablar de instituciones democráticas, sí se convirtió en cambio en un instrumento para hacer efectiva la democracia constitucional posterior.

En este documento queremos mostrar precisamente la forma en que, a través de la discusión y aprobación del presupuesto, los sistemas democráti-

cos y representativos entran en una sinergia que los potencia mutuamente. De ahí que las medidas que tiendan a reducir las posibilidades del sistema representativo en aras de una hipotética magnificación del sistema democrático, en realidad pueden contribuir al debilitamiento de ambos.

Este es el caso cuando se imponen a los órganos de representación límites para la discusión y aprobación del presupuesto. La representación debe cotidianamente responsabilizarse de cuánto y cómo se gasta. La esencia de las decisiones políticas es que correspondan, especialmente las presupuestales y en cada momento, a los intereses sociales. Las Constituciones deben contener disposiciones que garanticen el ejercicio de las libertades, no que las reduzcan. Introducir restricciones en materia de presupuesto significa reducir la capacidad decisoria de los órganos de representación por un tiempo indeterminado, y además genera presiones en cuanto al texto constitucional.

En diferentes sistemas constitucionales se ha planteado la conveniencia de introducir normas que aseguren el equilibrio presupuestal. Esta tendencia no ha calado de manera significativa, y son pocos los ejemplos que se identifican en ese sentido: Costa Rica (art. 176), El Salvador (arts. 226 y 227); Panamá (art. 267), y Perú (art. 78). En el caso de que esta tendencia se generalice, se producirá una rigi-

dez tal que afectará la capacidad de los órganos de representación para decidir dentro de los márgenes que actualmente dispone. Como se verá más adelante, existen en el mundo limitaciones en materia de iniciativa y de aumento del gasto con relación al proyecto presentado por el gobierno, pero subsiste la posibilidad de que se autorice un volumen de egresos superior a los ingresos fiscales, si ambos órganos del poder (gobierno y Congreso) están de acuerdo. En todo caso la decisión de una política de equilibrio financiero debe ser parte de un programa de gobierno, susceptible por ende de ser apoyado por los ciudadanos en cada proceso electoral, pero no, a nuestro juicio, de una definición constitucional.

En la medida en que las decisiones propias de los programas de gobierno se transforman en disposiciones constitucionales, introducen en el aparato normativo supremo factores de inestabilidad que distorsionan su naturaleza y su función. Es entonces cuando la Constitución, en lugar de enunciados generales, se vuelve una norma casi reglamentaria que acoge de manera permanente programas de gobierno necesariamente transitorios. La experiencia demuestra que el casuismo constitucional guarda una relación directa con la frecuencia de las reformas, y ésta con la falta de adhesión al texto de la norma suprema.

3. *Gasto y políticas públicas (planes de gobierno)*

La relación entre planes de gobierno y presupuesto apenas aparece en algunas Constituciones. Adicionalmente, la mayoría de las que regulan esa vinculación, atribuyen a los gobiernos la facultad de planificar. Es el caso de México (art. 26). En esta Constitución, sin embargo, no se establece la vinculación entre el presupuesto anual y el “plan nacional de desarrollo”, que es adoptado como programa de gobierno por seis años. En Ecuador (art. 258), por el contrario, el proyecto de presupuesto debe corresponder al plan de desarrollo que elabora el gobierno. Venezuela (arts. 187, 8; 311, y 313) ofrece un ejemplo análogo de concentración de facultades en la esfera gubernamental: la Asamblea Nacional aprueba “las líneas generales” del plan de desarrollo económico y social del país, que presenta el presidente, y el gobierno elabora un “marco plurianual del presupuesto” en el que hace explícitos los objetivos de largo plazo de la política fiscal, que somete a la sanción legal de la Asamblea Nacional. Algo semejante ocurre en Finlandia (art. 66), donde el plan de largo plazo para el desarrollo de la economía nacional es elaborado por el gobierno, que libremente puede comunicarlo al Parlamento.

Hay otros casos que presentan rasgos diferentes. En Brasil (arts. 48, II, y 165, 1, 2, 4) la ley del plan

plurianual establece, de manera regionalizada, las orientaciones, objetivos y metas de la administración pública federal; y la ley de directrices presupuestales determina las metas y prioridades de la administración pública federal, orienta la elaboración de la ley de presupuesto anual y establece la política de las agencias de fomento. En Colombia (arts. 341 y 352), por su parte, el Congreso aprueba el proyecto de plan nacional de desarrollo propuesto por el gobierno, y en Portugal (arts. 92, 93 y 108, 2) la Asamblea de la República aprueba “las grandes opciones”, conforme a las cuales el gobierno determina los planes de desarrollo de mediano y largo plazos, que tienen a su vez expresión en los presupuestos del Estado.

Se trata de un tema delicado, en tanto que al limitarse la intervención de los órganos representativos en los procesos de planificación, se reducen sus posibilidades de participar en la definición de las políticas públicas en determinados plazos; pero a su vez el concepto de planificación debe ser visto a la luz de las experiencias que han llevado al desbordamiento del poder estatal y a la reducción de márgenes de maniobra en momentos críticos. En este documento no nos pronunciamos por procedimientos determinados de planificación, sino sólo por la vinculación entre el gasto autorizado y las políticas de largo plazo.

Como se ha visto, la definición de los planes está directamente encomendada a los gobiernos. Resulta explicable que así sea, porque en realidad corresponden a programas de gobierno. En todo caso hay dos tendencias claramente diferenciadas: la que involucra a los órganos de representación en la aprobación de los planes y la que los excluye. La Constitución mexicana se sitúa en este segundo caso.

Las tendencias planificadoras en el constitucionalismo democrático parecen haber sido una especie de respuesta ya innecesaria frente a la planificación centralizada socialista, que se responsabilizaba sólo ante la historia de sus resultados.

Los procesos de elaboración de los planes exigen al gobierno de asumir la responsabilidad directa en cuanto a la definición de sus políticas. Los planes son resultado de una elaboración más o menos compleja, en la que suele reconocerse la amplia participación de los agentes económicos y sociales.

Ese fenómeno es particularmente perceptible en los sistemas presidenciales; en los parlamentarios los jefes de gobierno están obligados a presentar los objetivos generales de su política ante los parlamentos. Esos objetivos traducen los compromisos que permiten integrar las coaliciones, cuando ningún partido por sí solo hace mayoría, o recogen las propuestas del partido mayoritario. En estos casos el Parlamento se limita a conocer los programas de gobierno. En los

sistemas presidenciales los programas de gobierno no son el resultado de coaliciones para integrar mayoría en el Congreso, y ni siquiera suelen corresponder a las coaliciones de naturaleza electoral que son comunes en los sistemas democráticos.

En ningún caso es razonable que el programa de gobierno se someta a la aprobación del Congreso, pero sí al menos que se le dé a conocer en los términos más amplios posibles.

En tanto que el programa de gobierno debe orientar, conforme a una política sensata, los proyectos presupuestales, su conocimiento por parte del congreso resulta un elemento relevante para que sus integrantes puedan valorar las previsiones del presupuesto a la luz del programa. Los programas son lineamientos que, sin ser vinculantes, razonablemente deben corresponder a todo un periodo de gobierno; los presupuestos, en cambio, son previsiones de gasto adoptadas, con excepciones, para periodos anuales. La anualidad de los presupuestos asegura la participación permanente de los representantes en las definiciones del gasto público. Los planes no deben ser aprobados por los representantes porque ello debilitaría su responsabilidad política de aprobar el presupuesto permanentemente, y enfrentar después el juicio ciudadano en las urnas. Aprobar un plan es asumir compromisos de largo plazo en materia presupuestal: un plan de gobierno

puede o no guiar en todo momento al Ejecutivo; pero no debe ser vinculante para el Congreso, que debe contar siempre con márgenes de maniobra para cambiar, dar giros a la política de gastos, aumentar unos rubros, disminuir otros; sin embargo, los enunciados del programa de gobierno permiten contar con un referente mínimo en cuanto a la orientación que se imprimirá al gasto público. De ahí la importancia que tiene su conocimiento por el Congreso.

4. *Gasto y distribución de riqueza (gasto sectorial, regional y social)*

A. *Gasto sectorial*

En algunos textos constitucionales se establecen disposiciones que asignan recursos a determinados sectores. Es una previsión normativa importante, porque reduce los márgenes de discrecionalidad de los gobiernos, a los que en la mayoría de los casos corresponde elaborar los proyectos de presupuesto. Así, por ejemplo, según la Constitución de Colombia (art. 357), corresponde a la ley disponer qué porcentaje de la inversión debe aplicarse en las zonas rurales; en Ecuador (art. 71) se asigna a la educación por lo menos el treinta por ciento de los ingresos corrientes totales del gobierno; en El Salvador

(art. 61) existe la obligación de establecer en el presupuesto las partidas para sostener a las universidades estatales y “asegurar y acrecentar su patrimonio”; en Guatemala (art. 84) a la Universidad de San Carlos de Guatemala le corresponde una asignación no menor al cinco por ciento del presupuesto, “habiéndose de procurar un incremento presupuestal adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico”; en Honduras (art. 161) a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras le corresponde una asignación no menor al seis por ciento del presupuesto. Además, la exonera de toda clase de impuestos y contribuciones.

