

## CAPÍTULO VI.

### CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

#### CONCLUSIONES.

El manejo de los recursos del Estado han tenido grandes etapas: la autorización para cobrar y poder recaudar y obtener recursos; la administración de esos recursos; la autorización de gastar los recursos que se recaudaron y llevar un control del gasto que se realice. Estas son las etapas que han ido surgiendo y evolucionado a la largo de la historia de la civilización.

Desde comienzos de la humanidad, el hombre ha tenido la necesidad de relacionarse con otros y formar sus comunidades, en las cuales se elige un líder, para que establezca un orden y dictar las reglas para llevar a cabo tal. Esas comunidades, requieren de servicios comunes entre sus integrantes, los cuales contribuyen con los tributos que rinden a esos líderes, ya sea en especie o en trabajo, para que puedan destinarse a la realización de esos servicios.

Desde la época prehispánica, como lo analizamos con la Cultura Azteca, la de mayor esplendor, hasta la forma más moderna como lo podemos observar hoy en día, el hombre siempre ha tenido la obligación de contribuir, de manera proporcional y equitativa con sus ingresos, al gasto público, el cual busca satisfacer las necesidades que demande la sociedad, es decir, busca cubrir un interés público.

Para lograr la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación en México es necesario tomar en cuenta las siguientes conclusiones a que se ha llegado, al terminar el presente trabajo de investigación:

1. Se concluye que es necesario que la laguna jurídica que existe en materia de Reconducción Presupuestaria en materia de Egresos, desaparezca, mediante la incorporación de dicha figura jurídica en nuestra ley suprema.

Esta figura jurídica que se propone incorporar a nuestra ley suprema, es conveniente y demuestra la hipótesis que se planteó desde un principio, por las siguientes razones:

Es *transparente* para el gasto público, porque se sabe que sólo se llevará a cabo en ciertos gastos que se consideran indispensables y no en todo el presupuesto y se sabría qué gastos son.

Es *eficiente* para el gasto público, porque se reconduciría automáticamente y de manera provisional, los gastos indispensables para evitar una paralización en todos los aspectos del país.

Otorga *seguridad* al gasto público, porque se tiene la certeza de que el país no se paralizará ni entrará en caos, por la incorporación de este mecanismo a la Constitución y se estarían efectuando los gastos indispensables que se requieren hacer en la sociedad, para que el país siguiera con cierta estabilidad. Porque, además de estar seguros de que sólo se reconducirán gastos indispensables. Porque es la certeza de que se autoriza gastar al Gobierno en ciertos rubros.

Con esto, no se quiere decir que se vaya a emplear en cada inicio de ejercicio financiero, sino que simplemente no podemos estar con los ojos cerrados y decir “esto no va a pasar”. En toda planeación es necesario prever las cosas, las situaciones que se puedan suscitar. De lo contrario, al momento de que se dé esta situación, lo único que crearía en el país sería un caos, un desorden, un

desequilibrio en el país, en todos los aspectos, una incertidumbre económica y una paralización de las actividades del Estado.

Tampoco queremos dar pie a que con esto, los legisladores se confíen al no aprobar el proyecto de presupuesto que se les envía y esperar a que automáticamente la Reconducción Provisional, que se propone, se ponga en marcha, ya que con esto lo único que generarían sería una inestabilidad terrible en nuestro país. Lo que debe ser, es que los legisladores prevean las consecuencias que se pueden dar al no aprobarlo y que lo que deben de hacer es legislar, cumplir con sus funciones y no hacer caprichos políticos de no aprobarlo. Los legisladores deben ser representantes de la sociedad y gobernar para éstos y “quitarse la camiseta” de su partido, al momento de ejercer su nombramiento de servidor público y no gobernar para los “suyos”, sino para todo México.

Al realizar el estudio comparativo encontramos que Japón utiliza una especie de tipo de Reconducción Automática Provisional, ya que elaboran un Presupuesto Provisional, para cubrir un cierto periodo del año financiero o hacendario, cuando no aprueba la Dieta el presupuesto presentado, antes de que inicie el ejercicio y lo absorbe el presupuesto regular, una vez que se aprueba.

En Argentina, con fundamento en el artículo 27 de la Ley 24,156, señala que si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el Presupuesto General, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que debe introducir el Órgano Ejecutivo de la Nación en los presupuestos de la Administración Central y Organismos Descentralizados. Pero el presupuesto reconducido será de manera definitiva, con los ajuste que realice el Ejecutivo. Lo que se debe de contemplar en tal reconducción es lo siguiente:

- a) Eliminará los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos;

- b) Incluir los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales;
- c) Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios;
- d) Adaptará los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores.

El sistema presupuestario en los Estados Unidos de América es uno de los más complejos, por lo que se contempla la Reconducción de manera Provisional del presupuesto de egresos del año anterior, por mes, trimestre o cuatrimestre, con la opción en algunos países de realizar ajustes, hasta que se apruebe el nuevo presupuesto. Pero el presupuesto reconducido sólo abarcará los gastos obligatorios, con lo cual se garantiza que el Estado opere únicamente en sus funciones esenciales, en tanto se aprueba el Presupuesto Definitivo. Aunque este tipo de mecanismos garantiza que el Gobierno continúe ejerciendo sus atribuciones esenciales, paraliza parcialmente sus funciones, lo que alienta a la pronta aprobación del presupuesto definitivo.

