

CONCLUSIONES

Durante la vigencia de la Ley de Presupuesto de 1935, se construyeron unidades habitacionales, escuelas, hospitales, presas, sistemas hidroeléctricos y carreteras. Nada de esto pudo haberse levantado sin un plan previo, y sin programar las obras en varios años, cuando su importancia lo requería. Sólo que cada dependencia elaboraba en forma individual su programa atendiendo a las necesidades que debía solventar, lo que originaba que varias de ellas prestaran el mismo servicio o partes de él sin coordinarse, y que las acciones de una dependencia pudieran ser obstaculizadas por las decisiones de otra. Que formalmente el decreto de presupuesto de egresos fuera simplemente una enumeración de gastos, no debe hacer olvidar que todo presupuesto es un plan de ingresos y gastos basados en lo que se pretende realizar en un tiempo determinado.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en vigor desde 1977, introdujo un sistema conforme al cual el presupuesto —elaborado anualmente, y basado en costos— es formulado y presentado con apoyo en programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Elemento importante de esta forma de presupuestación es que obliga a comparar programas para elegir el más idóneo, lo que permite conocer qué papel desempeñan en su cumplimiento distintas dependencias, cuando varias de ellas están involucradas en su ejecución, y facilita ejercer control sobre todo el proceso de presupuestación y evaluar los resultados obtenidos.

Pero el cambio decisivo ocurrió cuando la Ley de Planeación, vigente desde 1983, señaló entre las atribuciones de la Secretaría de Hacienda la de elaborar el programa anual global para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, y entre las obligaciones de las distintas entidades, la de elaborar sus programas anuales para la ejecución de la parte correspondiente en la realización del mismo. Estos planes anuales de trabajo —resultados de disgregar el plan nacional que debe cumplirse en un sexenio—, una vez que se les calcula el costo, se convierten en presupuestos. Las acciones de

planear, programar y presupuestar se entrelazan así hasta ser aspectos diferentes de un solo proceso: la presupuestación se integra en la planeación a través de la programación.

En este trabajo se ha seguido desde sus orígenes el desarrollo de la planeación y de la presupuestación en los tres niveles de gobierno, así como el de la coordinación que se ha dado entre ellos. Se ha analizado cuál fue su impulso original, cómo fue progresando su desarrollo, y cómo una vez afianzado el sistema, la atención del gobierno —haciéndose eco del interés de la sociedad— se ha dirigido al control del gasto público.

Cierto que los controles establecidos tanto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, como por la Ley de Fiscalización Superior en vigor son más estrictos que los que preveían los ordenamientos que las precedieron; pero las circunstancias en que éstos se promulgaron fueron mucho menos complejas. El control ha sido siempre un elemento muy importante de la técnica de presupuestación, y desde un principio ha existido un marco jurídico para aplicarlo; si no sucedió así, no fue por deficiencias legales ni contables.

Lo que abrió un cauce nuevo al control no fue una mejora en los sistemas técnicos, sino un cambio en la realidad política. Donde no hay alternancia de partidos, y uno predomina en los poderes Ejecutivo y Legislativo, es obvio que éste no tiene una razón para fiscalizar eficientemente a aquél; en estas condiciones, la rendición de cuentas no pasa de ser una ceremonia protocolaria, una ocasión para hacer publicidad política. Más que las modificaciones en los textos jurídicos que rigen la materia presupuestaria —y como se desprende del texto, las ha habido, y muy importantes— lo que ha producido el cambio ha sido la alteración en el sistema de partidos, que ha convertido la autorización del presupuesto y la aceptación de la Cuenta Pública en palestra política. La posibilidad de que el Congreso ejerza un control efectivo sobre la gestión del Ejecutivo, existe en tanto se dé un real equilibrio de poderes, y el fundamento de éste es la presencia y confrontación de partidos de oposición efectivos, algo que tanto en el nivel federal como local recién esta ocurriendo en México.

Junto a este reforzamiento del control político, empieza a surgir incipientemente el control social de la gestión pública, hasta ahora informal, pero cuya institucionalización se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; para ejercerlo, la sociedad cuenta ya con organismos no gubernamentales que pueden asumir esa responsabilidad, y una institución que los integrara facilitaría su tarea.

El futuro del control de la gestión del Ejecutivo en los tres niveles de gobierno —y como consecuencia el futuro del abatimiento de la corrupción— depende de continuar reforzando con sensatez tanto el control administrativo como el control político de la acción del gobierno; pero también de ampliar el ámbito de acción de la ciudadanía en la evaluación de la actividad pública, a través del acceso de los particulares y de los organismos privados y sociales a la información gubernamental.