En Nicaragua (art. 125) las universidades y los centros de educación técnica superior reciben el 6% del presupuesto nacional; en Panamá (art. 100) el Estado dota a la Universidad de “lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuros”. La Constitución de Paraguay (art. 85) dispone que los recursos asignados a la educación no sean inferiores al veinte por ciento del total del presupuesto, y en Venezuela (arts. 103 y 110) el Estado da prioridad al presupuesto en educación y en desarrollo científico y tecnológico. Entre las Constituciones europeas, la de Portugal (art. 93, 2) establece que los presupuestos deben incluir previsiones concernientes al desarrollo regional.

B. *Gasto regional*

En cuanto a las previsiones de gasto en función de las regiones, la Constitución de Argentina (art. 75-2) señala que una ley convenio establecerá el régimen de coparticipación de las contribuciones entre la nación y las provincias. La de Brasil (art. 165, 7) indica que las leyes del plan plurianual y de directrices presupuestales incluyan las políticas y los programas relacionados con el desarrollo regional, y agrega que la ley de presupuesto debe reducir las desigualdades entre las regiones, de acuerdo con un criterio demográfico. En Colombia (arts. 353 y 357) los principios aplicados al presupuesto nacional rigen también para las entidades territoriales; y la ley debe determinar qué porcentaje de los recursos asignados a los municipios tiene que ser a su vez canalizado como inversión social.

En las Constituciones europeas, la de Bélgica (art. 175, 176 y 177) dispone que haya previsiones especiales para la asignación presupuestaria correspondiente a las regiones, y a las comunidades flamenca, francesa y germanófona, y la de España (art. 158) prevé un Fondo de Compensación, con objeto de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, y para hacer efectivo el principio de solidaridad.

C. Gasto social

El gasto social es apenas objeto de atención en unos cuantos textos. Los principales ejemplos aparecen en Colombia (art. 350), donde la ley de apropiaciones debe tener un apartado sobre gasto social, que en ningún caso podrá ser inferior al ejercicio anterior. En Francia (art. 39) y en Portugal (art. 108, 1o.) aparecen referencias expresas en cuanto a la responsabilidad de atender al gasto en seguridad social, sin especificar sus montos.

D. Consideración general

Además de las previsiones constitucionales relacionadas con la asignación de recursos en materia sectorial, regional y social, debe tenerse presente un aspecto de gran importancia: a través de la legislación ordinaria, en la mayor parte de los países constitucionalmente organizados, se ha ido desarrollando una serie de disposiciones que determinan compromisos para el Estado. Esos compromisos de gasto y de inversión establecidos por ley reducen considerablemente el margen de discrecionalidad de los gobiernos cuando ejercen el derecho de iniciativa del presupuesto. En el caso de México, para sólo señalar un ejemplo, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 53% del gasto neto

total está ligado a disposiciones jurídicas que establecen compromisos cuantitativos definidos; por otro lado, se estima que el 34% representa un conjunto de erogaciones para cumplir con diversas disposiciones legales. Así pues, podemos decir que alrededor del 87% del gasto está previamente comprometido.⁷ Por medio de la ley, los congresos y parlamentos se han ido abriendo una vía que les permite definir las políticas públicas y los programas de gasto.

Aquí conviene subrayar la diferencia entre previsiones de gasto definidas por la Constitución y previsiones de gasto planteadas en las leyes ordinarias. En el primer caso se está ante una limitación que el poder constituyente impone al sistema representativo, como ya se vio en el apartado 2. Por el contrario, las definiciones adoptadas por la legislación ordinaria constituyen un límite para la discrecionalidad del gobierno cuando elabora los proyectos de presupuesto, pero no suponen una rigidez excesiva, que sí se produce cuando se constitucionalizan los compromisos de gasto. Adelante veremos que la tendencia dominante consiste en que el gobierno tenga la exclusividad en la iniciativa del presupuesto, y está bien que así sea; pero en la medida en que

7 Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “El Presupuesto de Egresos de la Federación, 1995-2000”.

los congresos, por la vía legislativa, puedan condicionar parcialmente las políticas de gasto, influyen de manera importante en las políticas públicas y reducen los márgenes de decisión unilateral del gobierno.

En este punto, como en otros que examinaremos más adelante, cobra especial importancia el veto del Ejecutivo, que es común en los sistemas presidenciales aunque también esté siendo adoptado por algunos sistemas parlamentarios (Francia, art. 10; Grecia, art. 42; Italia, art. 74; Portugal, art. 139). En estos últimos se explica como un mecanismo intermedio que permite eludir el costo político de solicitar una votación de confianza o de disolver el Parlamento cuando los parlamentos adoptan, por mayoría simple, decisiones legislativas que no comparte el gobierno. La potestad de establecer compromisos de gasto a través de la legislación ordinaria, permite a los órganos de representación participar indirectamente en la definición de las políticas públicas y de gasto.

Por las razones anteriores no nos inclinamos por recomendar que en la Constitución se establezca ningún tipo de limitación a los representantes en cuanto a las políticas y montos de gasto. Los aparentes beneficios que derivan para las áreas a que se refieren las Constituciones cuando señalan rubros de gasto, se traducen en un perjuicio para el sistema

representativo. En esta materia lo que cuenta es que el sistema representativo, elemento esencial de toda democracia, se fortalezca. Favorecer a la educación o al desarrollo regional, por ejemplo, a expensas de debilitar al sistema representativo, se traducirá a la postre en problemas de mal funcionamiento institucional de los congresos y parlamentos. Respecto del presupuesto es preferible que los actores institucionales se responsabilicen directa y permanentemente de la forma como se autoriza el gasto. De manera particular en el caso mexicano, donde nos interesa el fortalecimiento del Congreso, es importante dejar que siga fluyendo la legislación como eje de los compromisos de gasto, responsabilizando de manera inmediata a los representantes, sin involucrar en ese propósito a la norma constitucional.

5. *Procedimiento*

A. *Presentación del proyecto de presupuesto*

a. *Iniciativa*

La regla es que la iniciativa en materia corresponde de manera exclusiva a los gobiernos. Algunas Constituciones, empero, admiten matices en cuanto a este rasgo. Son los casos de Bolivia (arts. 59 y 96-7), donde si el presidente no presenta el

proyecto dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias del Congreso, y es requerido para hacerlo por algún miembro del Poder Legislativo, después de veinte días el proyecto puede ser presentado por cualquier legislador.

En Panamá (art. 266) el presidente presenta el proyecto previa consulta con la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. En El Salvador (art. 167, 3o.) se prevé que el Consejo de Ministros elabore el proyecto. En Uruguay (arts. 149, 152, 214 y 230) se prevé que el proyecto sea presentado por el Poder Ejecutivo, que es ejercido por el presidente de la República actuando con el Consejo de Ministros. Además, se requiere el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Si bien esta Oficina depende de la Presidencia de la República, está dirigida por una comisión que integran los representantes de los ministerios vinculados al desarrollo. La Oficina, por otra parte, cuenta con comisiones sectoriales en las que participan representantes de los trabajadores y de las empresas públicas y privadas.

El caso de Costa Rica (art. 140, 15) también presenta características novedosas. La iniciativa corresponde al presidente y al ministro de Hacienda, pero existe una oficina especializada en la elaboración del proyecto de presupuesto. Su titular es designado por el presidente de la República por un

periodo de seis años (art. 176). En tanto que el periodo presidencial es de sólo cuatro años (art. 134), lo que se pretende es imprimir un carácter eminentemente técnico a la formulación del proyecto de presupuesto.

Las Constituciones europeas ofrecen el siguiente panorama: en Austria (art. 51) si el gobierno no presenta el proyecto en tiempo, puede hacerlo el Consejo Nacional (Cámara de Diputados) mediante moción de sus miembros, y en Finlandia (art. 69) cuando no es aprobado el proyecto gubernamental, el Parlamento puede elaborar su propio proyecto. En Francia (arts. 39, 43 y 44) el derecho de iniciativa corresponde, en todas las leyes, al gobierno, en cuyo caso se trata de proyectos de ley, y a los representantes, que lo hacen como proposiciones de ley. Para garantizar la calidad del trabajo legislativo, los proyectos y proposiciones deben pasar a las comisiones competentes. Cuando los representantes, de manera individual, formulan observaciones a los proyectos gubernamentales, el gobierno puede oponerse a que se les dé trámite si no son objeto de análisis previo por parte de una de las comisiones. En Grecia (art. 75) además de los ministros, también los diputados pueden hacer propuestas con relación al presupuesto, pero en este caso se requiere que la Dirección General de Contabilidad Pública emita su parecer. Sin esa opinión las proposiciones

de los diputados no pueden ser objeto de debate parlamentario, a menos que transcurran más de quince días sin que esa Dirección se pronuncie.