En España, lo que sucede es que si no se aprueba antes del 1er. día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán prorrogados automáticamente los presupuestos del ejercicio anterior, hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el “Boletín Oficial del Estado”. La prórroga no afectaría a los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deban terminar en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan.

Es importante señalar que estos mecanismos han sido incorporados a las legislaciones de varios países, para eliminar la incertidumbre económica y evitar la paralización de las actividades del Estado.

Con la incorporación de la *Reconducción* en nuestra ley suprema, ésta sería *Provisional y Automática*, y sólo se reconducirá en gastos indispensables. Tomando en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado lo siguiente con relación a los Gastos Públicos:

- Los gastos públicos deben ir vinculados directamente con los ingresos previamente calculados, cálculo que toma en consideración un serie de circunstancias, como son las exenciones de tributos por alguna persona, lo cual no se traduce en reducción a los ingresos del fisco.

- Los Egresos tienen un periodo de vigencia de un año.

- La Naturaleza Constitucional del Gasto Público, consiste en que el impuesto tenga un fin específico determinado en la ley que lo instituye y regula, no le quita ni le puede cambiar, la naturaleza de estas destinado el mismo impuesto al gasto público. En el Presupuesto de Egresos de la Federación, se percata que como todos y cada uno de los renglones del presupuesto de la nación tiene fines específicos, como es: la construcción de obras hidráulicas, de caminos vecinales o nacionales, de puentes, calles, banquetas, pago de sueldos, etc. El Gasto Público, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; que el importe de lo recaudado por la Federación, a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionado con las necesidades colectivas o sociales, o los Servicios Públicos. En el artículo 126 constitucional se señala que “no podrá hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o en ley posterior”, esta

prescripción constitucional fija el concepto de gastos públicos. Cuando el importe de la recaudación de un impuesto está destinado a la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, se le dedica a satisfacer una función pública, por ser una actividad que constituye una atribución del Estado apoyada en un interés colectivo. El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto, para la realización de una función pública específica o general, a través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del Organismo Descentralizado al respecto. Formalmente, este concepto de gasto se da cuando en el Presupuesto de Egresos de la Federación está prescrita la partida, situación que sucede actualmente, como se comprueba a la consulta hecha, donde ya existe el renglón relativo a la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales.

- En la fracción IV del artículo 31 constitucional, se establece la obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos: los de proporcionalidad y equidad. Esa obligación tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir, no constituye una prohibición para que los tributos se destinen desde su origen, por disposición de las Legislaturas, a cubrir un gasto en especial siempre que éste sea un beneficio de la colectividad. No es otra cosa que la de que los impuestos se destinen a fines diferentes a los del Gasto Público.

Por lo que no señala nada en específico de los gastos que se debe considerar obligatorios o indispensables que puedan ser reconducidos, con su correspondiente ajuste. Se concluye que son aquellos que no pueden dejarse de cumplir, que su sólo existencia y cumplimiento da seguridad y un tanto de estabilidad en la vida de un país, como lo son: salud, educación, seguridad pública o nacional, pago de obligaciones contractuales, pago de la deuda pública.

2. Se concluye que es necesario y urgente que en nuestra Carta Magna se incorporen los Principios de Responsabilidad Presupuestaria, entre los cuales está el de Equilibrio Presupuestario, con el cual se da una mayor certeza y seguridad en la planeación económica y en las finanzas, que se estimen, a mediano plazo.

Como parte fundamental de la propuesta de reforma Constitucional, se incorporan principios de responsabilidad presupuestaria con el objeto de establecer criterios permanentes en materia económica que contribuyan a promover un entorno de certidumbre y estabilidad.

Esta figura jurídica que se propone incorporar a nuestra ley suprema, es conveniente y demuestra la hipótesis que se planteó desde un principio, por las siguientes razones:

Es *transparente* para los gastos públicos, porque existe un principio que señala que los gastos serán iguales a los ingresos. Porque en caso de haber superávit se aplicará para el pago de la deuda y reservas de emergencia.

Otorga *certidumbre* al gasto público, porque otorga la seguridad de asignar los recursos a las prioridades nacionales, mediante el gasto público. Porque el Principio de Equilibrio de Poderes, otorga seguridad en la política económica, alentando el desarrollo del país y estabilización en mercados nacionales e internacionales. Porque otorga seguridad de que en caso de tener déficit, su eliminación será progresiva hasta los tres ejercicios siguientes, desapareciendo en el cuarto ejercicio financiero. Porque el Principio de Ajuste Automático, otorga la certeza de que en caso de que los ingresos disminuyan, los gastos se ajustarán a aquellos.

3. Con el plazo de un mes para examinar, analizar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados es muy corto e

inadecuado, para ver todo lo relativo a los gastos de una Nación que se efectuarán en un año y más aún, es aberrante, cuando hay cambio de administración, que sólo cuenta con quince días para estudiarlo y aprobarlo.

