



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

El Control Presupuestal en la nueva etapa de gobierno unificado

TRABAJO TERMINAL DE GRADO

Que para obtener el grado de:

MAESTRO EN DERECHO PARLAMENTARIO

Presenta:

Mtro. Ernesto Pérez Rodríguez

TUTOR ACADÉMICO:

Dr. Enrique Cruz Martínez

TUTORES ADJUNTOS:

Dr. Roberto Emilio Alpízar González

Mtra. Leticia Mendieta Arcos

Toluca de Lerdo, Estado de México, noviembre de 2023

AGRADECIMIENTOS

EL CONTROL PRESUPUESTAL EN LA NUEVA ETAPA DE GOBIERNO UNIFICADO

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
PROTOCOLO EN EXTENSO	6
CAPÍTULO I. El control presupuestal y los problemas de nuestro tiempo	19
1.1 La función de control parlamentario como elemento imprescindible en los sistemas democráticos	
19	
1.2 El nacimiento del control presupuestal	20
1.3 Aspectos generales del desempeño de los Parlamentos en el ciclo presupuestal	21
1.4 El ciclo presupuestal.....	22
CAPÍTULO II. Regulación presupuestaria en México	26
2.1 Funciones de la Cámara de Diputados	26
2.1.1 <i>Aprobación o modificación al Proyecto de Presupuesto</i>	<i>26</i>
2.1.2 <i>Seguimiento y revisión al ejercicio presupuestal</i>	<i>28</i>
2.2 El Ciclo presupuestal y su marco jurídico	31
2.2.1 <i>Concepto de Presupuesto para la doctrina mexicana.....</i>	<i>31</i>
2.2.2 <i>El marco jurídico del Presupuesto.....</i>	<i>32</i>
2.3 El Ciclo Presupuestal en México	40
CAPÍTULO III. Conflictos entre Poderes durante el ciclo presupuestal en México	43
3.1 Las negociaciones en los Parlamentos	43
3.2 Actores en el ciclo presupuestal	44
3.3. Problemáticas identificadas	45
3.4 Casos emblemáticos.....	47
3.4.1 <i>El veto al PEF. La sentencia 109/2004 de la SCJN.....</i>	<i>48</i>
3.4.2 <i>El regreso al gobierno de mayoría y la aprobación del PEF 2020.....</i>	<i>50</i>
3.4.3 <i>La iniciativa presidencial para modificar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria</i>	
52	
3.4.4 <i>El ejercicio del gasto público.....</i>	<i>52</i>
3.4.5 <i>La revisión de la Cuenta Pública.....</i>	<i>53</i>
3.4.6 <i>Controversia Constitucional por el presupuesto del Instituto Nacional Electoral.....</i>	<i>55</i>
CAPÍTULO IV. Análisis comparativo: el control presupuestal en el mundo	58

4.1 El control presupuestal como esencia de los parlamentos	58
4.2 Los sistemas legislativos presupuestales.....	60
4.2.1 <i>El Modelo Westminster: El Parlamento británico y el proceso presupuestal.....</i>	<i>62</i>
4.2.1.1.....	Particular
idades del proceso presupuestal en Reino Unido	64
4.2.2 <i>El modelo francés: entre la supervisión ex ante y ex post.....</i>	<i>67</i>
4.2.3 <i>El modelo italiano: Una fuerte supervisión presupuestal ex ante fuerte y ex post débil</i>	<i>70</i>
4.2.4 <i>El proceso presupuestal en los Estados Unidos: la fortaleza del Congreso</i>	<i>72</i>
4.3 El proceso presupuestal en otros miembros de la OCDE	75
4.3.1 <i>Alemania</i>	<i>76</i>
4.3.2 <i>Canadá.....</i>	<i>78</i>
4.3.3 <i>Irlanda</i>	<i>79</i>
4.3.4 <i>Japón</i>	<i>80</i>
4.4 El proceso presupuestal en Latinoamérica	81
4.4.1 <i>Argentina.....</i>	<i>81</i>
4.4.2 <i>Brasil.....</i>	<i>82</i>
4.4.3 <i>Chile.....</i>	<i>83</i>
4.5 El ciclo presupuestal en el continente africano: el constante combate a la	
 corrupción	83
4.6 Revisiones de organismos internacionales.....	86
4.6.1 <i>Recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo</i>	
<i>Económicos</i>	<i>86</i>
4.6.2 <i>Revisiones del Fondo Monetario Internacional sobre el proceso presupuestal.....</i>	<i>93</i>
CAPÍTULO V. Modernización institucional del ciclo presupuestal en México	95
5.1 Consejo Fiscal	95
5.2 Transparencia en el ejercicio del gasto	100
5.3 Transparencia en los ingresos públicos.....	103
5.4 Seguimiento obligatorio al gasto público	104
5.5 Diálogo durante todo el ciclo presupuestal.....	106
5.6 Modificación del Presupuesto aprobado	107
5.7 Mayoría requerida para la aprobación del Presupuesto	109
CONCLUSIONES.....	111
PROPUESTAS	113
BIBLIOGRAFÍA.....	114

RESUMEN

El control presupuestal es la facultad más importante para los parlamentos modernos y es parte fundamental del equilibrio de poderes. Al aprobar el destino del gasto público y dar seguimiento a su aplicación, el Poder Legislativo busca asegurar que los recursos con los que contribuyen sus representados sean aplicados en beneficio de la sociedad.

Durante la negociación presupuestal se observan prácticas fuera de los espacios formales, lo que puede llevar a disminuciones en la incidencia del Legislativo. Al tener grandes implicaciones políticas, es frecuente la existencia de disputas entre los diferentes actores. En México ha sido posible observar situaciones de conflictos entre los tres Poderes, que han evidenciado la necesidad de modificar el marco legal para, a su vez, fortalecer el papel que pueda tener la Cámara de Diputados.

De manera general, existen tres sistemas legislativos presupuestales, que se caracterizan por enfatizar las labores parlamentarias antes de la aprobación del Presupuesto, durante su implementación, o, una vez ejercido, para llevar a cabo una fiscalización detallada.

A partir de la experiencia internacional, México podría retomar algunos aspectos para lograr una modernización institucional del ciclo presupuestal, como la adopción de un Consejo Fiscal o el fortalecimiento de la Transparencia, tanto en la recaudación como en el ejercicio de los recursos. Además, se recomienda profundizar el sistema de rendición de cuentas, haciendo obligatorio el seguimiento al gasto público.

Es indispensable que al discutir las posibles modificaciones al marco jurídico del Presupuesto, se tenga como prioridad mantener el principio democrático, esto es, asegurar la participación de los diversos actores y propiciar un análisis informado por parte de la sociedad, buscando siempre mantener los principios de eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos.

INTRODUCCIÓN

La historia nos ha enseñado que el poder público debe ser controlado. A lo largo de los años se han observado abusos por parte del gobierno en contra de ciudadanos, violando sus derechos humanos e imponiéndoles restricciones que dificultan su pleno desarrollo. Desde el siglo XVII, con John Locke, Montesquieu y otros pensadores ilustrados, empezó a tomar forma la teoría de la División de Poderes que, desde ese entonces, ha buscado establecer un sistema de frenos y contrapesos para que el Estado responda efectivamente a las necesidades de su ciudadanía.

No obstante, el diseño institucional para alcanzar el “equilibrio” de poderes presenta diversas dificultades, pues en ocasiones las intenciones políticas, las acciones o los programas buscados por el Ejecutivo no son los mismos que desea el Legislativo, y en estos casos puede llegar a intervenir el Poder Judicial.

En el presente trabajo se abordará el tema del control parlamentario, en específico el control presupuestario, que ejerce el Poder Legislativo ante el Poder Ejecutivo, con la finalidad de verificar el adecuado ejercicio de los recursos públicos, que deberán invertirse siempre en favor de la población.

Se sostiene que el proceso presupuestario en su totalidad es un elemento fundamental para mantener un equilibrio de poderes, y que su correcta legislación y aplicación contribuye al fortalecimiento de los procesos democráticos de todos los países, incluyendo a México.

En este país, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en un ejercicio de coordinación institucional, el Poder Ejecutivo debe elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), y lo turna al mencionado órgano legislativo para su eventual modificación o aprobación.