Como puede observarse, el gobierno siempre tiene iniciativa en materia de presupuesto, y sólo en algunos casos se admite la de los representantes. Sin embargo hay un aspecto que conviene precisar: la iniciativa por lo general se ejerce como un derecho. En el caso del presupuesto no puede entenderse de esa manera. Por eso en algunos sistemas se prevé que, cuando el gobierno no presenta el proyecto, o no lo hace en tiempo, la iniciativa puede ser presentada por los representantes. Por razones técnicas no siempre es ésta una buena solución, porque si el gobierno no presenta la iniciativa, por ejemplo, dentro del periodo que le corresponde, podría sólo dejar unas semanas, en el mejor de los casos, a los representantes para que elaboren un proyecto.

Lo que sí es necesario determinar, sobre todo cuando existe reconducción del presupuesto, es que la iniciativa gubernamental no es potestativa sino obligatoria, de suerte que el gobierno incurriría en responsabilidad en el caso de no ejercerla. La razón es sencilla: si el gobierno no presenta el proyecto de nuevo presupuesto y el anterior sigue en vigor, lo que en realidad se está haciendo es privar al órgano de representación política de una de sus más impor-

tantes facultades y transferirla al gobierno. La naturaleza obligatoria de la iniciativa queda establecida por la determinación constitucional del plazo en el que debe ser ejercida.

Ciertamente puede alegarse que la facultad exclusiva del Ejecutivo para presentar iniciativas violenta el derecho del Congreso para encender el motor de la acción legislativa, cosa a todas luces indeseable en un sistema democrático y representativo, porque se da al presidente el enorme poder de determinar la inacción legislativa (“si yo no presento iniciativa, entonces nada se mueve y priva el estado actual de cosas”). Ello será siempre exacto, pero sólo respecto de asuntos sobre los cuales pueda privar el *status quo* porque el Ejecutivo simplemente se niega a presentar iniciativa alguna. Pero si el Ejecutivo está obligado a presentar una iniciativa periódicamente, el asunto pasa en automático y de rutina al Congreso y éste queda en aptitud de enmendar la iniciativa presidencial conforme a sus preferencias mayoritarias. En una palabra: la iniciativa obligatoria salva este problema relacionado con la *exclusividad* del Ejecutivo para presentar iniciativas.

Hay otro aspecto que también debe considerarse. En los sistemas parlamentarios la responsabilidad de presentar los proyectos de presupuesto recae en los gobiernos, cuya composición colegiada atenúa los

efectos de las decisiones estrictamente personales de los sistemas presidenciales. Este fenómeno es particularmente llamativo en el caso de México, donde según lo dispuesto por el artículo 80 constitucional, el Poder Ejecutivo recae en una sola persona. Se trata de una situación poco frecuente en el constitucionalismo contemporáneo. Incluso en los sistemas presidenciales el gobierno tiene una naturaleza colectiva, que por lo general recae en un conjunto de personas denominadas ministros que integran el gabinete. En muchos sistemas presidenciales incluso ya es frecuente la figura del jefe de gabinete.

Sin entrar en esa materia de manera directa, sí es importante para el propósito de este trabajo establecer que el carácter unipersonal del gobierno, aunado al ejercicio exclusivo de la iniciativa presupuestaria, es parte de una estructura muy rígida del poder que debe ser modificada. Opinamos que la formulación, y en especial la presentación, del proyecto debe corresponder a un ejercicio colegiado del gabinete y no a una decisión singular y unipersonal. Como se verá más adelante, proponemos un mayor involucramiento de las comisiones del Congreso en la elaboración del presupuesto; conforme a esta misma razón consideramos que los responsables de ejercer el gasto deben participar, institucionalmente, en la formulación del proyecto de presu-

puesto para que estén en aptitud de explicarlo cuando se discuta en las comisiones.

b. Momento

Este aspecto lo trataremos con mayor detenimiento en el rubro III; empero hacemos referencia al problema en esta sección porque se relaciona directamente con el tema a que acabamos de referir, concerniente a la exclusividad de la iniciativa, y nos interesa subrayar cómo en el caso de México se acentúan los efectos de la concentración del poder precisamente por la forma de elaboración del presupuesto.

Es significativo que la Constitución de 1857 haya sido la que mayor tiempo previera para las deliberaciones del Congreso. Como se sabe, en la historia constitucional mexicana esta Constitución ha sido la que más favoreció al Congreso (unicameral) en el reparto de atribuciones constitucionales entre poderes. En materia de veto, la norma de 1857 sólo le daba al presidente la facultad de opinar sobre un proyecto de ley antes de darle segunda lectura y proceder a su votación (el debilísimo “veto suspensivo”); y en cuanto al presupuesto, determinaba que el presidente debía remitir su proyecto antes del 31 de mayo, y el Congreso disponía hasta el 15 de diciembre para aprobarlo.

La determinación constitucional del plazo para la presentación del presupuesto tiene una doble importancia: técnica —en cuanto al tiempo de que disponen los representantes para su análisis (aspecto que examinaremos adelante)— y jurídica, porque transforma la iniciativa de un derecho en una obligación. Así está claramente establecido en el artículo 74, que sin embargo deja por despejar la incógnita de qué ocurriría en el caso de que el presidente no hiciera llegar el proyecto de presupuesto dentro del plazo expresamente señalado. La doctrina mexicana ha abordado el problema de la falta de publicación de una ley o de un decreto del Congreso, pero no el de la falta de ejercicio de la obligación del presidente de presentar la iniciativa del presupuesto en tiempo. En el orden práctico ese incumplimiento se podría dar por la presentación extemporánea de la iniciativa, o por su no presentación. Ya apuntamos anteriormente la extraordinaria importancia de esta obligación. Debieran quedar claras las consecuencias que han de derivarse del incumplimiento de tal obligación, y la alternativa que ha de construirse ante la falta de iniciativa presidencial.

Aun cuando se estimara procedente, la controversia constitucional no resolvería el problema del incumplimiento por parte del presidente, pues el tiempo para la formulación oportuna del presupuesto se habría agotado antes de que se resolviera la

controversia. Tampoco procedería el juicio político, según lo dispuesto por el artículo 108 constitucional. Se trata, por lo mismo, de una situación que refleja la vulnerabilidad del sistema representativo mexicano, y por lo tanto debe ser reformado.

Son pocas (por ejemplo, Nicaragua y Bélgica) las Constituciones que no regulan el tiempo en el que deben ser presentados los proyectos de presupuesto.⁸ El tiempo constitucionalmente previsto para la presentación de los proyectos de presupuesto es de gran importancia, porque de ahí depende que las comisiones de los congresos y parlamentos puedan ejercer un adecuado ejercicio de análisis y deliberación acerca del gasto público. Como se verá en la parte III de este trabajo, el periodo más extenso corresponde a las constituciones sueca, danesa y alemana,⁹ y el más corto a la mexicana (art. 74, IV), cuando se produce el inicio de un nuevo gobierno. Se trata, en este caso, de una verdadera paradoja, porque precisamente a un gobierno que apenas se inicia, y con una legislatura también de reciente instalación (integrada, peor aún, por diputados que no pertenecieron a la legislatura anterior), se les limita considerablemente la posibilidad de adentrarse en

8 Bélgica lo regula por la vía de la ley secundaria.

9 En los hechos, el periodo más extenso es el norteamericano, si bien no se establece en la Constitución, sino en la ley.

el estudio detenido de los asuntos presupuestarios. Esta situación es un vestigio de la etapa del partido hegemónico que caracterizó a México durante varias décadas, y que permitía que el arreglo presupuestario se formulara de manera informal entre las administraciones saliente y entrante, que correspondían al mismo partido político. Hubo incluso casos en los que se produjo la designación anticipada del titular de la Secretaría de Hacienda (Hugo Margáin, en agosto de 1970, y Jesús Silva Herzog, en marzo de 1982, por ejemplo), precisamente para facilitar la elaboración del presupuesto. Además, se contaba con la anuencia mecánica de la Cámara de Diputados, lo que convertía la aprobación del presupuesto en un acto de convalidación automática. La nueva realidad política, verdaderamente competitiva, con posibilidades de alternancia y de gobierno dividido, hacen que la temporalidad en cuanto a la presentación del proyecto de presupuesto deba ser revisada.

Además, es importante que en éste como en otros aspectos del proceso presupuestario, se tenga en cuenta que las Constituciones estatales reproducen en buena medida el modelo federal (véase cuadro 1), que coloca límites verdaderamente sorprendentes al legislativo para analizar la propuesta: en 5 estados la norma coincide con la federal (15 de noviembre); en otros 5, el tiempo es todavía más limitado (el Ejecutivo debe entregar el proyecto el 30 de

noviembre); en 7, todavía más limitado (se entrega entre el 1 y el 12 de diciembre); en 6 aún más (15 de diciembre); en 5 estados se establecen periodos y en 4 no se especifica. Por ello, en las consideraciones finales proponemos adecuaciones en este ámbito.