Es *transparente* el gasto al tomar en cuenta esta reforma, porque los recursos que se destinen a satisfacer ciertas necesidades colectivas, a través de los gastos públicos son claros, congruentes, ya que con el tiempo que se les da a los legisladores para aprobarlo, se podrá analizar y estudiar mejor y a fondo, de una manera minuciosa, las necesidades que realmente se requieren satisfacer a través del gasto público.

Es *eficiente* tomar en cuenta esta reforma, porque se analizan y estudian a conciencia los gastos que se requieren satisfacer.

Cumple con la *certidumbre*, porque al tener un plazo adecuado o apropiado para el estudio y análisis exhausto de las necesidades que se requieren cubrir a través del gasto público, se tiene la certeza de que los gastos que se autorizan realizar no surgen ni se aprueban “al vapor”, sino que se determinan a través de un proceso de aprobación en un lapso adecuado, donde no cabra el pretexto que no se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación “al ahí se va” o “por falta de tiempo”.

Es necesario que la Cámara de Diputados, en el proceso de aprobación presupuestaria, realice un análisis profundo, detallado y especializado del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que el Órgano Ejecutivo le envía.

4. La conveniencia de incorporar en nuestra Constitución, los Presupuestos Multianuales, es viable, ya que su conveniencia y viabilidad radica en que una planeación del gasto con una visión de un mediano plazo daría más certidumbre al

sector privado. Ese mediano plazo, de que se habla, es de 3 años de compromiso, la cual ayudaría a una mejor planeación financiera de las empresas privadas.

Esta figura jurídica que se propone incorporar a nuestra ley suprema, es conveniente y demuestra la hipótesis que se planteó desde un principio, por las siguientes razones:

Es *transparente* para el gasto público, porque se sabe cuál será el destino de los recursos para un gasto proyectado, abarcando más de un año y qué gasto será, es decir, qué necesidad colectiva se satisface a través de ese gasto. Porque en rubros de obras de infraestructura, salud y educación, es en donde serían convenientes y no en gasto corriente. El Diputado Federal, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Luis Pazos, señala que estos rubros por su naturaleza requieren más de un año. Porque mientras más específicos, para proyectos y programas más definidos. Porque se establecerían generalidades y un tope máximo de gasto y se especificarían qué programas requieren de un gasto así.

Se menciona la eficiencia en la gestión pública, ya que logra la eficiencia en el gasto público, porque éste se realiza, sabiendo de antemano que parte del destino de los recursos, será en proyectos que abarquen más de un ejercicio financiero. Porque podría agilizar el ejercicio del gasto y eliminaría la burocracia. Porque es un mecanismo que hace más ágil y segura la aplicación del gasto público. Porque da continuidad a muchas obras y programas que requieren un presupuesto de varios años.

Otorga mayor *certidumbre* al gasto público, porque otorga seguridad de que se satisface cierta y determinada necesidad colectiva, que se requiere cubrir en más de un ejercicio financiero y que se llevará a cabo, aun cuando haya cambio en

la administración federal. Porque garantiza la continuidad de obras de infraestructura que se interrumpen o que quedan inconclusas. Porque sólo será a ciertos gastos de inversión. Porque otorga la seguridad de disponer de solidez presupuestaria en rubros sustanciales para la marcha económica del país. Porque su establecimiento no eliminaría la presentación de un proyecto presupuestal cada año. Un claro ejemplo de esto son los proyectos municipales, en donde las administraciones cambian cada tres años y en ocasiones las autoridades entrantes varían las prioridades y dejan a medias algunos proyectos.

Un claro ejemplo de Proyectos Multianuales es el PRONAFIDE (Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo), el cual es un presupuesto multianual, aunque de manera enunciativa y no normativa, pues no hay ley que obligue a cumplirlo. Éste contiene lineamientos generales en materia de ingresos y gastos, así como del déficit público y manejo de la deuda para el periodos 2002 a 2006.

No se debe de comprometer toda la política de gasto en un presupuesto multianual, porque a la larga será un candado, ya que no sería conveniente por objetivos que no pudieran cumplirse. Es necesario ajustar el gasto ante una eventual caída de los ingresos, sobre todo en el caso de México, pues los ingresos son muy variables.

Hay que aclarar que por politización debe entenderse el sacar una parte importante de la dinámica de su discusión anual. Y por burocratización, que implica estarlos aprobando cada año.

A realizar el estudio comparativo con Argentina encontramos que en la ley No. 25,152, se señala que el Ejecutivo elaborará un presupuesto plurianual de al menos tres años, sujeto a las normas que instituye esta ley.

En cambio, en Estados Unidos, el Presupuesto se realiza tomando en cuenta por lo menos cuatro ejercicios siguientes al ejercicio en que se encuentre, esto es para reflejar el efecto de las decisiones del presupuesto a largo plazo.

5. Se concluye que los Gastos de Carácter Confidencial es una figura jurídica que se propone incorporar a nuestra ley suprema, a mi punto de vista no es conveniente y, por lo tanto, no demuestra la hipótesis que se planteó desde un principio, por las siguientes razones:

Al tocar la *transparencia* que le daría al gasto público, aquí la reforma no es conveniente, ya que si realmente fuera para un gasto transparente y si éste se denominaría “gasto para la seguridad pública o nacional”, que es, según, para lo que se crea, porque ponerle o denominarlo “gasto confidencial”. Aquí considero que no hay transparencia del gasto.