En tiempos de gobierno unificado el proceso no representaba mayores problemas; A partir de la llegada de los gobiernos divididos, es decir, cuando el partido dominante en la Cámara de Diputados es distinto al del Presidente de la República, se han dado algunos enfrentamientos, siendo el más representativo el que se presentó en la LIX Legislatura, durante el proceso presupuestal para 2005, el cual llevó a una disputa judicial entre el Ejecutivo Federal y el Congreso.

En el presente trabajo se investigarán aspectos sobre el control presupuestal en México durante esta nueva etapa de gobierno unificado, a partir de 2018. El objetivo es analizar la relación entre la Cámara de Diputados y el Gobierno Federal durante el ciclo presupuestal, especialmente en la etapa de negociación y aprobación, con la finalidad de identificar áreas de oportunidad del marco jurídico y, en su caso, realizar algunas propuestas específicas.

La hipótesis de la investigación consiste en que el esquema normativo actual impide un verdadero control presupuestal por parte de la Cámara de Diputados y facilita la prevalencia del Poder Ejecutivo Federal. Además, en los casos en que el Poder Legislativo busca realizar efectivamente esa facultad, surgen conflictos políticos entre ambos poderes.

Para ello, se estudiarán algunos casos particulares buscando contrastar el papel del Congreso mexicano en periodos de gobierno dividido, a partir de la alternancia en el poder, hasta la LXIV Legislatura.

A pesar de que el estudio se centra en México, se realizarán comparaciones con otros países, con la finalidad de conocer la dinámica entre el Ejecutivo y el Legislativo al momento de ejercer el control presupuestal. Diversos autores han analizado e incluso teorizado sobre este tema, como Joachim Wehner, Rick Stapenhurst, Ian Lienert o Lisa Von Trapp. Se considera que la relevancia de la investigación consiste en revisar el caso de México tomando en cuenta esos trabajos, para identificar posibles aspectos de mejora que contribuyan a un control parlamentario más efectivo.

Además de la actualización de algunas referencias teóricas, se ha decidido hacer un mayor énfasis en dos elementos que resultan fundamentales en el ciclo presupuestal: la existencia de una Institución Fiscal Independiente y el papel del Parlamento al analizar las Cuentas Públicas.

PROTOCOLO EN EXTENSO

Toluca, México a 5 de septiembre de 2022

**COORDINADOR DE ESTUDIOS AVANZADOS
DE LA FACULTAD DE DERECHO
P R E S E N T E**

Generales del solicitante:

1. **Nombre (s):** Ernesto
2. **Apellido Paterno:** Pérez
3. **Apellido Materno:** Rodríguez

Título: El control presupuestal en la nueva etapa de gobierno unificado

Modalidad: Virtual

Área de evaluación:

Cuerpo Académico:

Línea de Generación y aplicación del conocimiento: Derecho Parlamentario

Palabras Clave: Control, Presupuesto, Conflictos, Parlamento

Antecedentes (Estado de conocimiento)

El análisis del proceso presupuestal ha recibido atención reciente por parte de algunos académicos o consultorías. Se identificó un análisis sobre los actores que intervienen en las diversas etapas del proceso presupuestario (La negociación política del presupuesto, de Luis Carlos Ugalde), sin embargo, el estudio ya se encuentra desactualizado, pues una de sus fortalezas radicó en analizar la dinámica de los recursos etiquetados a través de los denominados “moches”, práctica que ha sido eliminada en esta nueva etapa de gobierno unificado.

Otro trabajo fundamental ha sido el elaborado por Khemvirg Puente, *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*, editado por la UNAM. Esta investigación aporta información valiosa para la presente investigación.

Las aportaciones de Nava Escudero también son muy importantes, pues además de haber realizado un libro especializado sobre Derecho Presupuestario, escribió un artículo específico sobre el caso del veto al Presupuesto de Egresos.

Un libro que resultará fundamental para el trabajo es el realizado por Gabriel Farfán, *¿De quién es el dinero? Presidentes y diputados 1970-2020*, editado por el CIDE. A pesar de su gran utilidad, debido al amplio periodo de tiempo que abarca no alcanza el grado de especialidad deseado, pero sin duda aportará a la presente investigación.

En cuanto a los comparativos internacionales, se identificó un estudio de Wehner, *Legislatures and Public Finance* en *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, que presenta las principales metodologías utilizadas al analizar los procesos presupuestarios en el mundo, así como datos en general.

De igual forma, se han ubicado estudios del Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Unión Interparlamentaria sobre los actores en el proceso presupuestal, pero ya se encuentran desactualizados.

Asimismo, organizaciones de la sociedad civil, como México Evalúa, el Centro de Investigaciones y Económicas Presupuestarias (CIEP) y FUNDAR han realizado estudios específicos sobre el gasto público, pero en su mayoría están acotados a temas o situaciones muy particulares,

En tal sentido, se ha identificado información, por un lado, teórica sobre los procesos presupuestarios y por el otro, casuística.

Originalidad y relevancia

El presente trabajo resulta pertinente en la medida en que buscará sistematizar y actualizar la información identificada, considerando especialmente que la mayoría de la bibliografía se refiere a dinámicas que han cambiado mucho con la llegada del nuevo partido al poder.

Además, se realizarán propuestas específicas de cambios legislativos para mejorar el proceso presupuestario en México.

Planteamiento del problema.

El Presupuesto es aprobado por el Poder Legislativo, pero el año fiscal es normal que se presenten situaciones que obliguen a modificarlo, ya sea porque se genere un cambio en los ingresos o porque se requiera adecuar los programas aprobados previamente, o realizar algunos ajustes. En términos técnicos, lo anterior no sólo es posible, sino recomendable. La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que se recomienda cierta flexibilidad dentro del alcance de las autorizaciones parlamentarias, para que los ministerios y agencias reasignen recursos en interés de una gestión efectiva.

La LFPRH define a las adecuaciones presupuestarias como “las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos

de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto”.

Además, se contempla un mecanismo cuando se presentan grandes cambios en los ingresos que recibe el Estado mexicano, respecto a las estimaciones aprobadas en la Ley de Ingresos correspondiente.

La problemática principal consiste en verificar el cumplimiento del procedimiento establecido para adecuar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) durante el ejercicio fiscal. De no cumplirse, implicaría una afectación al equilibrio de poderes y puede restar legitimidad a la Cámara de Diputados, pues no está cumpliendo con sus atribuciones legales. Además, demuestra una política poco transparente por parte del Ejecutivo Federal y puede llevar a una discrecionalidad en la aplicación de los recursos públicos.

De tal forma, se considera necesario revisar el marco legal establecido, con la finalidad de identificar posibles áreas de mejora que permitan asegurar una gestión más efectiva de los recursos públicos y, al mismo tiempo, fortalecer las capacidades de transparencia y rendición de cuentas del Ejecutivo Federal en esta materia.

Preguntas de investigación

¿La Cámara de Diputados ejerce sus facultades de control respecto al Poder Ejecutivo?

¿Se cumple la normatividad en cuanto a las posibilidades de modificación del presupuesto durante el ejercicio fiscal?

¿La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación representa un mecanismo efectivo de control del poder?

Justificación del problema

La historia nos ha enseñado que el poder público debe ser controlado. A lo largo de los años se han observado abusos por parte del gobierno en contra de ciudadanos, violando sus derechos humanos e imponiéndoles restricciones que dificultan su pleno desarrollo. Desde el siglo XVII, con John Locke, Montesquieu y otros pensadores ilustrados, empezó a tomar forma la teoría de la División de Poderes, que, desde ese entonces, ha buscado establecer un sistema de frenos y contrapesos para que el Estado responda efectivamente a las necesidades de su ciudadanía.

No obstante, el diseño institucional para alcanzar el “equilibrio” de poderes presenta diversas dificultades, pues en ocasiones las intenciones políticas, las acciones o los programas buscados por el Ejecutivo no son los mismos que desea el Legislativo, y en estos casos puede llegar a intervenir el Poder Judicial.

En el presente trabajo se abordará el tema del control parlamentario, en específico el control presupuestario, que ejerce el Poder Legislativo ante el Poder Ejecutivo, con la finalidad de verificar el adecuado ejercicio de los recursos públicos, que deberán invertirse siempre en favor de la población.

