

PRÓLOGO

Este trabajo —que no tiene más propósito que ser útil para los estudiantes de derecho presupuestario— trata sobre los cambios experimentados en México en el nivel federal, estatal y municipal en materia presupuestal, durante el último cuarto del siglo pasado, y los primeros dos años del siglo XXI. Se apoya, sobre todo, en los textos legales que introdujeron esas transformaciones, y va desde los planes de desarrollo hasta el cálculo de las partidas presupuestarias.

Sin embargo, los textos legales no son comprensibles sin un mínimo de teoría; pero no versando este trabajo sobre derecho presupuestal comparado y menos sobre su historia, se recurre principalmente a autores mexicanos que durante el periodo mencionado han analizado específicamente esas transformaciones, especialmente a los que por el desempeño de su trabajo están en estrecho contacto con ellas, sea porque laboran en la administración pública, o porque su función consiste en preparar estudios destinados a ampliar los conocimientos de quienes trabajan en ella, que es el caso de las publicaciones del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Pero las modificaciones legales en México no se han dado en forma aislada, sino inmersas en un movimiento mundial de cambio, por lo que también se recurre —aunque en menor medida— a autores extranjeros para entender el motivo, el contenido y el fin de esas reformas.

Un pretexto empleado desde siempre para no estudiar la materia fiscal o hacerlo muy superficialmente es precisamente su alterabilidad. Si por cambio se entiende la sustitución de un régimen por otro totalmente distinto, habría razón para proceder así; pero lo que ha venido dándose es una variación, una evolución: los mismos elementos se combinan de manera distinta, se amalgaman con nuevos factores, o suceden ambas situaciones. Lo que sí es cierto es que la legislación fiscal es cada vez más compleja; pero esta no es razón para no estudiarla.

Específicamente en materia presupuestal, la evolución ha llevado de un régimen basado en una clasificación administrativa y por objeto del gasto —y por consiguiente de una presentación del presupuesto por objeto del gasto—, a un sistema que incorpora esa clasificación y esa presentación entre muchas otras más, de tal manera que si bien el proceso se ha hecho mucho más complejo, a quien conocía bien la técnica anterior le resulta obviamente más fácil entender el motivo y el objetivo del cambio, y también el nuevo proceso de presupuestación.

Mucho se habla de la participación ciudadana y de la intervención de la sociedad civil en los cambios estructurales de la sociedad, y en materia de control de la gestión pública —que es una de las fases de la presupuestación— se le abre un ilimitado campo de acción.

Sea que se trate de obra federal, estatal o municipal, forzosamente su ejecución va a llevarse a cabo en el territorio de una de las subdivisiones políticas y geográficas de alguna de las entidades, y en la mayoría de éstas existe ya alguna agrupación que puede proceder al escrutinio de lo que cualquier nivel de gobierno pretende realizar en su circunscripción: juntas de vecinos, organizaciones campesinas, asociaciones estudiantiles, y de padres de familia, clubes de servicio social, sindicatos, asociaciones de profesionistas, cámaras de comercio e industria, partidos políticos de oposición, los cuales, según sus intereses, pueden enterarse acerca de las obras que se planea hacer, comprobar si se ejecutan y si se ajustan a lo programado, y evaluar el beneficio real que de ellas deriva la comunidad.

La participación activa y permanente de la ciudadanía en la evaluación de la actividad pública —que hasta ahora se ha dado muy rudimentariamente— puede coadyuvar en forma importante a abatir la corrupción, y a alcanzar una mejora permanente de la gestión gubernamental.