B. *Concurrencia de las cámaras*

Los presupuestos pueden ser aprobados por una sola cámara o por dos cámaras. Esta distinción no necesariamente corresponde a la composición unicameral o bicameral de los congresos o parlamentos. Hay casos que podríamos denominar un sistema unicameral natural, cuando las Constituciones depositan la función legislativa en un solo órgano colegiado de representación política, como Costa Rica (art. 121, 11, y 139, 15); Ecuador (art. 126); El Salvador (art. 121); Guatemala (art. 157); Honduras (art. 189); Nicaragua (art. 132); Panamá (art. 140); Perú (art. 90); Venezuela (art. 186); Dinamarca (art. 28); Grecia (art. 51), y Nueva Zelandia (art. 14), por ejemplo. Pero hay otros a los que podemos denominar, para efectos de aprobación del presupuesto, como sistemas unicamerales especiales, porque si bien está prevista la existencia de dos cámaras legislativas, el presupuesto sólo es competencia de una de ellas, o de ambas actuando en una sola asamblea.

CUADRO 1

Fecha límite para despachar el proyecto de presupuesto en las entidades federativas

<i>Entidad federativa</i>	<i>Artículo de la Constitución local</i>	<i>Fecha límite de presentación</i>	<i>¿Hay reconducción?</i>
Aguascalientes	46 fracción II	15 de diciembre	Sí, art. 65 ¹
Baja California	49 fracción IV	1 de diciembre	No
Baja California Sur	79 fracción XIX; 108	15 de noviembre	Sí, art. 110
Campeche	————	No se especifica	No
Coahuila	105	30 de nov. o 15 de dic. ²	No
Colima	58 fracción XVI	15 de diciembre	Sí, art. 33, III
Chiapas	42 fracción XIX; 22	Del 16 nov. al 18 feb. ³	No
Chihuahua	64 fracción VI	9 de diciembre	Sí, art. 164

¹ “Si al iniciarse un año fiscal no hubiere sido aprobado el presupuesto general correspondiente, se ejercerá el proyecto presentado con carácter temporal por el lapso que determine la Ley Orgánica del Congreso del Estado”.

² Cuando exista cambio de Poder Ejecutivo.

³ La Constitución local señala que se debe presentar el Proyecto de Presupuesto dentro de ese plazo, que constituye el primer periodo de sesiones del Congreso.

Continúa cuadro 1

<i>Entidad federativa</i>	<i>Artículo de la Constitución local</i>	<i>Fecha límite de presentación</i>	<i>¿Hay reconducción?</i>
Durango	70 fracción XIV	12 de diciembre	No
Guanajuato	————	No se especifica	No
Guerrero	74 fracción VII	15 de diciembre	No
Hidalgo	71 fracción XXXVIII	15 de diciembre	Sí, art. 109
Jalisco	50 fracción II	15 de noviembre	No
México	77 fracción XIX	4 de diciembre	No
Michoacán	60 fracción VIII	15 de diciembre	Sí, art. 31, I, a)
Morelos	32	30 de noviembre	Sí, art. 32
Nayarit	————	No se especifica	No
Nuevo León	134	30 de noviembre	No
Oaxaca	80 fracción IV	5 de diciembre	No
Puebla	50 fracción III	15 de diciembre	No
Querétaro	————	No se especifica	No
Quintana Roo	91 fracción VII	30 de noviembre	Sí, art. 120
San Luis Potosí	80 fracción VII	15 de noviembre	No
Sinaloa	65 fracción VI	4 de diciembre	Sí, art. 37

Termina cuadro 1

<i>Entidad federativa</i>	<i>Artículo de la Constitución local</i>	<i>Fecha límite de presentación</i>	<i>¿Hay reconducción?</i>
Sonora	79 fracción VII	30 de noviembre	No
Tabasco	27 y 23	del 1 ags. al 31 dic. ⁴	No
Tamaulipas	46	10 de diciembre ⁵	No
Tlaxcala	70 fracción VII	15 de noviembre	No
Veracruz	49	Durante diciembre	Sí, art. 33, XXVIII ⁶
Yucatán	55 fracción XIV	30 de noviembre	No
Zacatecas	65 fracción XII	15 de diciembre	Sí, art. 65, XII
Distrito Federal	67 fracción XII	30 de nov. o 20 de dic. ⁷	No

Fuente: Constituciones locales.

⁴ La Constitución local señala que debe presentarse el Proyecto de Presupuesto dentro de ese plazo, que constituye el segundo periodo de sesiones del Congreso.

⁵ Se puede ampliar el plazo si el Ejecutivo lo solicita y el Congreso lo aprueba.

⁶ “Si al 31 de diciembre no se ha aprobado el presupuesto de egresos para el año siguiente, el gasto público a ejercer en dicho periodo se limitará a cubrir las partidas correspondientes a las remuneraciones de los servidores públicos y al gasto corriente de los servicios de salud, educación, seguridad pública, procuración e impartición de justicia, funcionamiento del Poder Legislativo, así como para los organismos autónomos de Estado, para lo cual se ejercerá en cada mes una doceava parte del último presupuesto aprobado, en tanto se aprueba el nuevo”.

⁷ Cuando exista cambio del jefe de gobierno.

En esa situación sólo se encuentran México (art. 74, IV), donde la discusión del presupuesto le corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados; y Bélgica (art. 174), donde el presupuesto es aprobado sólo por la Cámara de Representantes, aunque como se verá más adelante el sistema belga incluye algunas excepciones que le dan participación a ambas cámaras. El caso de México tiene, por lo mismo, características singulares en el constitucionalismo moderno.

Hay otro caso, pero con matices más participativos para la cámara que actúa como revisora de la que conoce en primer lugar el proyecto de presupuesto, también denominada de manera convencional “segunda cámara”: en Alemania (arts. 110, 3; y 113, 2) el proyecto se remite simultáneamente a la Dieta Federal y al Consejo Federal. Este Consejo dispone de un plazo de seis semanas para adoptar una posición sobre la propuesta, que remite a la Dieta, a la que corresponde la aprobación; y en Austria (art. 51) el proyecto se presenta ante el Consejo Nacional (integrado por representantes elegidos popularmente), que después de analizarlo lo turna para su aprobación al Consejo Federal (integrado por representantes de los estados).

En Uruguay (arts. 85, 13, y 218) formalmente el presupuesto es producto de la decisión de un solo órgano, en tanto que la aprobación final del presu-

puesto corresponde a la Asamblea General, que se integra por la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores. En Brasil (art. 166, 1 y 2) ocurre algo semejante. Ambas cámaras examinan los proyectos de leyes sobre el plan plurianual, de directrices presupuestarias y de presupuesto, en sesión conjunta. Para este efecto existe una comisión mixta permanente, que dictamina los proyectos y se pronuncia sobre los informes de cumplimiento que presenta el gobierno.

Noruega (arts. 73, 75 y 76) presenta una peculiaridad. El *Storting* (Parlamento) es unicameral, pero funciona en dos cuerpos separados, denominados *Lagting* y *Odelsting*. Al instalarse cada legislatura el pleno del Parlamento designa una cuarta parte de sus miembros para integrar el *Lagting*, y otras tres cuartas partes para formar el *Odelsting*. Cada una de las asambleas (*Ting*) lleva a cabo sus sesiones por separado. La iniciativa de la ley de presupuesto tiene que presentarse ante la *Odelsting*, y cuando ambas secciones del Parlamento no se ponen de acuerdo, el asunto pasa al pleno, que debe aprobarlo por mayoría de dos tercios del total de votos.

En cuanto a los sistemas bicamerales hay que distinguir aquellos en los que las Constituciones señalan una cámara de origen, y los casos en que el proyecto puede ser presentado de manera indistinta o debe serlo de manera simultánea. Entre los prime-

ros, en Paraguay (arts. 207 y 216) una comisión bicameral examina el proyecto y rinde un dictamen en un plazo de sesenta días. El dictamen es turnado en primer lugar a la Cámara de Diputados, que debe resolver en un plazo de quince días; una vez aprobado lo turna a la de Senadores, que dispone de un plazo de otros quince días. Si el Senado introduce modificaciones a lo aprobado por los diputados, regresa a éstos por otros diez días. A partir de aquí, en el caso de que no haya acuerdo entre las cámaras, comienza un proceso más complicado para el que no se fija plazo, que puede prolongar indefinidamente la discusión y aprobación del presupuesto. Por su parte en España (art. 134, 3) el Congreso de los Diputados es cámara de origen; en Francia (art. 39) lo es la Asamblea Nacional; en Canadá (art. 53) la Cámara de los Comunes; y en Rusia (arts. 105, 106 y 114) el presupuesto es aprobado por la Duma, pero requiere la “revisión forzosa” del Consejo de la Federación: en el caso de que el Consejo rechace el presupuesto, ambas cámaras pueden integrar una comisión conciliadora para examinar las divergencias, después de lo cual pasa a la decisión de la Duma. En Japón (art. 60) es cámara de origen la de Representantes; cuando la Cámara de Consejeros toma decisiones divergentes de los Representantes y no es posible llegar a ningún acuerdo entre ambos órganos colegiados en el curso de treinta días, que-

da vigente el presupuesto que haya sido aprobado por la Cámara de Representantes.