Delimitación del problema

1. Delimitación temporal.- Septiembre 2018 a diciembre 2022, es decir, toda la LXIV Legislatura y parte de la LXV
2. Delimitación espacial.- México, Cámara de Diputados Federal
3. Delimitación Humana.- Poder Legislativo Federal, en especial la Cámara de Diputados y Poder Ejecutivo Federal, incluyendo a su titular y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Orientación Teórico Metodológica

El trabajo se enmarca en el campo de los Estudios Legislativos, pero tiene un fuerte componente jurídico, específicamente en el tema Constitucional y el Derecho Parlamentario. Además, se hará un análisis desde el punto de vista del Derecho Presupuestal, para tratar de identificar áreas de oportunidad en los diferentes aspectos normativos.

Es decir, se busca analizar el tema del equilibrio de poderes, entre el Legislativo y el Ejecutivo, para tratar de identificar cómo se traducen esas relaciones en la eficacia de las normas jurídicas.

Hipótesis

El esquema normativo actual impide un verdadero control presupuestal por parte de la Cámara de Diputados y facilita la prevalencia del Poder Ejecutivo Federal. Además, en los casos en que el Poder Legislativo busca realizar efectivamente esa facultad, surgen conflictos políticos entre ambos poderes.

Objetivo General

Analizar la relación entre la Cámara de Diputados y el Gobierno Federal durante el ciclo presupuestal, especialmente en la etapa de negociación y aprobación, con la finalidad de identificar áreas de oportunidad del marco jurídico.

Objetivos Específicos

- Identificar dinámica de la relación entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados durante las diferentes etapas del ciclo presupuestal
- Revisar las facultades de Control del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo Federal

- Fortalecer la legislación presupuestal mexicana para facilitar el control de los recursos públicos sin dificultar la agilidad en la gestión por parte de la Administración Pública Federal.
- Conocer el grado de cumplimiento en el ejercicio de los recursos públicos y las metas físicas
- Identificar áreas de oportunidad en el proceso presupuestario en general

METODOLOGÍA / METODO

Considerando que la aprobación, ejercicio, seguimiento y control al gasto público conllevan una estrecha colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la investigación partirá, por un lado, desde la perspectiva Administrativa, con la finalidad de identificar las acciones llevadas a cabo por el Ejecutivo Federal en torno a las modificaciones presupuestales. Por el otro lado, se tendrá un enfoque desde los estudios parlamentarios, revisando las facultades y acciones efectuadas por el Poder Legislativo para controlar los cambios al PEF realizados por la Administración Pública Federal.

Asimismo, se aplicarán conceptos técnicos relacionados con el ciclo presupuestal, tales como la Estructura Programática o las diferentes Clasificaciones del Presupuesto, utilizando bases de datos para la revisión de las cifras presupuestales.

TÉCNICAS (GRUPO FOCAL, ENTREVISTA PROFUNDA)

Además de las revisiones teóricas en lo relativo al equilibrio de poderes, tanto en México como en otros países, se realizarán investigaciones sobre el manejo del presupuesto por parte de la Administración Pública Federal, incluyendo las autorizaciones de la SCHP a las solicitudes de afectaciones presupuestales. Una parte de dicha información se encuentra en los Informes Trimestrales de Finanzas Públicas y en los Informes de las Cuentas Públicas correspondientes. Además, se buscará gestionar el acceso a los reportes internos elaborados por la SCHP. Para ello, se hará

uso de la Plataforma Nacional de Transparencia, así como de solicitudes directas de información a las áreas involucradas.

Cabe señalar que el trabajo también se desarrollará a partir de la experiencia profesional propia como parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y de las experiencias compartidas por actores involucrados en el proceso de presupuestación.

ESQUEMA DE TRABAJO

CAPÍTULO I El control presupuestal y los problemas de nuestro tiempo

1. 1 La función de control como elemento imprescindible en los sistemas democráticos
1. 2 El nacimiento del control presupuestal
1. 3 Aspectos generales del desempeño de los Parlamentos en el ciclo presupuestal
1. 4 El control presupuestal en México: funciones de la Cámara de Diputados

CAPÍTULO II El control presupuestal y los problemas de nuestro tiempo

2. 1 Funciones de la Cámara de Diputados
2. 2 El ciclo presupuestal y su marco jurídico

CAPÍTULO III Conflictos entre Poderes durante el ciclo presupuestal en México

3. 1 Las negociaciones en los parlamentos
3. 2 Actores en el ciclo presupuestal
3. 3 Problemáticas identificadas
3. 4 Casos emblemáticos

CAPÍTULO IV Análisis comparativo: El control presupuestal en el mundo

4. 1 El control presupuestal como esencia de los parlamentos
4. 2 Los sistemas legislativos presupuestales

- 4. 3 El proceso presupuestal en otros miembros de la OCDE
- 4. 4 El proceso presupuestal en Latinoamérica
- 4. 5 El ciclo presupuestal en el continente africano
- 4. 6 Revisiones de organismos internacionales

CAPÍTULO V Modernización institucional del ciclo presupuestal en México

- 5. 1 Consejo Fiscal
- 5. 2 Transparencia en el ejercicio del gasto
- 5. 3 Transparencia en los ingresos públicos
- 5. 4 Seguimiento obligatorio al gasto público
- 5. 5 Diálogo durante todo el ciclo presupuestal
- 5. 6 Modificación del presupuesto aprobado
- 5. 7 Mayoría requerida para la aprobación del Presupuesto

CONCLUSIONES

PROPUESTAS

BIBLIOGRAFÍA

CRONOGRAMA DE TRABAJO

Periodo	Actividad	Fecha
Primero	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entrega de Protocolo ➤ Revisión de fuentes ➤ Borrador inicial 	Enero – junio, 2021
Segundo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Marco jurídico ➤ Marco de referencia ➤ Presentación de avances en coloquios ➤ Elaboración del capitulado 	Julio – diciembre, 2021
Tercero	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboración de primeros capítulos ➤ Revisiones 	Enero – junio, 2022
Cuarto	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboración de capítulos subsecuentes ➤ Conclusión de versión preliminar 	Julio – diciembre, 2022
Quinto	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Versión final 	Enero – junio, 2023
Sexto	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Examen de grado 	Julio – diciembre, 2023

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ADÁN MORALES, E. (2018). El Canal del Congreso: una fuente de información en la pluralidad democrática en México. En C. e. CAMACHO, Rendimiento institucional del Congreso en México. México: Tirant LoBlanch.
- AGUILAR BLANCAS, C. A. (2017). Alcances y perspectivas del control parlamentario en la democracia mexicana. Estudios Políticos, Colombia, 36-56.
- Alianza para el Parlamento Abierto. (2018). Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017. Obtenido de <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-II.pdf>
- ARTEAGA NAVA, E. (1999). Derecho Constitucional. México: Oxford.
- BEETHAM, D. (2006). El Parlamento y al Democracia en el Siglo Veintino. Suiza: Unión Interparlamentaria.
- BÉJAR ALGAZI, L. (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. Revista mexicana de Sociología, 619-647.

- BERLÍN VALENZUELA, F. (1998). Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México: Miguel Ángel Porrúa.
- CAMACHO VARGAS, J. L. (2016). Derecho Parlamentario Mexicano. México: Porrúa.
- CERVANTES GÓMEZ, J. C. (2012). Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso. México: Cámara de Diputados.
- Controversia Constitucional, 109/2004 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 17 de Mayo de 2005).
- FARFÁN MARES, G. (2020). ¿De quién es el dinero? Presidentes y diputados, 1970-2020. México: CIDE.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1994). La función de control de Parlamento sobre el Gobierno. Revista de las Cortes Generales, 55-80.
- GARITA, A. (2018). Los medios de control constitucional. México: Senado de la República.
- GÓMEZ VALLE, J. d. (2008). El cabildeo al Poder Legislativo en México: . Estudios sobre Estado y Sociedad, 97-124.
- HEIM, K. (2022). Beyond stereotypes: the evolution of five-Southern African legislatures in the budget process. The Journal of Legislative Studies.
- IMBEAU, L. M., & STAPENHURST, R. (2019). Le contrôle parlementaire des finances publiques. Canadá: Les Presses de l'Université Laval.
- Instituto de Investigaciones Legislativas . (2003). Parlamentarismo y Presidencialismo (Estudio comparado). México: Senado de la República.
- LIENERT, I. (2005). Who controls the budget: The legislature or the executive? IMF Working Paper, 1-26.
- LIENERT, I. (2010). Role of the Legislature in the Budget Processes. Washington, DC: International Monetary Fund.
- MAKANYA, N. (2021). Progress with Parliamentary "Power over the purse": The case of South Africa. Parliamentary Affairs, 1-20.
- MANCERA COTA, A. (2008). Consideraciones durante el proceso comparativo. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 213-243.