Tampoco es *eficiente*, porque no se sabe realmente, si el propósito o el fin para los que están destinados se cumplirán, ya que existe la interrogante de ¿por qué llamarlos gastos confidenciales?.

Tampoco otorga *certidumbre* al gasto público, porque realmente la certeza del gasto, está en incógnita, ya que se supone que será esta partida creada, exclusivamente para gastos de seguridad pública o nacional, pero porque denominarla “confidencial”, lo confidencial es algo que es secreto, que no está seguro de que sea destinado algún recurso realmente para eso.

6. Se concluye que es necesario limitar el nivel de los egresos a disponibilidad de los recursos y atendiendo de manera prioritaria a los programas de alto impacto social y al impulso de la inversión pública.

7. Es necesario fortalecer la visión integral de la reforma, con ello se pretende modificar por completo a la Constitución en materia presupuestaria. Es uno de los aspectos más importantes en la vida económica y financiera del país. Con la reforma se aspira a que en toda Administración, cual sea el nivel en el que se encuentre, es necesario prevenir, planear, programar, realizar, administrar diversas acciones. No es necesario esperar a que suceda una situación, que se pudo prever, para empezar a hacerlo. Es necesario empezar a tener otra visión y evolucionar conforme a las realidades que actualmente se enfrentan.

8. El Presupuesto de Egresos debe de dejar de tener una naturaleza administrativa y se le atribuya la naturaleza de ley. Para lo cual, es necesario que la Cámara de Senadores participe en su análisis, estudio, modificación y aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que todo el proceso presupuestario es una función ordinaria de los parlamentos, que ejercen de manera exclusiva e intransferible en todos los sistemas constitucionales; por lo tanto, México requiere urgentemente un nuevo planteamiento en cuanto a la intervención del Congreso de la Unión en la elaboración, examen, análisis y aprobación del presupuesto.

9. La falta de promulgación de una ley, no se debe de confundir con el veto, ya que esta promulgación se refiere a la falta de publicación formal de una ley y no a la formulación de observaciones a un proyecto de ley. Si el Presidente no llegara a promulgar una ley, el Congreso tendría la facultad de hacerlo, ya que la publicación formal de las leyes del Congreso no es una facultad discrecional del Presidente, sino es una obligación y por ello la Constitución no contempla algún mecanismo para obligar al Presidente de hacerlo ni prevé sanción alguna por el incumplimiento en que pueda incurrir. Se concluye que el Congreso puede ordenar de manera directa la promulgación. En la actualidad el veto, no ha jugado el papel que tiene reservado en el procedimiento legislativo. En México, el Presidente es

quien legisla y el Poder Legislativo ejerce una especie de derecho de veto a las reformas que realiza a los proyectos presidenciales. A pesar de esto, el Presidente a ejercicio su facultad de veto en varias ocasiones

El Veto Presidencial en materia Presupuestaria, proceda con reglas específicas, que no sea parcial, sino total. Para llevar a cabo esto, se requiere que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores participen conjuntamente en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos. Cuando el Presidente no haya ejercido su facultad de veto, el Congreso pueda promulgar directamente las leyes que haya aprobado, incluido el Presupuesto de Egresos de la Federación.

10. En el artículo 126 de nuestra Carta Magna señala que “no podrá hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o en ley posterior”. Es ilógico pensar que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación esté aprobado únicamente por la Cámara de Diputados, pero eso sí, cualquier gasto que se origine posteriormente, será aprobado por las dos Cámaras (Diputados y Senadores). Como es posible que esta situación exista, ¿por qué aprobar un Paquete de Gastos más grande, que contiene datos importantes por una sola Cámara, pero eso sí, gastos que se presentan individualmente, sí se aprueben por ambas Cámaras? Aunque la intervención del Senado, en la práctica no ocurre y sólo se estableció para prever situaciones que se puedan llegar a dar. Esto sólo ocurre en México. Esta es otra razón para que ambos cuerpos colegiados participen en la examinación, modificación, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los países que se analizaron, como Japón, lo aprueba la Dieta, que es el Órgano Legislativo, integrado por la Cámara de Representantes y la de Consejeros. En Argentina, lo aprueba el Congreso, formados por la Cámara de Diputados y de Senadores. En Estados Unidos, lo aprueba el Congreso, pasando primero por la

Cámara de Diputados y luego por los Senadores. En España, lo aprueban las Cortes Generales, que es el máximo órgano Legislativo. Podemos concluir, que en ninguno de estos, es aprobado el presupuesto por una de sus Cámaras, sino por ambas.