Por cuanto al sistema bicameral sin cámara de origen, figuran Argentina (art. 75-8) y Colombia (art. 346, & 3o.). En este último país las comisiones de ambas cámaras deliberan en forma conjunta, pero cada cámara lo aprueba por separado (art. 138). En Bélgica (arts. 75, 77, 175, 176, 177, 178, 179) si bien el presupuesto nacional tiene naturaleza de acto administrativo y es competencia exclusiva de la Cámara de Representantes, las asignaciones presupuestarias correspondientes a las comunidades francesa, flamenca y germanófona, a las regiones y al sistema de pensiones, se hacen por ley, y por ende intervienen ambas cámaras. Las iniciativas correspondientes pueden presentarse en cualquiera de ambas cámaras.

Como se puede apreciar, la tendencia dominante en los sistemas bicamerales es en el sentido de la participación de ambas cámaras, aunque no siempre con facultades decisorias. La Constitución mexicana, como ya se dijo, representa una verdadera excepción que contradice incluso nuestros propios antecedentes históricos. La Constitución federal de 1824, reformada en 1847 (art. 50, VIII) e incluso las unitarias de 1836 (Ley III, art. 44, III) y 1843 (art. 65, II), prescribían la intervención de ambas cámaras para la aprobación del presupuesto. El es-

tablecimiento de un sistema unicameral en 1857 depositó la facultad presupuestaria en la Cámara de Diputados; al restablecerse el Senado en 1874 no se le reintegró la atribución de intervenir en la aprobación del presupuesto. No fue una omisión accidental. Con el restablecimiento del Senado, intentado infructuosamente desde 1867, se pretendía disminuir el poder de los diputados; pero no cedieron en lo que consideraban, certeramente, como una facultad de enorme importancia. Por eso no se restituyó la facultad presupuestaria de los senadores: celosa de su prerrogativa principal, la Cámara de Diputados conservó el poder de determinar, sin la intervención de su nueva colegisladora, el presupuesto anual de egresos.

Paradójicamente la limitación impuesta al Senado tiene hoy un efecto contrario al que las fuerzas políticas previeron a mediados del siglo antepasado. Si entonces se estimaba necesario preservar la exclusividad de los diputados en cuanto a la aprobación del presupuesto para disponer de un instrumento que equilibrara moderadamente sus relaciones con el gobierno, actualmente esta limitación opera en sentido opuesto, en tanto que significa una limitación al sistema representativo. Debe tenerse en cuenta que en el siglo XIX los diputados eran de elección popular (1824: art. 8o.; 1836: Ley III, art. 2o.; 1843: art. 26), en tanto que los senadores eran

elegidos por las legislaturas (1824: art. 25), por las juntas departamentales a propuesta de las autoridades centrales (1836: Ley III, art. 8o.), y por las asambleas departamentales, el gobierno, la Suprema Corte y los diputados (1843: art. 33). A partir de las reformas de 1874 los diputados y senadores fueron elegidos conforme al mismo procedimiento electoral: elección indirecta en primer grado, pero los diputados calificaban su propia elección (art. 60), y las legislaturas la de los senadores (art. 58, A).

En 1917 el sistema cambió: cada cámara calificaba sus propias elecciones, aunque las legislaturas seguían haciendo la declaratoria correspondiente a los senadores (arts. 56 y 60). Este sistema de auto-calificación estuvo vigente hasta 1993. De entonces para acá, por primera vez en la historia constitucional de México, no existen diferencias en cuanto al origen popular y a la calificación de las elecciones de diputados y senadores, y sólo subsisten las que corresponden a las fórmulas de asignación, que son explicable en virtud de la integración de cada cámara. En todo caso se produjo un cambio fundamental: la idea de que los diputados eran representantes de la nación, y los senadores de las entidades federativas, se ha diluido progresivamente. A este proceso contribuye la presencia de senadores elegidos conforme al principio de representación proporcional. En este caso la lista de candidaturas corres-

ponde a una circunscripción nacional, por lo que resulta imposible adscribir a los senadores así elegidos a una entidad federativa. Este sistema resultó útil en una etapa en la que era necesario que el Senado fuera accesible para todas las fuerzas políticas del país; pero habrá que examinar sus ventajas en un escenario en que los partidos se vayan consolidando. La composición y la forma de elección del Senado merecen una nueva reflexión, a la luz de la necesidad de impulsar el desarrollo del sistema federal mexicano.

En esas circunstancias no son aplicables los endebles argumentos constitucionales en los que se basó la exclusión de los senadores a partir de 1874, y debe restituirseles la facultad que siempre habían ejercido en México y que, como se ha visto, es común en otros sistemas constitucionales. Esto fortalecerá al sistema representativo mexicano por una doble vía: ampliará la participación de los representantes en la deliberación y negociación de los presupuestos, y obligará a extender los plazos para que el Congreso conozca la iniciativa gubernamental. El Senado tiende además, por el modo en que se integra, y por la duración del mandato de sus miembros, a deliberar con mayor parsimonia, virtud que debiera apreciarse cuando de aprobar el presupuesto se trata. Conviene, por lo demás, explorar algún mecanismo que permita que el

proyecto sea dictaminado por comisiones de ambas cámaras en conferencia.

C. *Veto*

El problema del veto es en extremo complejo, sobre todo en los casos donde el presupuesto tiene naturaleza jurídica de ley y en cuya aprobación participan dos cámaras. Para resolverlo, algunas Constituciones han fijado reglas especiales. Es el caso de Brasil (arts. 66, 2, y 166, 7 y 8), donde el veto en materia presupuestal está expresamente regulado. Se admite el veto parcial de la ley de presupuesto anual. Los recursos asignados al rubro vetado pueden ser utilizados para otras erogaciones, con la autorización previa del Congreso, adoptada por mayoría simple. En Colombia (art. 167) el veto es procedente en el caso de la ley de presupuesto, pero no afecta la fluidez del gasto, porque continúa aplicándose el presupuesto anterior (así se puede interpretar, por la mecánica de la reconducción del presupuesto).

En Alemania (art. 113, 2 y 3) una vez que el presupuesto ha sido aprobado por la Dieta, el gobierno dispone de cuatro semanas para pedirle que reconsidere su decisión. Si las observaciones del gobierno son desestimadas, se aplican las reglas generales del veto (arts. 77 y 78), que suponen una deliberación complicada y lenta, pero que en todo caso no

afectan la capacidad del gobierno de aplicar el presupuesto anterior, conforme a las reglas de reconducción del presupuesto.

En el mayor número de casos, las Constituciones no prevén un procedimiento especial para vetar las leyes de presupuesto, por lo que son aplicables las normas generales en la materia.

La experiencia constitucional norteamericana es digna de estudio. Las posibilidades, ampliamente discutidas, del veto parcial, podrían generar situaciones de irregularidad que permitirían a los presidentes aceptar los aspectos del presupuesto que les resultan favorables y bloquear los que no comparten. Aunque se trata de una institución que ya fue adoptada por varios estados de la Unión Americana, el tema sigue siendo controvertido en el ámbito federal. El 1o. de marzo de 2001 se introdujo una iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Representantes, conforme a la cual se propone modificar el artículo I, sección 7, para facultar al presidente a vetar parcialmente el presupuesto, señalando que sólo devolverá al Congreso aquellas disposiciones presupuestarias con las que no esté de acuerdo. Por otra parte, en los Estados Unidos continúa vigente la interpretación que procede de Jefferson, en el sentido de que el presupuesto es una autorización de gasto que el gobierno no puede exceder, pero

tampoco está obligado a agotar el total de las partidas asignadas.

En el caso mexicano no existe el veto en materia de presupuesto. El artículo 72 constitucional, que regula el veto, alude sólo a la posibilidad de vetar los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras. Como se ha visto, la aprobación del presupuesto corresponde sólo a los diputados, por lo que en este caso no resultan aplicables las normas previstas para el veto. Debe tenerse presente el principio general de que los órganos del poder actúan siempre conforme a facultades expresas, y que la ampliación de esas facultades mediante la interpretación extensiva de la norma contraviene uno de los postulados centrales del Estado de derecho: la seguridad jurídica.

La restricción del veto en materia de presupuesto no necesariamente corresponde a una omisión accidental ni a un error en el diseño constitucional. La omisión puede ser problemática, pero fue deliberada. Ya se ha mencionado que al restituirse el Senado en 1874, deliberadamente se le excluyó en cuanto a su participación en la elaboración del presupuesto, conservándose esta función como exclusiva de los diputados. También se ha señalado que en el sistema constitucional de 1857 no existía el veto presidencial. De manera que podemos subrayar que la improcedencia del veto en esta materia es un ele-

mento que encuentra su origen en la Constitución de 1857, que sin duda tendió a favorecer al Congreso en las relaciones entre los órganos del poder.