- MORA-DONATTO, C. (2018). Los nuevos desafíos del control parlamentario en México. Análisis y reflexiones. . Boletín Mexicano de Derecho Comparado., 627-671.
- NAVA ESCUDERO, Ó. (2007). Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos. Cuestiones Constitucionales, 149-194.
- NAVA ESCUDERO, Ó. (2014). Derecho Presupuestario Mexicano. México: Porrúa.
- PALONEN, K. (2020). Aspects of a conceptual history of parliamentary politics. En C. BENOIT, & O. ROZENBERG, Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary approaches to Legislatures (págs. 67 - 85). Londres: Edward Elgar Publishing .
- PEDROZA DE LA LLAVE, S. T. (1997). El Congreso de la Unión. Integración y regulación. México: UNAM.
- PUENTE MARTÍNEZ, K. (2017). Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016). México: UNAM.
- PUENTE, K. (2016). La Transparencia Legislativa en México. México: Instituto Belisario Domínguez.
- QUINTANA VALTIERRA, J., & CABREÑO GARCÍA, F. (2013). Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. México: Porrúa.
- RAMOS TORRES, D. (2014). El Presupuesto de la Federación. Naturaleza y efectos jurídicos . México: Public Management.
- RÍOS GRANADOS, G. (2019). El control del gasto público. Visión comparada: México y Francia. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Thomson Reuters.
- ROZENBERG, O. (2020). On the concepts of parliament, parliamentarism and parliamentary democracy. En C. BENOIT, & O. ROZENBERG, Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary approaches to legislatures (págs. 14-31). Londres: Edward Elgas Publishing.

- UGALDE, L. C. (2018). La negociación política del Presupuesto. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público en México. México: Integralia Consultores.
- WEHNER, J. (2006). Assessing the power of the purse: An index of legislative budget institutions. *Political Studies*, 767-785.
- WEHNER, J. (2010). Legislatures and the budget process. The myth of fiscal control. Londres: Palgrave Macmillan.
- WEHNER, J. (2014). Legislatures and Public Finance. En S. MARTIN, T. SAALFELD, & K. W. STROM, *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (págs. 515-526). United Kingdom: Oxford University Press.
- ZÚÑIGA TREJO, C. (2020). El nuevo equilibrio de poderes. La Cámara de Diputados de México en el proceso presupuestal. Madrid: Editorial Académica Española.

CAPÍTULO I. El control presupuestal y los problemas de nuestro tiempo

1.1 La función de control parlamentario como elemento imprescindible en los sistemas democráticos

La función de control parlamentario es fundamental en las democracias actuales, pues permite prevenir los excesos en el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo, o hace posible sancionarlo por sus malas actuaciones. El esquema clásico de división de poderes, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial impuso a los parlamentos la tarea de la elaboración de leyes. Además, los Poderes Legislativos representan a la ciudadanía en la toma de decisiones.

No obstante, la función representativa se ha transformado en los años recientes, por un lado, con la promoción de nuevos instrumentos de democracia participativa, como las consultas populares, y por el otro, con el uso de las nuevas tecnologías, por lo que cada ciudadano puede no sólo dar seguimiento a los asuntos que acontecen al interior del recinto legislativo, sino que también puede hacer alzar su voz de manera directa, a través de los cada vez más comunes mecanismos de participación que impulsan los propios órganos representativos.

Por el otro lado, la función legislativa sigue cumpliendo un importante rol, pero es necesario tomar en cuenta que la mayoría de las iniciativas aprobadas son propuestas por el Ejecutivo o realizadas de manera conjunta cuando la complejidad de los temas así lo amerita; además, en diversos países, existe la facultad del veto presidencial.

Al contrario de las dos anteriores, la función de control ha incrementado su importancia, pues es cada vez más visible la necesidad de establecer verdaderos equilibrios entre los Poderes, con mayores instrumentos de transparencia y rendición de cuentas exigidos por la ciudadanía.

Manuel Aragón señala que es prácticamente imposible encontrar en la práctica el ideal del control parlamentario, que partía del supuesto de un Poder Legislativo formado por personas totalmente libres para debatir y votar, con capacidad para dar instrucciones al Ejecutivo, puesto que los intereses, las ideologías y las “amistades políticas”,

siempre han operado al interior de las Cámaras para imponer cierta disciplina a los miembros del Parlamento (ARAGÓN REYES, 2013).

El control parlamentario sería una especie de control político, en donde el sujeto activo es el Parlamento, y el objeto de control pueden ser las acciones de gobierno o cualquier entidad pública. Además, el control político del gobierno es la función primordial que debe ser cumplida por el Parlamento (CIDONCHA MARTÍN, 2021).

También Aragón señala que la fuerza del control parlamentario no es la sanción directa, sino indirecta, consiste en "...la capacidad de crear obstaculizaciones futuras más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o contribuir a su remoción por el cuerpo electoral." (ARAGÓN REYES, 2013).

En las democracias existen diversos medios de control parlamentario, como las comparecencias, las preguntas parlamentarias, los informes de gobierno, las comisiones de investigación. Uno de estos medios de control es la aprobación, seguimiento y fiscalización del gasto público. Sin embargo, ésta no constituye exclusivamente un control político, sino que también tiene consecuencias jurídicas.

1.2 El nacimiento del control presupuestal

La lucha por controlar los recursos económicos del Estado fue precisamente uno de los principales motores que propició el surgimiento del Parlamentarismo. Los principales agentes económicos han buscado influir en el gasto público y en el cobro de impuestos.

De acuerdo con Wehner, los principales documentos fundacionales de la vida democrática en el mundo han contemplado algunos de estos aspectos. Así, la Carta Magna de 1215, la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia (1789) han buscado evitar la imposición unilateral de los impuestos por parte del gobierno (WEHNER, 2014).

Asimismo, Kari Palonen señala que la función de control tiene su origen en "el poder de la bolsa" (*the power of the purse*), que se refiere al poder del parlamento inglés para

garantizar los recursos para que la monarquía pudiese mantener su corte y llevar a cabo la guerra” (PALONEN, 2020).

En tal sentido, es posible afirmar que el control presupuestal fue fundamental para el surgimiento del parlamento.

1.3 Aspectos generales del desempeño de los Parlamentos en el ciclo presupuestal

La relación entre los Parlamentos y las finanzas públicas ha sido analizada desde diversos enfoques. La literatura actual busca analizar el alcance del papel de los parlamentarios en el ciclo presupuestal. Así, por ejemplo, Imbeau y Stapenhurst destacan la importancia del Poder Legislativo para controlar la corrupción, analizando aspectos institucionales y culturales, especialmente en los países francófonos (IMBEAU & STAPENHURST, 2019).

Por su parte, Joachim Wehner llega a afirmar que las Legislaturas no tienen ni los medios técnicos ni la autonomía política para influir en el presupuesto (WEHNER, 2010) .

A su vez, Nokwazi Makanya considera que en las democracias modernas hay una creciente demanda por fortalecer la autoridad de los parlamentos en los presupuestos nacionales, pero que existe una debilidad institucional que les impide ser más asertivos (MAKANYA, 2021).

De tal forma, existen dos posturas analíticas sobre el papel de los Parlamentos en el Presupuesto: la “optimista”, que afirma que sí tienen influencia tanto en la definición del gasto público como en su control ex post, y la “pesimista”, que señala que el control presupuestal por parte del Parlamento es un mito (HEIM, 2022).