11. Se concluye de todo lo anterior, que la hipótesis que se planteo al principio de esta investigación fue demostrada, ya que es necesario la reforma que se propone a la Constitución en materia presupuestaria, para dar mayor eficiencia, que consiste en mejorar la utilización de los fondos, de una calidad de los gastos, que no consiste en gastar menos o gastar por gastar, sino en gastar mejor, emplear los recursos en gastos que realmente busquen satisfacer las demandas que exige la sociedad; una mayor eficacia, que va muy relacionada con el concepto anterior, que es la causa al hacer, al efectuar, al ocasionar una conducta y que tiene como sinónimo que sea efectiva la consecuencia que se produzca; una mayor certidumbre, es decir, que todos los particulares tengan una mayor seguridad jurídica, una mayor certeza del destino que tienen los recursos, de los cuales, ellos aportan una parte, que realmente estén informados de la utilización de los recursos y de los gastos que se van a efectuar; y por último, una mayor transparencia, el cual es el resultado de otorgar la seguridad jurídica que requiere todo proyecto, que los procedimientos que se lleven a cabo sean claros, congruentes al llevar a cabo todo el proceso presupuestario, desde que se empieza a elaborar hasta que cuando se termina con la publicación de tal. La claridad en el uso de los recursos públicos. Todos estos puntos que se tocan en la hipótesis se relacionan entre sí y son indispensables que se tomen en cuenta, para poder contribuir a la estabilidad económica del país.

12. También quedaron demostrados los principios, entre otros, que deben regir al Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales son: Participativo, que también participen, se involucren en el proceso de elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos, todos los particulares, ya que es necesario que se

enteren del destino que tienen las contribuciones que realizan; Social, que tenga la finalidad de satisfacer necesidades públicas y sobre todo que tengan alto impacto en la sociedad; Transparente, que al establecer la Cámara de Diputados aumentos o nuevos gastos, se señale la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, la cual no podrá provenir de mayor endeudamiento; Federalista, es el sistema de relaciones entre los ingresos y los gastos que se establecen entre los diversos niveles de gobierno en un Estado Federal, en otras palabras, es la descentralización de ingresos y gastos.

13. Se concluye que la reforma es para fortalecer la capacidad de respuesta de los Gobierno Estatales y Municipales, para atender las necesidades crecientes en materia de gasto social e inversión pública; y para mejorar la transparencia del gasto público, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la calidad del gasto público.

15. Necesario que nuestro país dé señales de estabilidad en todos los aspectos, para lograr que se vuelva atractivo para los inversionistas y dé seguridad a toda la población.

16. Aprovechar el entorno del cambio, con ello, después de que 70 años el poder lo ostentó una de las principales fuerzas políticas de nuestro país, que fue y es el Partido Revolucionario Institucional (PRI), toma el mando, ahora el Partido de Acción Nacional (PAN). Con esto cierra un ciclo en la vida política del país. A mi parecer, es bueno siempre tener cambios y más aún, cuando se dan después de mucho tiempo. Pero no cabe la idea de que al tomar el mando, sólo sea para beneficio de los integrantes de ese partido. Los funcionarios públicos deben de entender que es necesario que gobiernen para todo el pueblo de México y no para unos cuantos.

A todo lo que se llegó con este trabajo que se realizó ardua y conjuntamente con el Maestro Mena, es para contribuir a fortalecer el sistema presupuestario en México, requiriendo la esencia de un buen diseño constitucional que es el equilibrio en todos los aspectos.

Por todo lo anterior y tomando en cuenta la investigación que se llevó a cabo se hacen las siguientes propuestas, para que sean incorporadas o tomadas en cuenta para reestructurar el Sistema Presupuestario Constitucional en México:

## PROPUESTAS.

1. Proponer un cambio en el empleo del término “Ejercicio Fiscal” por el término “Ejercicio Económico” o “Ejercicio Financiero” o “Ejercicio Hacendario”. El término “ejercicio fiscal”, el cual para mi consideración, no se debería emplear, ya que denota el periodo de tiempo en el que se controla el nacimiento y cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes, por lo que al emplear éste, se está remitiendo exclusivamente a la materia tributaria, sin tomar en consideración a la materia presupuestaria, que también se sujeta y se suscita en el mismo periodo de tiempo. Por lo que consideramos que es necesario que el término que se emplee sea otro, como el de “Ejercicio Financiero”, porque va relacionado y tiene su sustento en el Derecho Financiero que es el conjunto de normas jurídicas que sistematizan los ingresos y los gastos públicos normalmente previstos en el presupuesto y que tienen por objeto regular las funciones financieras del Estado, incluyendo la asignación de recursos, el pleno empleo con estabilización, la distribución del ingreso y el desarrollo económico.<sup>233</sup> De acuerdo con Mario Publiece<sup>234</sup>, es el que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los otros órganos del Gobierno para el desarrollo de sus actividades y el estudio de las relaciones políticas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos. Dicha relación deriva de la aplicación de esas normas.

También se podría emplear el término de “ejercicio hacendario”, porque tendría su sustento en que el periodo de tiempo en el cual se lleva a cabo el ejercicio de la Hacienda Pública, la cual comprende el conjunto de ingresos, bienes, medios de producción que permitan abastecer una comunidad, en la cual también se consideran las propiedades y los gastos, que tiene un Estado.

---

<sup>233</sup> MENA PORRAS, Gustavo. *Ob.cit.*, nota 114

<sup>234</sup> GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob.cit.*, nota 26, p. 257

Actualmente no existe distinción alguna entre los términos “Financiero” y “Hacendario”, se emplean como sinónimos.