Por otra parte, como bien señala Jorge Carpizo (pp. 85), en general el veto ha sido utilizado por los presidentes mexicanos de una manera más frecuente de la que usualmente se supone, a pesar de la presencia dominante del mismo partido, entre 1929 y 1969. Las nuevas formas de relación entre el gobierno y el Congreso, en virtud de la composición de éste, hacen previsible que el veto vuelva a aplicarse en diversas materias. En todo caso es un instrumento de control político que puede contribuir a evitar desequilibrios en el ejercicio del poder.

En cuanto al presupuesto, consideramos que la participación de ambas cámaras en su aprobación, y la naturaleza de ley que se le reconozca, harán procedente el veto presidencial. Será necesario, sin embargo, establecer reglas específicas para este veto, en tanto que las actuales no resultan razonables para la materia presupuestaria. La mecánica prevista como parte del proceso legislativo ordinario admite la posibilidad de que el cómputo del término para la interposición del veto se interrumpa por la terminación del periodo ordinario de sesiones (art. 72, b), con lo que se detendría la aplicación del presupuesto desde diciembre de un año hasta marzo del siguiente año. También será necesario estable-

cer normas particulares para la tramitación del presupuesto en el Congreso, porque, conforme al sistema actual, si sobreviene un desacuerdo insalvable entre ambas cámaras con relación a un proyecto de ley, no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones. Así, los procedimientos de deliberación y aprobación de las cámaras y el veto presidencial, deberán ser adaptados a los requerimientos de la ley de presupuesto, de suerte que se garantice que el plazo constitucional que medie entre la presentación del proyecto de presupuesto hasta su publicación, sea el adecuado. En este punto pueden jugar un papel de gran importancia las comisiones (en particular el carácter bicameral de una eventual “comisión de presupuesto”, o como ya se argumentó, las comisiones respectivas de ambas cámaras en conferencia).

Nosotros nos inclinamos, por supuesto, por que el presidente pueda vetar el presupuesto, pues de lo contrario se produciría el resultado aberrante de que el presidente tuviera una facultad exclusiva sobre un tema respecto del cual ya no podría pronunciarse, convirtiéndose así, el presidente, en una especie de secretario técnico del Legislativo. Pero también creemos que el veto parcial constituye un poder excesivo para el presidente porque bajo su marco puede tomar lo que se ajusta a sus preferencias y rechazar lo que se aleja de ellas. Resulta mucho más conve-

niente aceptar las relaciones entre los órganos del poder, dando al presidente sólo la posibilidad de votar totalmente el presupuesto, de modo que la única forma de aprobar lo que se ajuste a sus preferencias sea aprobando, en paquete, el proyecto como un todo.

Se sabe que el veto parcial no autoriza, en ningún caso, la promulgación también parcial de una ley. En otras palabras, cuando se ejerce el veto parcial se suspende la promulgación de todo el texto hasta el momento en que se resuelve el diferendo. Pero el problema de fondo del veto parcial es que contrae la discusión en el Congreso sólo al texto o textos con relación a los cuales el presidente formula observaciones. De esta manera, si en materia de presupuesto se admitiera el veto parcial, la discusión en ambas cámaras se daría sin posibilidades de ajustes en las partes no controvertidas por el presidente. Esta situación pondría en desventaja al Congreso.

Hay que contemplar también otro problema todavía no resuelto por el sistema constitucional mexicano: el que puede resultar de la falta de promulgación de una ley. Es una cuestión que no debe ser confundida con el veto, porque no consiste en la formulación de observaciones a un proyecto de ley, sino simplemente en la falta de su publicación formal. Jorge Carpizo (p. 93) e Ignacio Burgoa (p.

850) coinciden en que si se diera esta situación, el Congreso podría promulgar la ley o decreto en cuestión. El argumento de ambos es impecable: la publicación formal de las leyes del Congreso no es una facultad discrecional del presidente, sino una obligación, y en tanto que la propia Constitución no dispone un mecanismo para constreñir al presidente a dar cumplimiento a esa obligación, ni prevé sanción alguna por el incumplimiento en que pueda incurrir, se concluye que el Congreso puede ordenar de manera directa la promulgación. De otra forma, señalan ambos autores, se afectaría el orden constitucional al no poderse reparar una decisión arbitraria del presidente.

La promulgación es un requisito formal de validez de una norma, sin el cual no puede ser aplicada. De ahí que su realización o su ausencia no constituyan un problema académico, sino práctico. La Constitución sólo señala un caso en que no es necesaria la promulgación del presidente: la expedición de la Ley Orgánica del Congreso. Si la Constitución sólo hace esa excepción, quiere decir que cuando una norma no sea promulgada por el presidente, simplemente no podrá ser aplicada. En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (v. g., amparo en revisión 3161/57). En el caso de las leyes que fueran promulgadas por un órgano del poder distinto del previsto por la Constitución,

carecerían de un requisito de validez y serían inaplicables.

Aunque suele señalarse que no existe una diferencia real entre publicar y promulgar, lo cierto es que mientras que el artículo 89, I, de la Constitución, señala la obligación del presidente de promulgar las leyes, el 120 establece la obligación de los gobernadores de “publicarlas”. Se produce aquí una distinción relevante, porque en tanto que la promulgación presidencial es un requisito de validez de la norma, la publicación por parte de los gobernadores es una obligación de difusión, para el mejor conocimiento de las normas. La Suprema Corte ha interpretado que la publicación de las leyes por parte de los gobernadores no es un requisito formal de validez, porque los gobernadores no intervienen en el proceso legislativo (amparo en revisión 576/45). Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, a diferencia del presidente de la República, los gobernadores de los estados sí son responsables por violaciones a la Constitución y procedería el juicio político por el incumplimiento de la obligación de publicar las leyes federales.

En cuanto a la cuestión de la falta de promulgación de las leyes y decretos del Congreso, estimamos que las reformas de 1994 al artículo 105 constitucional, permitirían resolver el problema por medio de una controversia constitucional. Aun así,

traemos a colación este problema, porque en el orden de las posibilidades cabe considerar la de que en algún momento se deje de publicar una ley, en especial la de presupuesto, e incluso el remedio jurisdiccional aquí apuntado generaría un conflicto entre órganos del poder que debe ser previsto en otros términos. Independientemente de que se juzgue deseable o no, supongamos que se adopta algún sistema de reconducción y que en algún momento el presidente no estuviera de acuerdo con la ley de presupuesto, dejándola de publicar. Ante esta eventualidad, convendría incluir en el texto constitucional, de manera expresa, que cuando el presidente no haya ejercido su facultad de veto, el Congreso podrá promulgar directamente las leyes que haya aprobado.

D. Enmiendas al proyecto de presupuesto (para disminución y aumento del gasto)

Como se ha visto más arriba (apartado A de esta sección), la iniciativa para presentar el proyecto de presupuesto corresponde, con escasas excepciones, al gobierno. Además de esta limitación a la iniciativa de los representantes, existe en algunos países otra, relacionada con las dificultades que enfrentan para modificar el proyecto de presupuesto.

Por razones comprensibles, en términos generales el problema de la reducción del gasto no se plantea como algo relevante. En Chile (art. 64) y en El Salvador (art. 227) el Congreso puede reducir los gastos que se propongan en el proyecto, excepto los que deban practicarse con fundamento en otra ley. En cambio las enmiendas que puedan tener como consecuencia del aumento del gasto propuesto por los gobiernos, en el mayor número de casos son objeto de regulación muy restrictiva para los congresos y parlamentos.

La regla general es que sólo se permite elevar los niveles de gasto en tanto que se obtengan recursos mediante la disminución en otros rubros. Así se dispone en Brasil (art. 166, 3, II), Costa Rica (art. 179) y en Panamá (art. 268). En otros casos lo que se exige es la anuencia gubernamental: en Guatemala (art. 240) el proyecto de presupuesto no puede ampliarse por el Congreso sin la opinión favorable del gobierno; pero si esta opinión es negativa, el Congreso podrá hacer las ampliaciones que le interesen con el voto de dos terceras partes del total de diputados que lo integran. En Alemania (arts. 112 y 113) los gastos que excedan de las previsiones presupuestarias, y el incremento a las propuestas del gobierno, requieren de la conformidad del ministerio de Hacienda; en España (art. 134, 5 y 6) sólo el gobierno puede presentar proyectos que impliquen

aumento en las partidas presupuestarias, y las enmiendas al proyecto de presupuestos que impliquen aumento o disminución del gasto no pueden ser tramitadas sin el consentimiento gubernamental. En Grecia (art. 75) únicamente puede haber aumento si la propuesta de los diputados va acompañada de un informe especial sobre la financiación del gasto, firmado por el ministro de Hacienda.

Hay casos más drásticos, en los que no se admite posibilidad alguna de que los cuerpos colegiados incrementen el gasto propuesto: Ecuador (art. 258); Perú (art. 79), aunque el Congreso puede aumentar los gastos en lo que se refiere a su propio presupuesto; Uruguay (art. 215) y Francia (art. 40).