En general, en las democracias, el papel de los Parlamentos durante el ciclo presupuestal oscila entre dos grandes paradigmas: el estadounidense o el británico. En Estados Unidos, el sistema presidencial, el Congreso tiene un gran peso en la definición del presupuesto, con la ayuda del que probablemente es el órgano técnico

más importante del mundo en la materia, la Oficina Presupuestal del Congreso (*Congressional Budget Office*), que proporciona a los legisladores de importantes insumos que les permiten cuestionar, de manera precisa, las propuestas presidenciales. Sin embargo, en ese país el control ex post es muy exiguo, dejando esta materia en manos de otras instituciones fiscalizadoras. Por otro lado, en Reino Unido el papel de la Cámara de los Comunes durante la aprobación del presupuesto es prácticamente protocolaria, sujetándose a algunos formalismos y cuestionamientos generales. Sin embargo, los Comités británicos dan un puntual seguimiento al ejercicio cotidiano del gasto público y posteriormente llevan a cabo un importante escrutinio de las cuentas públicas.

1.4 El ciclo presupuestal

El ciclo presupuestal o presupuestario puede ser definido como “el proceso que llevan a cabo los gobiernos para organizar en distintas etapas la planeación, el ejercicio y control de los recursos públicos en un determinado periodo.” (IMCO, 2023). La autora Elena Griglio señala que los sistemas europeos sobre el presupuesto pueden dividirse en *Ex ante*, *Aprobación presupuestal* y *Ex post*, mismas que serán revisadas posteriormente (GRIGLIO, 2020).

Otros autores hacen una división del ciclo presupuestal en cuatro etapas (HEIM, 2022):

- a. Preparación (Elaboración del Proyecto)
- b. Revisión Legislativa y Aprobación
- c. Ejecución
- d. Fiscalización

Cabe señalar que, al interior de los países existen algunas diferencias importantes, que se relacionan con los modelos presupuestales, en los que se hace mayor énfasis en una u otra etapa. Además, por su naturaleza, se empalman las etapas del ciclo presupuestario para ejercicios fiscales diferentes. Por ejemplo, mientras se está elaborando el proyecto para un año, se le está dando seguimiento al presupuesto

vigente, y se puede estar llevado a cabo la fiscalización de un ejercicio presupuestal anterior.

Elaboración del Proyecto

Esta etapa generalmente corresponde al Ejecutivo. En primer lugar, es necesario establecer las disposiciones fiscales, tomando en cuenta las perspectivas macroeconómicas para el siguiente ejercicio fiscal. Es decir, el gobierno realiza estimaciones sobre cuáles serán sus ingresos, de impuestos o de otras fuentes. A partir de ello, el Ministerio de Hacienda busca coordinar las prioridades de gasto de los departamentos o secretarías, para lo cual es indispensable tanto la justificación como el programa de gobierno. Una vez que se llega a una propuesta ordenada, se da cumplimiento a los aspectos formales para remitirla al Legislativo.

Revisión legislativa y aprobación

El rol del Parlamento en esta etapa resulta de suma importancia, pues realiza una revisión de las propuestas de gasto, y en muchas ocasiones tiene la posibilidad de modificar el proyecto para definir nuevas prioridades. En algunos países únicamente se tiene la facultad de rechazar o aprobar el documento, sin realizar cambios, ya sea en la iniciativa de ingresos o en los egresos. Es de suma importancia la validación sobre los ingresos, lo que constituye la esencia del nacimiento de la institución parlamentaria y el estado de derecho.

Esta etapa de análisis y aprobación es muy variable, pudiendo disponer, por ejemplo, de ocho meses para realizar esta labor, como en el Congreso estadounidense, o sólo un mes. En este aspecto se manifiesta la fortaleza o debilidad que tiene el Poder Legislativo respecto al sistema político, pues un buen análisis requerirá de un tiempo suficiente. La experiencia internacional sugiere alrededor de tres o cuatro meses (WEHNER & BYANYIMA, 2004).

Es precisamente en esta etapa donde pueden presentarse mayores desencuentros entre el Ejecutivo y el Legislativo, al tener diferentes prioridades de gasto. Incluso hay ocasiones en las que el presupuesto puede no ser aprobado, en cuyo caso se pueden llegar a aprobar algunos presupuestos provisionales o incluso (como sucede en Estados Unidos), “frenar” al gobierno (casos que recientemente se han presentado).

En algunos países, el proyecto entra en vigor si se llega a la fecha límite y no se ha aprobado por el Legislativo, como es el caso de Madagascar o de otros países de tradición francófona (WEHNER & BYANYIMA, 2004). Este supuesto representa un fuerte incentivo para que los parlamentos lleven a cabo los análisis del Presupuesto y no caigan en la intrascendencia en el equilibrio de poderes.

En otros sistemas legales se considera la entrada en vigor de un presupuesto provisional hasta que se llegue a un acuerdo, como es el caso de Nigeria, en donde el Ejecutivo puede autorizar directamente algunos gastos hasta por seis meses.

Ejecución (Implementación)

Esta etapa, al igual que la primera, corresponde casi en su totalidad al Ejecutivo, y las diferentes áreas del gobierno son coordinadas por el Ministerio de Hacienda. No obstante, en algunos países, especialmente aquéllos con grandes restricciones presupuestales, a pesar del documento aprobado, se pueden realizar recortes sobre programas específicos para destinarlos a algunas urgencias. En sí misma, esta no puede ser considerada una mala práctica, a menos que se realice sin los debidos mecanismos de transparencia.

Por otro lado, algunos organismos internacionales han propuesto la introducción de planes de medio término, y es necesario hacerlos compatibles con las necesidades inmediatas.

Fiscalización (Auditoría y evaluación)

Una vez que se ha ejecutado el Presupuesto, es recomendable que las revisiones se lleven a cabo por una institución independiente y con gran capacidad técnica. Esta instancia (organismo de fiscalización superior) debe influir en las consideraciones para los ejercicios fiscales posteriores y permite mejoras constantes en la gestión pública, tanto en la recaudación de ingresos como en el gasto público.

Para que sean relevantes, los informes de auditorías deben tramitarse de la manera más rápida posible, pues los retrasos afectan a la rendición de cuentas y dificultan la imposición de medidas destinadas a incrementar la eficiencia del sector público.

CAPÍTULO II. Regulación presupuestaria en México

2.1 Funciones de la Cámara de Diputados

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece, en su artículo 74, algunas facultades exclusivas para la Cámara de Diputados, que precisamente se refieren al control presupuestario, como son la aprobación anual del PEF propuesto por el Ejecutivo Federal, y la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, que culmina con su dictaminación.

2.1.1 Aprobación o modificación al Proyecto de Presupuesto

En la primera parte del artículo 74, fracción IV, se establece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el PEF.

“Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.”

De dicho párrafo se desprende que, antes de la aprobación, la Cámara de Diputados deberá cumplir con dos condiciones:

- **Examen de la propuesta.** Los legisladores tienen la obligación de realizar un análisis detallado del Proyecto, para identificar los programas y funciones en los que propone gastar el gobierno. Para efectuar esta labor, se podrán apoyar,

principalmente, en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), pero también en las aportaciones de instituciones especializadas.¹

- **Discusión de la propuesta.** La esencia del parlamento es el diálogo entre los representantes de la sociedad. En ese sentido, el proyecto debe discutirse, al menos, en dos instancias: la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que elabora el dictamen, y el Pleno de la Cámara. Además, en los años recientes se ha impulsado la participación de especialistas y público en general en mesas de diálogo bajo el esquema de parlamento abierto.

De lo anterior se puede deducir que, si los legisladores no revisan el proyecto del Ejecutivo y posteriormente llevan a cabo una discusión, no estarían cumpliendo con el procedimiento establecido por la Constitución.

Cabe señalar que la Carta Magna sólo contempla dos posibilidades: aprobación de la propuesta del Ejecutivo o su modificación. Es decir, no podría darse el supuesto, a nivel Federal, de no aprobar el Presupuesto. Se considera que en este punto existe una gran área de oportunidad, modificando el texto constitucional para incluir una posible salida ante un verdadero *impasse*, ya sea entre legisladores o entre Ejecutivo y Legislativo. Posteriormente se abordará a detalle este punto, revisando las opciones que establecen otras legislaciones.

Posteriormente, los párrafos segundo, tercero y quinto señalan los plazos para la presentación y aprobación del PEF:

“El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá

¹Destacan algunas instituciones de la sociedad civil, como el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), México Evalúa, Fundar, Ethos, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), instituciones universitarias como el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM, el CIDE y el Tec de Monterrey; así como organismos de gobierno, especialmente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.”

“Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.²”

...

“Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;”

De tal forma, la Cámara de Diputados contará, normalmente, con un plazo de poco más de dos meses para realizar el proceso de análisis, discusión y aprobación del Presupuesto.

2.1.2 Seguimiento y revisión al ejercicio presupuestal

En su fracción VI, el mismo artículo 74 habla del otro proceso de control, también exclusivo de la Cámara de Diputados y muy relacionado con el ciclo presupuestal, que es el relativo a la revisión del ejercicio de los recursos públicos:

“Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

² El artículo 83 fue modificado con la reforma político-electoral de 2014 (hasta 2018, el encargo del Ejecutivo Federal iniciaba el primero de diciembre), por lo que de ahora en adelante, en condiciones normales, el presidente de la República iniciará sus funciones el 1 de octubre.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.”

Del párrafo anterior surge una serie de posibles acciones legales en caso de que los servidores públicos incurran en responsabilidades.

De igual forma, se establecen los plazos y procedimientos para la revisión de la Cuenta Pública:

“La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.”

Como se observará más adelante, los plazos quedan más claramente establecidos en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

2.1.3 Rendición de cuentas

Además de lo anterior, la forma en que está estructurado el control parlamentario contribuye al proceso de análisis del Presupuesto de Egresos. El artículo 93 es fundamental para el tema del control parlamentario, pues determina la rendición de cuentas de los servidores públicos de alto nivel ante el Congreso. Así, el segundo párrafo menciona la posibilidad de convocarlos:

“Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.”

Lo anterior, puede ser utilizado para el análisis del Presupuesto solicitado por los titulares de los diversos ramos administrativos.

Asimismo, el párrafo cuarto determina la facultad de solicitar información:

“Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción”.

2.2 El Ciclo presupuestal y su marco jurídico

Como se señaló anteriormente, el ciclo presupuestal tiene cuatro grandes etapas: Preparación, Aprobación, Ejecución y Fiscalización, mismas que se cumplen en México. Sin embargo, en este apartado se mencionará el procedimiento a mayor detalle, enmarcándolo en la planificación del Estado y señalando la documentación que se producen en dichas etapas.

2.2.1 Concepto de Presupuesto para la doctrina mexicana

Aunque ya se ha mencionado en muchas ocasiones en este trabajo, es necesario clarificar el concepto de Presupuesto. El autor Ramos Torres (RAMOS TORRES, 2014) lo define en sentido amplio, y señala que es una Ley mediante la cual el Poder Legislativo aprueba el monto máximo, el origen y destino de los ingresos y gastos que pueden realizar los órganos del Estado, primordialmente de manera anual. Sus características son:

- Es una Ley aprobada por un órgano competente del Poder Legislativo, lo que constituye una manifestación específica de la potestad legislativa del Estado;
- Autoriza la recaudación de ingresos públicos y la ejecución del gasto por Poderes y órganos del Estado;
- Contiene la relación y clasificación de los ingresos públicos recaudados, así como el destino del gasto;
- Tiene vigencia anual (aunque puede contener recursos plurianuales);
- Constituye un control jurídico de naturaleza política del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, en un sentido más estricto, el Presupuesto se refiere exclusivamente al gasto público que realiza el Estado. De tal forma, se considera apropiada la definición de Nava Escudero, quien afirma que el gasto público “es toda erogación que realiza el Estado en virtud del Presupuesto y de la Ley a efecto de satisfacer las necesidades

públicas de la población, así como aquella que lleva a cabo para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de su responsabilidad” (NAVA ESCUDERO, 2014).

De tal forma, el PEF está dirigido a regular el ejercicio del gasto público mediante la distribución y asignación de los recursos disponibles para un ejercicio fiscal; dicha estimación se realiza con base en los ingresos, tanto tributarios como no tributarios y financiamientos.

2.2.2 El marco jurídico del Presupuesto

La regulación de todo el proceso presupuestal puede resultar compleja, considerando que no hay un solo ordenamiento jurídico que contenga todos los elementos. La normatividad que debe ser consultada es:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley de Planeación
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Además, existe regulación específica al interior de la Cámara de Diputados sobre el proceso de aprobación. En tal sentido, hay disposiciones en el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, y durante el proceso presupuestal de cada año, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emite unos Lineamientos que regulan la participación de las Comisiones Ordinarias y demás actores interesados.

A continuación, se destacan algunos aspectos relevantes para el proceso presupuestario:

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su artículo 42, establece el procedimiento para el ciclo presupuestario, el cual inicia el 1 de abril, con los denominados coloquialmente “Pre-criterios de Política Económica”, que son las primeras estimaciones sobre el panorama fiscal y macroeconómico para el año posterior, y debe incluir los siguientes elementos:

- a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;
- b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;
- c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;
- d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Posteriormente, el 30 de junio de cada año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remite a la Cámara de Diputados la “Estructura Programática” que se empleará el año siguiente en el Presupuesto de Egresos. El mismo artículo 42 señala que en ese mismo momento, se deberá informar:

“Sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo”.

Por último, el 8 de septiembre de cada año³ se deberá entregar el Paquete Económico, el cual consta de:

- a. Los Criterios generales de política económica
- b. La Iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, Miscelánea Fiscal
- c. El Proyecto de Presupuesto de Egresos

En la fracción IV se menciona que el Presupuesto de Egresos debe ser aprobado por la Cámara de Diputados, a más tardar, el 15 de noviembre⁴ y en la V que deberá ser publicado por el Ejecutivo Federal, a más tardar, veinte días naturales después de su aprobación,

En la fracción VIII se establece el procedimiento que se deberá seguir en la discusión y aprobación del Presupuesto, donde destacan los siguientes elementos:

- Cuando propongan un nuevo proyecto, deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes si no se proponen nuevas fuentes de ingresos.
- Se podrán plantear requerimientos específicos de información.
- Se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo.
- La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.

³ Es necesario tener en cuenta la excepción relativa al art. 83 Constitucional.

⁴ En este punto es necesario considerar la mala práctica de “frenar el reloj legislativo”, que consiste en tomar en cuenta la fecha de inicio de discusión en el Pleno independientemente de que la discusión

rebase el plazo.

- Podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos.

El artículo 106 de la LFPRH impone disposiciones relacionadas con la transparencia en el ejercicio del gasto para las Unidades Responsables. En específico, determina que:

“Los ejecutores de gasto deberán remitir al Congreso de la Unión la información que éste les solicite en relación con sus respectivos presupuestos, en los términos de las disposiciones generales aplicables. Dicha solicitud se realizará por los órganos de gobierno de las Cámaras o por las Comisiones competentes, así como el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.”

A continuación, el artículo 107 impone la obligación del Ejecutivo Federal de remitir informes al Congreso de la Unión, sobre la situación de las finanzas públicas:

“Los informes trimestrales incluirán información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, conforme a lo previsto en esta Ley y el Reglamento. Asimismo, incluirán los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación...”

En sus posteriores incisos, el artículo detalla la información mínima que deberá ser entregada al Congreso, en coordinación por los entes públicos y la Secretaría de Hacienda, destacando:

“Asimismo la Secretaría informará a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, 15 días naturales después de concluido el mes, acerca del

pago de las participaciones a las entidades federativas. Esta información deberá estar desagregada por tipo de fondo, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, y por entidad federativa. Este monto pagado de participaciones se comparará con el correspondiente al del mismo mes de año previo. La Secretaría deberá proporcionar la información a que se refiere este párrafo y el anterior a las entidades federativas, a través del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de Ingresos Federales de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a más tardar 15 días después de concluido el mes correspondiente y deberá publicarla en su página electrónica.”

...

“La información que la Secretaría proporcione al Congreso de la Unión deberá ser completa y oportuna. En caso de incumplimiento procederán las responsabilidades que correspondan.”

El artículo 110 se refiere a la facultad de las Comisiones Ordinarias de revisar el cumplimiento de las metas de la política de desarrollo social:

“La Secretaría realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará trimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria.”