Al hacer un estudio comparativo, de cual es el término que utilizan en otros países, se observa lo siguiente:

*Japón* emplea el término “Ejercicio Económico”

*Argentina* emplea el término “Ejercicio Financiero”

*Estados Unidos* emplea el término de “Ejercicio Económico”

*España* emplea el término de “Ejercicio Económico” o “Ejercicio Presupuestario”

Se recomienda que, aunque es de forma esta propuesta, es necesario y tiene el propósito que se empiece a manejar los términos correctos y adecuados, sabiendo de antemano su significado. Ninguno de los países que estudiamos utiliza el término “ejercicio fiscal”, por las razones expuestas. Se propone que México se adhiera al empleo del término que utiliza Argentina.

Necesario aclarar que el término “Ejercicio Económico” denota el orden en el gasto del patrimonio de una persona, una casa, una sociedad, es una virtud que consiste en evitar los gastos inútiles. Se considera que este término es insuficiente para poder emplearse, por su significado, por lo que se propone utilizar mejor los dos términos anteriores.<sup>235</sup>

2. Se propone una reforma al artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público con relación a la fecha de presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados, ya que desde el mes de noviembre de 1982, cambia de 30 de noviembre a 15 de noviembre, que es la fecha que se maneja actualmente. Y que desde esa fecha no sea modificado tal

---

<sup>235</sup> *Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo-Americano. Ob.cit., nota 10, p. 321*

aspecto. Esto es con el propósito de que la legislación que se utiliza está actualizada y no se tenga que remitir a otro documento.

3. También se propone que se modifique la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público al señalar a la Secretaria de Programación y Presupuesto, ya que como se sabe, esta secretaria fue absorbida por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, de la siguiente manera. Dentro de la estructura de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, se encuentra la Subsecretaria de Egresos, que a su vez, se encuentra integrada por la Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios; Agropecuario, Abasto y Desarrollo Social y Recursos Naturales; de Salud, Educación y Laboral; de Energía e Infraestructura. Aquí es donde encontramos las funciones que tenía la Secretaria de Programación y Presupuesto, desaparecida actualmente.

4. Se propone una reforma en la fecha de presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del Órgano Ejecutivo a la Cámara de Diputados que sea el 15 de octubre del año anterior en que empiece el ejercicio hacendario, es decir, los Diputados tendrían un lapso de dos meses para examinarlo, estudiarlo y aprobarlo. Tiempo que es el promedio entre los demás países que se estudiaron. Pero en tiempo de cambio de Administración, tendrían menos tiempo para realizar un estudio a fondo. Por lo que hace de esta propuesta una solución viable, pero tal vez no la más eficaz.

Considero que es urgente una reestructuración en el Sistema Presupuestario, por lo que se propone lo siguiente:

Empezar el ejercicio hacendario o financiero el 1º de mayo de cada año, inmediatamente después de haber concluido el segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, y terminando tal ejercicio el 30 de abril,

respetando las fechas que se proponen en la Iniciativa para la Nueva Hacienda Pública Distributiva, que la fecha de presentación sea el 15 de octubre, para que se analice en el primer periodo de sesiones ordinarias, que va del 1° de septiembre al 15 de diciembre de cada año. Y aprobarlo a más tardar el último día del segundo periodo de sesiones ordinarias, que es el 30 de abril. Con ello se tendrían tres meses y quince días, para examinarlo, discutirlo y aprobarlo. Se considera que es un tiempo razonable y adecuado para que los legisladores puedan estudiar, analizar a fondo, concienzudamente el Proyecto de Presupuesto de Egresos que se les presenta. Otra de las razones que se toman en cuenta para proponer tal reforma, es que por la experiencia que se tiene en el Sistema Presupuestario, ¿por qué hacer todo en diciembre? ¿por qué las prisas de aprobar un proyecto, que muchas veces no se llega a analizar y estudiar con profundidad? ¿por qué esperar que inicie la época de presión y muchas veces de pánico, al no ver aprobado los ingresos y gastos que se van a realizar en el ejercicio financiero inmediato siguiente? .

También se contempla que cuando entre en funciones la nueva administración, cuyo inicio sería el 1° de diciembre de cada seis años, cuente con más días el Órgano Legislativo para analizar y aprobar el Proyecto de Presupuesto para el siguiente ejercicio. Lo que se propone, también con esto, es que exista una coyuntura entre la Administración saliente con la Administración entrante y que no exista la presión de elaborar un presupuesto con prisas, por el hecho de que es urgente tener aprobado un presupuesto de ingresos y egresos, en concreto, y que con el hecho de que se le acaba de entregar la administración, no se ponga tal atención, que se elabore un presupuesto a medias. Con la propuesta se busca que al existir tal coyuntura, la Administración entrante, le pueda hacer las observaciones y modificaciones que considere necesarias al Proyecto de Presupuesto de Egresos que presentó la Administración saliente, para que sean tomadas en cuenta, antes de que termine el primer periodo de sesiones, el 15 de

diciembre, a más tardar. Y se apruebe, como se mencionó a más tardar el 30 de abril del siguiente año. Y en tal caso, los Diputados tendrían dos meses para analizarlo, discutirlo y aprobarlo, donde serán tomadas en cuenta tales observaciones.