Existe una situación diferente, que pocas Constituciones incluyen: el aumento del monto del gasto ya autorizado en la ley de presupuesto. En esta materia la regulación suele tener el efecto de una delegación legislativa. Estos mecanismos para casos excepcionales favorecen la capacidad decisoria del gobierno. En Chile (art. 64), por ejemplo, el presidente, con la firma de todos los ministros (art. 32, 22) puede decretar pagos no autorizados por la ley para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de un grave daño o de un peligro para la seguridad nacional, o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios

cuya paralización entrañe un perjuicio importante al país. En este caso los egresos no pueden exceder del dos por ciento del monto previsto en la ley de presupuesto. En El Salvador (art. 167, 4), en el caso de que la Asamblea no se encuentre reunida, el Consejo de Ministros puede autorizar la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en el presupuesto, con objeto de atender necesidades que resulten de guerras, de calamidades públicas o de graves perturbaciones del orden. En Austria (art. 51 a), en el caso de una circunstancia relevante y no prevista, el ministerio de Hacienda puede disponer la aplicación total o parcial del fondo de equilibrio coyuntural que haya sido aprobado en la ley de presupuestos, o bien, con la autorización del gobierno, decidir acerca del bloqueo provisional de determinados gastos hasta por un periodo de seis meses, o de su cancelación definitiva cuando no se afecte el cumplimiento de obligaciones de la Federación.

En España surgió una cuestión más: la posibilidad de que por decisión judicial aumente el monto del gasto público. El problema ha surgido a raíz del congelamiento de las percepciones de los servidores públicos, determinado por el gobierno en 1996. La decisión gubernamental se reflejó en los presupuestos siguientes, que no previeron recursos para aumentar las retribuciones de los funcionarios. La Audiencia Nacional dictó sentencia (enero 23, 2000) en el senti-

do de obligar al gobierno español a pagar retroactivamente el aumento debido a más de dos millones de funcionarios. Este asunto se encuentra pendiente de un recurso de casación promovido ante el Tribunal Supremo, en el que se alega que un órgano jurisdiccional ha vulnerado la potestad tributaria del gobierno y de las Cortes. Se trata de un caso que debe examinarse detenidamente, porque es el primero de esa magnitud en el que se produce la intervención de un órgano jurisdiccional para elevar las autorizaciones de gasto contenidas en una ley de presupuesto.

En el caso mexicano consideramos pertinente que nuestra Constitución establezca para el Congreso la obligación de discutir primero las contribuciones (Ley de Ingresos) que deben decretarse para cubrir el Presupuesto de Egresos (artículo 74, párrafo IV). Sin embargo también creemos que hay un vacío constitucional con relación al tratamiento que el gobierno ha de dar a excedentes o disminuciones de los ingresos proyectados en la Ley de Ingresos, ya que ambas situaciones pueden afectar el gasto. Ciertamente, los decretos presupuestales en los últimos años han incluido normas relacionadas con ambos escenarios.¹⁰ Con todo, sería conveniente

10 Por ejemplo, el artículo 32 del decreto presupuestal del año 2001 (*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000) establece qué gastos habrán de reducirse en caso de disminuciones de ingreso respecto de lo originalmente programado; por su parte, el artículo 31

que el texto constitucional estableciera la regla de que en todo decreto de presupuesto deben, necesariamente, introducirse disposiciones de ese género. De no incluirse, se dejaría un vacío legal que podría afectar el ejercicio del gasto público. Por otra parte estas disposiciones no contravienen lo que hemos venido sustentando con relación a la potestad presupuestaria del Congreso, en tanto que serían adoptadas cada año y su aplicación quedaría sujeta a la revisión y aprobación de ese órgano del poder.

E. Vigencia del presupuesto

Si bien la regla general es la anualidad del presupuesto, hay una importante tradición escandinava, a la que también se acogió Alemania durante largo tiempo, que permite la adopción de normas presupuestarias por lapsos más amplios. Un buen ejemplo fue la Constitución de Weimar (art. 85), que disponía que los términos de vigencia podían ser “otorgados para un periodo más amplio”, sin precisar en este caso cuál podría ser la extensión máxima.

En cuanto al año económico, por lo general no lo fijan las Constituciones, si bien la tendencia ha sido en el sentido de ajustarlo al calendario natural. La

establece qué rubros de gasto se verán incrementados en caso de que existan excedentes de ingreso.

inercia en ese sentido se ha visto apoyada por la configuración de los periodos de sesiones de los congresos y parlamentos.

Las excepciones a la anualidad del presupuesto aparecen en Uruguay (arts. 214, 216 y 229), donde es de cinco años, con posibilidades de modificaciones anuales. Puede establecerse una sección en los presupuestos que incluya los gastos ordinarios permanentes del gobierno cuya revisión no sea indispensable. Además, para evitar distorsiones que afecten los procesos electorales, un año antes de la fecha de elecciones extraordinarias no es posible modificar el presupuesto. En Alemania (art. 110) el presupuesto se puede establecer para uno o más ejercicios de base anual, e incluso es posible que determinados aspectos presupuestarios rijan para periodos distintos. En Grecia (arts. 79, 1 y 6) el presupuesto es anual por regla general, pero se admite la posibilidad de un presupuesto bienal. En Suecia (cap. IX, arts. 3o. y 7o.) el presupuesto es anual, pero el Parlamento puede valorar las ventajas de aprobarlo por dos años. También puede adoptar decisiones presupuestarias por lapsos más amplios con relación a actividades específicas. La corriente dominante encuentra mayores ventajas en la anualidad del presupuesto, por lo que en este punto no propondremos ninguna variación para el caso de México. Además, es muy conveniente que la inter-

vención de los representantes se ejerza con frecuencia anual.

6. *Reconducción del presupuesto*

Las reglas para la reconducción de los presupuestos aplicadas en los diferentes sistemas constitucionales varían considerablemente, como se verá a continuación en los ejemplos seleccionados.

En Colombia (art. 348) si el Congreso no expide el presupuesto, regirá el presentado como proyecto por el presidente (es una especie de silencio legislativo positivo). En el caso de que el presidente no presente un proyecto, continúa en vigor el presupuesto del año anterior, pero el gobierno podrá reducir gastos, y por lo mismo suprimir y refundir empleos.

En el caso de Chile (art. 64) si el Congreso no aprueba un nuevo presupuesto, se aplica como presupuesto el proyecto presentado por el presidente. En Ecuador (art. 258) al inicio de cada periodo presidencial se prorrogan los efectos del presupuesto vigente hasta la aprobación de uno nuevo, el 28 de febrero. Por otra parte, cuando el Congreso no aprueba el nuevo presupuesto, entra en vigor como ley el proyecto presentado por el presidente.

Las Constituciones de Honduras (art. 368) y de Uruguay (art. 228) disponen que cuando no haya sido aprobado el nuevo presupuesto, continuará vigente el anterior, y la de Panamá (arts. 269 y 270) indica que si la Asamblea no aprueba en tiempo el presupuesto, se aplicará el propuesto por el gobierno, mediante decisión del Consejo de Gabinete; pero si la Asamblea rechaza expresamente el proyecto del gobierno, permanece en vigor el presupuesto anterior hasta que sea aprobado el nuevo presupuesto.

En Paraguay (art. 217) la vigencia del presupuesto se prorroga, indefinidamente, en dos casos: cuando el gobierno no presenta proyecto de presupuesto, o cuando el Congreso no aprueba el proyecto presentado por el gobierno. Se trata de una regla semejante a la existente en Austria (art. 51): si el Consejo Federal no aprueba el presupuesto, entra en vigor el proyecto del gobierno; pero si el gobierno no presentó su proyecto, continúa aplicándose el presupuesto anterior. En Perú (art. 80) si el Congreso no aprueba el presupuesto antes del 30 de noviembre, entra en vigor el proyecto presentado por el gobierno (el proyecto le es entregado el 30 de agosto).

En Alemania (art. 111) si el presupuesto no es aprobado oportunamente, el gobierno —hasta que entre en vigor el nuevo presupuesto—, puede mantener los organismos legalmente existentes, cumplir

los compromisos jurídicamente fundados y proseguir las construcciones, adquisiciones y servicios que hubiesen contado con dotación en el ejercicio anterior. El sistema danés (art. 45) señala que en el caso de que se prevea que la discusión del presupuesto no estará terminada oportunamente, el gobierno someterá al propio Parlamento un proyecto provisional de presupuestos. Y en España (art. 134, 4), cuando la ley de presupuesto no sea aprobada antes del primer día del ejercicio al que deba corresponder, se prorroga la vigencia del presupuesto anterior hasta la aprobación del nuevo.

Por su parte, en Grecia (art. 79, 5) sólo hay reconducción del presupuesto vigente por un periodo de cuatro meses, si la legislatura concluye antes de que se haya aprobado el nuevo presupuesto. Recuérdese que los periodos ordinarios de sesiones se prolongan hasta que se logra la aprobación del presupuesto; pero esta regla es inaplicable cuando concluye la legislatura. En Italia (art. 81) la puesta en práctica provisional de un presupuesto sólo puede autorizarse por ley y por periodos no mayores de cuatro meses.