Finalmente, el artículo 111 habla sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño, cuyos indicadores deberán ser contemplados en el Presupuesto de Egresos y evaluados en la Cuenta Pública:

“En la elaboración de los anteproyectos de presupuesto a los que se refiere el artículo 25 de esta Ley, las dependencias y entidades deberán considerar los indicadores del sistema de evaluación de desempeño, mismos que formarán parte del Presupuesto de Egresos e incorporarán sus resultados en la Cuenta Pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.”

Ley de Coordinación Fiscal

Este documento regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Durante la aprobación del Presupuesto (incluso, desde la elaboración del Anteproyecto), es necesario tener pleno conocimiento de las fórmulas y procedimientos para determinar los montos de las participaciones federales y las aportaciones.

Algunos de los fondos a través de los que se transfieren recursos son:

- Fondos de Aportaciones para: Nómina Educativa (FONE),
- Seguridad Social (FASSA),
- Infraestructura Social (FAIS),
- Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN),
- Aportaciones Múltiples (FAM),
- Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y
- Fortalecimiento de Entidades Federativas (FAFEF).

Lo anterior, puede ser observado en los artículos: 1, 2, 27 30, 32, 36, 39, 41, 43 y 46.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido criticado recientemente, pues algunas entidades federativas consideran que tienen un trato injusto e incluso han solicitado la realización de una nueva Convención Nacional Hacendaria para que se realicen cambios a la fórmula.

También se ha enfatizado en la necesidad de que los gobiernos subnacionales fortalezcan sus métodos de recaudación y no sean simples receptores de recursos, sino que sostengan un papel más activo.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios

Esta Ley establece los criterios generales de responsabilidad hacendaria y política que deberán seguir los gobiernos subnacionales. En cuanto a Deuda, determina que los entes públicos sólo podrán contraer obligaciones para inversiones públicas productivas, refinanciamiento o reestructura.

La Ley de Disciplina Financiera es fundamental en el ejercicio de los recursos públicos y su incumplimiento puede provocar que los servidores públicos estén sujetos a procesos de responsabilidad. Las disposiciones principales están contenidas en los artículos: 1, 5, 8, 14, 17, 18, 22 y 34.

Ley Orgánica del Congreso de la Unión

En su artículo 39 establece la existencia de las Comisiones Ordinarias, como órganos que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara de Diputados cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

A su vez, enlista las Comisiones Ordinarias existentes, destacando la de Presupuesto y Cuenta Pública en la fracción XXIII. Cabe señalar que dicho artículo fue recientemente modificado, a partir de la instalación de la LXV Legislatura.

El artículo 45, numeral 6, determina las facultades de las Comisiones Ordinarias, destacando:

“Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.”

Reglamento Interior de la Cámara de Diputados

El artículo 80, numeral 1, fracción II, 84 y 85 son también es el fundamento para la elaboración de dictámenes. El artículo 182 menciona los plazos para los procedimientos legislativos.

Por su parte, el artículo 220 detalla el papel de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública como instancia coordinadora del proceso de análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos:

“La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emitirá los lineamientos que regularán la participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación por ramos y sectores, y las demás disposiciones necesarias para facilitar este proceso.”

El artículo 221 señala la forma de discusión en el Pleno, y en el numeral 2 determina que la CPCP debe emitir los lineamientos para regular la participación de las Comisiones Ordinarias en el proceso de examen y discusión del PPEF, de manera ordenada, por ramos y sectores, y considerando otros aspectos necesarios para facilitar el proceso.

Por su parte, del artículo 222 al 229 se especifica el proceso que deberá seguirse para la revisión de la Cuenta Pública, en el que los tres principales actores involucrados son la ASF, la Comisión de Vigilancia de la ASF y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

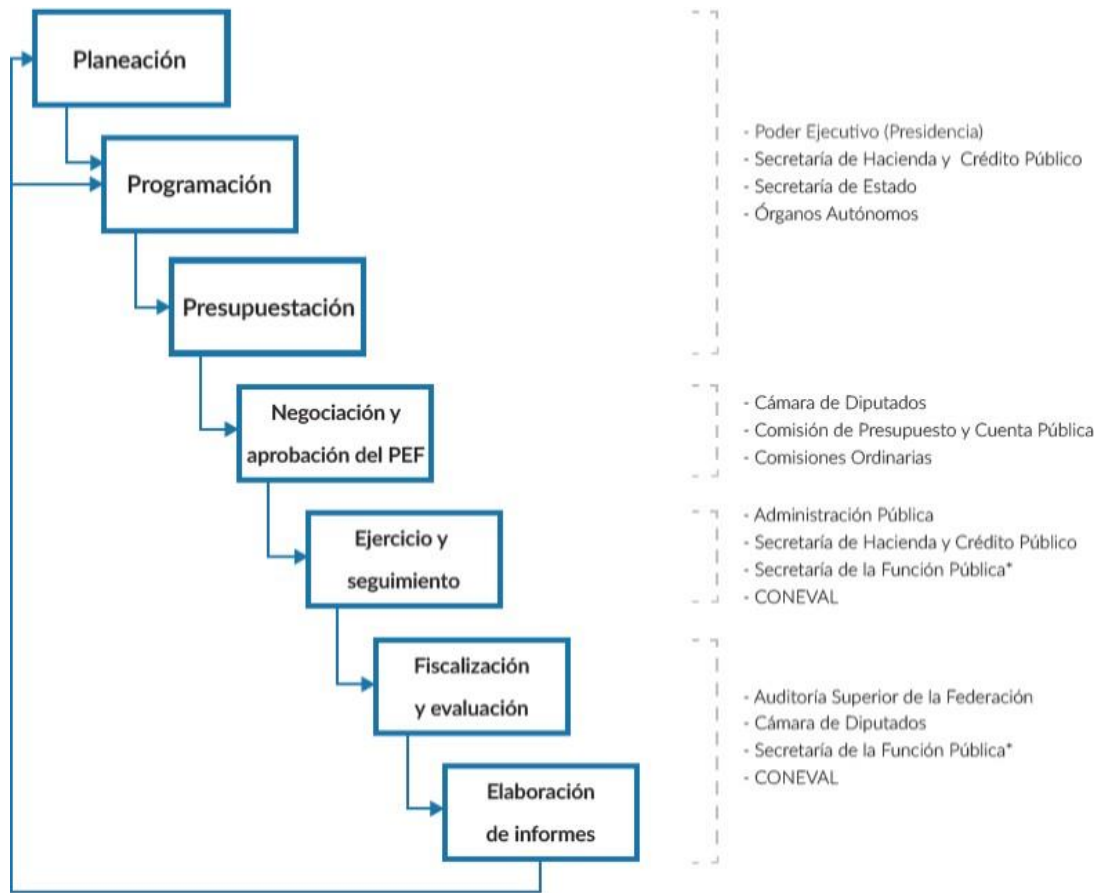
De tal forma, este trabajo considera el marco jurídico mencionado, que, como se señaló con anterioridad, tiene que ver con dos dimensiones, la presupuestal, en sentido estricto, y los procedimientos parlamentarios en particular para la discusión y tratamiento del Presupuesto, como una facultad de control del Poder Legislativo.

Existen normas que incluyen aspectos muy específicos sobre el Presupuesto, como la inclusión de programas o acciones en particular, la elaboración de políticas públicas o el seguimiento y control. No obstante, no se abordarán en el presente trabajo por salir de su rango de alcance.

2.3 El Ciclo Presupuestal en México

El proceso presupuestal abarca distintas etapas, que van desde la identificación de las necesidades de gasto público, hasta el diseño, ejecución y posterior rendición de cuentas. La normatividad señalada con anterioridad determina la participación del Ejecutivo y el Legislativo. Mientras la elaboración del proyecto de presupuesto y su posterior ejercicio corresponden al Poder Ejecutivo, a la Cámara de Diputados le competen su discusión y aprobación, así como la supervisión de su ejecución de manera constante y la fiscalización.

Diagrama 1. Etapas del ciclo presupuestal



Fuente: Tomado de “La negociación política del presupuesto”, Integralia Consultores, México, 2018. p. 33.