Considero y propongo viable, adecuada y conveniente esta opción, ya que se cuenta con un lapso mayor para la elaboración de dicho proyecto, porque en ese caso se hablaría realmente de una verdadera coyuntura en la Administración Pública entre la saliente y la entrante.

Como pudimos observar en el estudio comparativo que hicimos, encontramos que Japón inicia su ejercicio económico el 1° de abril; Argentina, el 1° de enero; Estados Unidos, el 1° de octubre y España, el 1° de enero. Por lo que podemos observar que no es una regla comenzar el mismo día en que inicia el año de calendario.

También se puede comentar que en Japón se tienen tres meses para aprobarlo; en Argentina se tiene tres meses y quince días; en Estados Unidos se tienen entre ocho o nueve meses y en España se tienen tres meses para llevar a cabo todo el proceso de examen, análisis, modificación, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de los respectivos países,

5. Se propone hacer una reforma al primer párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, al no ser tan clara, al expresar que la Cámara de Diputados, sólo puede examinar, discutir y aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que le envíe el Órgano Ejecutivo, es decir, que la Cámara de Diputados no está facultada para hacer ninguna modificación a tal proyecto y poderlo remitir de nuevo al Ejecutivo para que exprese sus observaciones; y pueda con ello aprobarlo y que el Ejecutivo lo promulgue.

Es necesaria e indispensable esta reforma, ya que nuestro derecho es positivo y todo mandamiento de ley debe estar por escrito, ya que existe un principio que dice “La autoridad sólo puede hacer todo aquello que la ley expresamente le faculte o que le esté permitido por ésta”.

6. Propongo que los integrantes de la Administración Pública, de cualquier nivel, en particular el Órgano Ejecutivo Federal, realmente destine los recursos que se les otorgan para gastos con fines de interés público, siempre buscando el bien común, es decir, en la Iniciativa de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, se propone desaparecer las “partidas secretas”, para que ahora existan “gastos confidenciales”, los cuales se destinarán exclusivamente a gastos relacionados con la seguridad nacional o pública, ya que actualmente este problema de la inseguridad se hecho cada vez más grande. Lo que se hace con esto es simplemente cambiar el nombre, claro ahora poniendo como justificación de que se destinará a tal aspecto. Pero una pregunta que queda al aire es ¿con la creación de estos gastos realmente disminuirá el índice o porcentaje de inseguridad en que se vive actualmente y que nadie está exento de padecerla? O ¿es más bien, un cambio de actitud, elevar el nivel de vida, procurando la creación de empleos productivos y no tanto de dar u otorgar de manera ilimitada recursos a un aspecto, que tiene otras causas?

7. Se propone la incorporación a nivel constitucional de la figura jurídica de la Reconducción Presupuestaria Provisional Automática, la cual consiste en que en el momento de que no se llegara a aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio inmediato siguiente y llegara el inicio de éste, se aplicara automáticamente el Presupuesto de Egresos del ejercicio inmediato anterior, pero sólo de manera provisional, mientras se aprueba el Presupuesto para ese ejercicio,

en el cual entra en vigor el presupuesto reconducido. Aclarando que sólo se reconducirá en gastos que se consideren indispensables, como:

\* Las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes; es decir aquellas obligaciones que se puedan determinar a través de cantidades específicas, porcentajes o fórmulas establecidas en las disposiciones legales, tales como en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el pago de contribuciones establecidas en las leyes fiscales, y las obligaciones específicas que se deriven de los tratados internacionales.

\* El gasto corriente aprobado en el año anterior hasta por el porcentaje que determine la ley. Lo anterior, a efecto de que se pueda realizar la compra de medicinas, el otorgamiento de apoyos para la alimentación, los gastos relativos a la seguridad pública y nacional, entre otros. Cabe señalar que en la ley se establecería el porcentaje aplicable, con base en las erogaciones de gasto corriente realizadas en cada mes del año anterior, en términos reales; es decir ajustado conforme a la inflación.

\* Los salarios de los servidores públicos.

\* Los compromisos contractuales que de suspenderse generarían costos adicionales para el Gobierno, que se derivarían en el pago de intereses o de daños y perjuicios por incumplimiento de los contratos respectivos en materia de inversión pública, adquisiciones, arrendamientos, así como contrataciones de servicios que se hayan celebrado por varios ejercicios fiscales.

\* El pago de la deuda pública, incluyendo el déficit público presupuestario; la deuda de las entidades paraestatales de control indirecto; la deuda pública neta del Distrito Federal, y la intermediación financiera.

Esta figura es muy viable, adecuada y conveniente para el Sistema Presupuestario, ya que es necesario prever situaciones que se puedan dar en un momento dado.