Las previsiones más novedosas aparecen en Finlandia (art. 69): cuando el presupuesto no es aprobado oportunamente sobre la base propuesta por el gobierno, el Parlamento libremente elabora un proyecto; en Portugal (art. 109, 2) se admite la recon-

ducción, pero sus términos pueden ser fijados con libertad por el legislador ordinario, y en Suecia (cap. IX, art. 4o.) en el caso de que el presupuesto no haya sido aprobado oportunamente, el Parlamento determina qué asignaciones deben autorizarse provisionalmente al gobierno. Además, el Parlamento puede delegar esa facultad en su Comisión de Hacienda, para que en nombre del Parlamento tome ese tipo de decisiones.

Como se puede apreciar, las disposiciones acerca de la reconducción del presupuesto presentan una muy variada gama de opciones. Algunas, como las vigentes en Austria y en Paraguay, son de un extremo autoritarismo, porque dejan en manos del gobierno decidir libremente la prórroga del presupuesto; otras, en cambio, presentan matices conforme a los cuales la intervención del Parlamento o del Congreso reduce la discrecionalidad del gobierno y resguarda el interés colectivo en cuanto a que no se paraliquen los servicios.

En México este es un tema que debe examinarse cuidadosamente, para que la solución a la laguna constitucional existente no se traduzca en problemas que afecten el comportamiento de los agentes políticos, en perjuicio de las instituciones. Los mecanismos de reconducción pueden alimentar los incentivos para no llegar a un acuerdo (sobre todo por parte del presidente, si su iniciativa o el

presupuesto del año anterior cobran vigencia automática en caso de parálisis). ¿Qué puede forzar a los actores a arribar a un acuerdo si de cualquier modo el desacuerdo no va a producir consecuencias graves para ellos mismos?; sin embargo, por otra parte la ausencia de mecanismos que permitan sostener el gasto, al menos en los rubros que se consideraran indispensables, supondría un riesgo real de parálisis de servicios y funciones básicas, como las de salud y seguridad, por ejemplo. Dejar de pagar la deuda pública también podría producir efectos graves.

Téngase en cuenta, por otro lado, que el orden constitucional no permite exigir la realización de ningún tipo de trabajo (con las pocas excepciones señaladas en el art. 5o.) sin la remuneración correspondiente.

En varios países, la adopción de alguna de las modalidades de reconducción ha tenido como objetivo atenuar los efectos del posible incumplimiento de los plazos para la proposición y aprobación del presupuesto. La reconducción, en todo caso, atenúa la presión política sobre los congresos y parlamentos para aprobar el presupuesto en plazos determinados, pero como ya se argumentó ello también puede tener consecuencias negativas. Es de cualquier modo claro que, antes de introducir un mecanismo de reconducción presupuestaria a la Constitución mexicana, deben estudiarse con profundidad

sus claroscuros, sus virtudes y sus desventajas, así como toda la gama de modalidades existentes.

7. Naturaleza jurídica del presupuesto

La mayoría de los sistemas constitucionales atribuyen al presupuesto la naturaleza de ley. Son pocos los que siguen la tendencia de considerarlo un acto administrativo. El tema de la naturaleza jurídica del presupuesto ha sido poco estudiado en la doctrina mexicana, como ha sido demostrado por María de la Luz Mijangos (pp. 206 y ss.). Es una cuestión, sin embargo, de extraordinaria importancia para determinar la participación de los órganos colegiados de representación política en su aprobación.

Hay, además, un fenómeno que ha pasado inadvertido: en muchos sistemas constitucionales la naturaleza del presupuesto es mixta: legislativa en unos casos y administrativa en otros. Es lo que ocurre cuando, como se ha visto en este trabajo, los congresos tienen la facultad de aprobar, como ley, un presupuesto; pero cuando no se produce la decisión del órgano colegiado, en ocasiones se admiten los efectos provisionales del proyecto elaborado por el gobierno, con lo cual ese presupuesto tiene una naturaleza estrictamente administrativa. Otro caso es el representado por Bélgi-

ca. En efecto, la Constitución de este país (arts. 175, 176, 177, 178, 179) atribuye naturaleza de ley a las asignaciones presupuestarias correspondientes a las comunidades francesa, flamenca y germanófona, a las regiones y al sistema de pensiones; todas las demás previsiones presupuestarias tienen naturaleza administrativa.

La naturaleza jurídica del presupuesto no es una cuestión de relevancia estrictamente académica; en buena medida supone una contradicción conceptual importante que no ha quedado superada pese a los avances del constitucionalismo a lo largo de los siglos XIX y XX. La naturaleza administrativa o mixta de los presupuestos constituyen excepciones a la soberanía popular. Son reminiscencias del regalismo medieval, que comenzó a ser superado en 1215 pero que todavía deja ver su influencia en varias estructuras constitucionales contemporáneas, entre ellas la mexicana.

Al referirnos a la cuestión del veto apuntamos algunos de los dilemas que se presentarían si se atribuye al presupuesto, como es de desearse, la naturaleza de ley, por lo que no los repetiremos en esta sección.

8. *Acceso a la información presupuestal*

Un tema mínimamente desarrollado en las Constituciones es el concerniente al acceso a la información presupuestal. Conviene tener presente lo dispuesto por la Constitución de Guatemala (art. 237): el presupuesto y toda la documentación concerniente al gasto son documentos públicos que pueden ser consultados en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centroamérica y en las bibliotecas de las universidades. Sin embargo, este es un capítulo que ha venido resolviéndose satisfactoriamente mediante el ejercicio del derecho a la información que garantizan diversos instrumentos internacionales y un número creciente de Constituciones. México presenta, en este capítulo, un considerable rezago institucional con relación a la mayoría de los sistemas constitucionales contemporáneos.

En este caso sólo apuntamos el problema, pero no lo desarrollamos porque corresponde a otro tema, ciertamente relevante, pero que no tiene cabida en el estudio que aquí realizamos. El ejemplo de Guatemala es traído a colación sólo para ilustrar la importancia que se atribuye al derecho de los ciudadanos de acceder a la información gubernamental. No se trata únicamente de conocer el monto de las partidas presupuestarias y la pertinencia de su aplicación; también es importante conocer los dictáme-

nes de las comisiones competentes y los debates de los representantes. Es esta una forma de que los representados conozcan, por fuentes directas, las posiciones adoptadas por los partidos políticos y por los integrantes del Congreso.

9. *Coordinación federal*

En materia de presupuesto el Estado federal presenta problemas diferentes a los del Estado unitario, en tanto que las entidades federativas disponen de facultades para la elaboración de sus propios presupuestos. Esto hace que las políticas económicas, particularmente las que conciernen al gasto público, puedan presentar tendencias discrepantes o por lo menos descoordinadas entre los ámbitos nacional y locales. Además, la participación creciente de las entidades federativas en el volumen total del gasto, hace que el impacto de sus decisiones tenga progresivamente una mayor relevancia. Por esta razón conviene tener en cuenta las experiencias constitucionales que ofrecen mecanismos de coordinación en materia de presupuesto.

La constitución alemana (art. 109) ha desarrollado el concepto de coordinación federal relacionada con los presupuestos. Aunque la Federación y los estados son autónomos y recíprocamente inde-

pendientes en lo que concierne a su gestión presupuestaria, la Constitución establece la obligación de que, al formular sus presupuestos, tengan en cuenta “las exigencias del equilibrio económico general”. Con este objeto, una ley que requiere la conformidad del Consejo Federal debe establecer los principios de aplicación común para la Federación y los estados, conforme a una “planificación de varios años”. De la misma forma, y para prevenir perturbaciones en cuanto al equilibrio económico general, la ley puede fijar el importe máximo, las condiciones y la temporalidad de los empréstitos, y las bases para los compromisos que contraigan la Federación y los estados para mantener depósitos sin interés, a título de reservas de equilibrio coyuntural, en el Banco Federal Alemán. Sin los alcances institucionales de la norma alemana, la de Austria (art. 13, 2) señala que la Federación, los estados y los municipios procurarán asegurar, en sus presupuestos, el equilibrio general del sistema económico.

En el caso mexicano se conocen los efectos de una participación muy dispar de las entidades federativas en los procesos de descentralización. No todos los estados apoyan en proporción semejante los esfuerzos de descentralización, generando diferencias crecientes en la prestación de servicios, como los de educación y salud, por ejemplo. A lo anterior debe agregarse que las políticas de endeudamiento

y déficit presupuestario que aplican los estados y el Distrito Federal pueden llegar a tener efectos negativos en las finanzas nacionales.

El ejemplo alemán que hemos mencionado tiene importancia por ser una de las más importantes expresiones del federalismo cooperativo que se ha desarrollado precisamente a partir de la Ley Fundamental de Bonn. Aunque el principio federalista denota por sí mismo una forma de cooperación, se ha demostrado (Alberti, pp. 345 y ss.) que el constitucionalismo germano ha abierto nuevas formas de concurrencia legislativa y de intervención recíproca entre las autoridades federales y estatales, que encuentran una de sus más claras expresiones precisamente en el capítulo concerniente al presupuesto. Apuntamos el tema en este estudio, en tanto que el desarrollo de nuevos instrumentos para la consolidación del federalismo también tiene efectos en el sistema representativo.