8. Presupuestos Multianuales. Los cuales no se tienen contemplados en la Constitución, la cual se refiere a autorizar los programas y los proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales, los cuales tendrán garantizados las asignaciones presupuestarias durante la vida del proyecto. Un ejemplo que refuerza nuestra propuesta es el siguiente, en el Diario “El Financiero”, con fecha de 25 de febrero de 2003<sup>236</sup>, donde el Jefe de la División de Administración y Presupuesto de las Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Sr. Alex Matheson, con sede en París, afirma que “es viable, el presupuesto multianual, ya que su elaboración es algo que se ha observado en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Su conveniencia radica en que una planeación del gasto con una visión de un mediano plazo daría más certidumbre al sector privado. Ese mediano plazo, de que se habla, es de 3 años de compromiso, la cual ayudaría a una mejor planeación financiera de las empresas privadas. La característica que deben tener esos presupuestos es establecer metas conservadoras, ‘para no ponerse una camisa de fuerza’ en caso de cualquier *shock*. Debe dejarse por sentada la posibilidad de salirse de los objetivos fiscales si hay eventualidades que mermen los ingresos públicos. Aún si en México tuviera ingresos volátiles que le dificultaran la elaboración de su presupuesto, podría hacer un plan multianual con escenarios muy conservadores en sus líneas generales de gasto. Es posible hacer presupuestos con objetivos generales para un lapso de tres años, aunque se tengan que seguir aprobando presupuestos anuales”.

---

<sup>236</sup> GAZCÓN, Felipe. “Viable , el Presupuesto Multianual: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos” en el *Periódico El Financiero*, núm. 6238, Año XXII, 25 de febrero de 2003, México, D.F., p. 4

El problema que enfrenta México, a causa de la volatilidad de sus ingresos por depender en cerca de 35% de la renta petrolera, deben de adoptarse las medidas de cautela o prudencia, las cuales se deben de mantener para conservar la disciplina fiscal, con ello la necesidad de tener un servicio civil de carrera, siendo su conveniencia de ésta, para el manejo de las finanzas públicas, consiste en que se construya una mayor confianza en el Gobierno, aun cuando existan circunstancias en las elecciones que cambien al partido en el poder, ya que cuando existe este servicio civil de carrera, los contribuyentes tienen mayor confianza de que sus contribuciones serán destinadas a un fin justo y necesario.

Este servicio civil de carrera es una parte importante de la construcción de una sociedad democrática; es parte de la infraestructura necesaria para que funcione el Estado, ya que da continuidad a los cambios ante las transiciones de los diferentes gobiernos, lo que se busca con ello es la profesionalización del servicio público para dar continuidad a los programas y proyectos ya establecidos, pero es necesario tomar en cuenta las demandas de la sociedad. El sistema de las finanzas públicas, tienen mayor impacto que la ley del servicio civil. Pero ambas funcionan al existir transparencia, rendición de cuentas y aplicación estricta de la ley. Siendo éstas algunas ideas que planteo el Sr. Matheson al opinar acerca de la viabilidad de los Presupuestos Multianuales.

Es importante recalcar, que la aplicación de estos Presupuestos Multianuales se dan en materia de proyectos de inversión pública, es decir, para llevar a cabo obras pública, construcción de carreteras, presas, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, pero actualmente se ha abierto la posibilidad de plantearlos en el ámbito de la agro-industria, ya que las demandas sociales que se realizan, requieren de programas de inversión que sean a mediano plazo.

9. Incorporar Principios de Responsabilidad Presupuestaria, aunque la Iniciativa de la Nueva Hacienda Pública Distributiva señala que es fiscal, pero por razones que ya explicamos es mejor emplear el término adecuado. Estos Principios alientan el desarrollo del país y otorgan certidumbre y estabilidad a los inversionistas, los cuales son los siguientes:

- *Equilibrio Presupuestario*. El cual es el más importante y se propone que se incorpore en un apartado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consiste en que los ingresos y los gastos sean iguales a mediano plazo. Para evitar caer en desequilibrios presupuestarios, como el déficit. Se propone una política económica que aliente al desarrollo del país y dé señales de certidumbre y de estabilidad en los mercados nacionales e internacionales; así como, lograr que éste se invoque al momento de aprobar las Iniciativas de Ingresos y Egresos, para que contribuyan a lograr una estabilidad de mediano plazo y reducir, con ello, el excesivo endeudamiento público del país;

- Acompañar los ingresos y los gastos anuales con *proyecciones financieras y objetivas de mediano plazo*;

- Fortalecimiento de la *Planeación* a través de proyectos *multianuales* de inversión;

- *Delimitación del Déficit Público*, condicionando la aprobación del mismo a su eliminación progresiva durante los tres ejercicios financieros siguientes;

- *Superávit Presupuestario*, se aplicará al pago de la deuda o creación de reservas de emergencia;

- Incorporación del *Principio de Ajuste Automático* en caso de disminución de ingresos;

- Fortalecimiento del Principio de que todo gasto debe estar aprobado en el Presupuesto de Egresos correspondiente al ejercicio de que se trate. En este se pueden incluir los Principios de Transparencia y de Certidumbre que todo Presupuesto de Egresos debe contemplar.

En materia de egresos, estos principios demuestran el compromiso de garantizar el uso congruente, eficiente y equitativo de los recursos públicos, a través de su asignación a las prioridades nacionales, bajo un esquema de criterios técnicos explícitos y transparentes para la población que integra al país.