El proceso anual inicia el 8 de abril, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público remite los Pre-criterios de política económica a la Cámara de Diputados, que son los escenarios económicos esperados, de manera preliminar, para el siguiente año. Incluye la estimación del ingreso, gasto y deuda,

Posteriormente, el 30 de junio, la misma instancia remite la Estructura Programática⁵, un documento que define la forma en que debe integrarse y presentarse el Proyecto

⁵ El artículo 2, frac. XXII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que la Estructura Programática es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, que, entre otros aspectos, define las acciones de los ejecutores del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de los recursos públicos.

de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), en sus distintas clasificaciones, como Económica, Funcional y Administrativa.

A partir de esa fecha y hasta el mes de agosto, la Secretaría de Hacienda integra el PPEF con los proyectos particulares que le entregan las dependencias y entidades del Estado.

El 8 de septiembre el Poder Ejecutivo tiene la obligación constitucional de remitir el Paquete Económico al Congreso, lo que incluye el PPEF, la Iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, la Miscelánea Fiscal, junto con los Criterios Económicos para el siguiente año.

El 15 de noviembre es la fecha límite contemplada para que la Cámara de Diputados apruebe el PEF, y su ejecución inicia el 1 de enero del siguiente año al que fue aprobado.

CAPÍTULO III. Conflictos entre Poderes durante el ciclo presupuestal en México

3.1 Las negociaciones en los Parlamentos

En cualquier decisión parlamentaria influyen una serie de actores internos y externos, formales o informales, que pugnan por la defensa de sus intereses a través de la promoción u obstaculización de alguna Ley, o el impulso a una comparecencia sobre temas específicos, por ejemplo.

De acuerdo con Philip Norton, una gran parte de las negociaciones se lleva a cabo en los espacios informales, no sólo en los comités o en el Pleno. Éstos, son espacios necesarios pero insuficientes para explicar el comportamiento de las legislaturas y sus consecuencias (NORTON, 2019). En ese sentido, en el mundo es posible observar decisiones que parecerían proteger más intereses privados que los de la población en general. Por ejemplo, en el tema de la salud, la Organización Mundial de la Salud ha recomendado incrementar los impuestos “saludables”, que son aquellos cuyo principal objetivo es desincentivar el consumo de determinados productos que son dañinos para la salud (OPS/OMS, 2023).

Sin embargo, las empresas tabacaleras suelen ser férreas opositoras a estas disposiciones, pues afecta directamente sus intereses económicos, por lo que destinan gran cantidad de sus recursos a cabildear en contra de este tipo de iniciativas. Por su naturaleza, estas negociaciones tienen a llevarse a cabo en espacios cerrados o informales, pues, de lo contrario, podría afectarse la reputación de los participantes. Como ejemplo, puede revisarse el caso de México, donde a pesar de reiterados intentos por incrementar los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS), las iniciativas han sido desechadas o frenadas, a pesar de que su implementación podría tener un beneficio doble para el país: incrementar los ingresos y disminuir la incidencia de enfermedades pulmonares, al reducir el consumo del tabaco debido al alto costo (ETHOS, 2022).

El uso de espacios informales permite a los interesados actuar con total libertad y puede llegar a facilitar su autonomía. Además, incentivan la socialización y el libre

intercambio de información. Estos espacios informales resultan fundamentales para el cabildeo y para el apoyo político a determinadas agendas.

Lo observado por Norton es fundamental en el proceso parlamentario para la aprobación del Presupuesto en México. A continuación, se mencionarán a los principales actores en el proceso y se anotarán ejemplos sobre su posible incidencia.

3.2 Actores en el ciclo presupuestal

Siguiendo a Luis Carlos Ugalde (Integralia consultores, 2018), se considera que los principales actores en el proceso de negociación del PEF son:

El Poder Ejecutivo: Se refiere principalmente al presidente de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, instancia que se encarga del diseño técnico del PEF. El número de interlocutores por parte del Ejecutivo es variable, pues en ocasiones diversas áreas de la propia SHCP se inmiscuyen en el proceso, o se invita a los titulares de otras dependencias federales para que acudan ante la Cámara de Diputados a explicar particularidades sobre los recursos que solicitan.

Congreso: Al interior de la Cámara de Diputados, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) es el actor principal y la instancia que dirige los análisis técnicos del Presupuesto, así como las negociaciones de carácter político. Los cambios al PPEF deben ser aprobados, forzosamente, por esta Comisión, lo que la convierte en una pieza clave dentro del Legislativo.

Además, la propia CPCP les da juego a otras Comisiones Ordinarias, pues requiere de su colaboración para los análisis especializados de las materias que a cada una de ellas corresponden.

Gobiernos subnacionales: Como parte de la transición democrática a la que se ha visto sujeto el país, y los representantes de los gobiernos subnacionales han reclamado un mayor peso en el reparto del Presupuesto. No obstante, el monto que se les otorga por concepto de Participaciones y Aportaciones se deriva de una fórmula matemática

aprobada por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo que no puede ser modificada durante el proceso.

Por ello, los legisladores han solicitado el “etiquetado” de recursos para proyectos en específico interior de sus entidades. Esta práctica deriva de la implementación del Ramo 23, o los denominados “moches”, artilugio mediante el cual los diputados lucraban con la necesidad de la población. En este esquema, los diputados gestionaban el etiquetado de recursos para que fuesen encaminados conforme sus intereses; en actos de complicidad con gobernadores estatales, municipales y empresas contratistas.

La LXIV Legislatura eliminó la mala práctica de “los mochés”, lo que ha generado grandes molestias en los actores subnacionales, pues ha implicado la disminución de sus recursos. Incluso han acusado a la Federación de no cumplir con sus obligaciones constitucionales de repartir los recursos de manera equitativa entre los firmantes del Pacto Federal, que llegaron a impulsar una “Alianza Federalista”, que propone, entre otras cosas, el replanteamiento de la fórmula fiscal.

3.3. Problemáticas identificadas

El hecho de que exista una diversidad de actores que desee incidir en el proceso presupuestario es, por un lado, una muestra de los avances democráticos del país, pues refleja la apertura a las demandas de la sociedad. Sin embargo, por lo general, esa apertura se mantiene únicamente a nivel discursivo, y las decisiones son tomadas por la cúpula en el poder, ya sea el Ejecutivo, cuando existen gobiernos unificados, o algunos cuantos diputados, cuando existe una división de Poderes más adecuada.

De tal forma, una gran problemática es la simulación. Esta afirmación se desprende de dos aspectos:

- a. La revisión de las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto presentado por el Ejecutivo. De acuerdo con un análisis reciente, la

capacidad de incidir de los diputados en el PEF aprobado ha disminuido considerablemente. A ello se tiene que sumar la facultad del presidente de modificar, durante el ejercicio presupuestal, el destino del gasto aprobado (FARFÁN MARES, 2020). Mientras hubo gobiernos unificados en México, es decir, cuando el partido dominante en el Congreso es el mismo del presidente de la República, la aprobación presupuestal era un trámite. Lo anterior se desprende de las escasas modificaciones que realizaba la Cámara de Diputados al proyecto presentado por el Ejecutivo Federal. Esta situación tuvo un cambio radical cuando a partir de 1997, se pasó a una etapa de gobiernos divididos, en que el PRI perdió la mayoría. Las discusiones se tornaron cada vez más profundas, y el Ejecutivo Federal se vio en la necesidad de negociar en con la Cámara. Cabe señalar que, dada la complejidad técnica en el diseño de las claves presupuestales, la Secretaría de Hacienda colabora de cerca con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en las modificaciones que se integran al Dictamen.

- b. Los recientes ejercicios de “Parlamento Abierto⁶” organizados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (al menos, para los ejercicios presupuestales de 2019 en adelante), en los que se identifican una serie de solicitudes por parte de representantes de la sociedad civil y otros actores, incluso gubernamentales, pero que no han sido consideradas en el Decreto presentado por la propia CPCP⁷.

Otro aspecto que dificulta una colaboración efectiva entre ambos poderes es la gran disparidad entre el personal de apoyo del Ejecutivo y el de la Cámara de Diputados, pues los primeros mantienen con un muy elevado nivel de especialidad, mientras que en el Legislativo ni siquiera el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas cuenta con los elementos necesarios para realizar los análisis al mismo nivel de profundidad. A

⁶ En realidad, no representan ejercicios de Parlamento abierto, pues para ello se requerirían más elementos, como que el Congreso efectivamente considerara las propuestas, o que la sociedad civil pudiese acudir en cualquier momento a la Cámara de Diputados.

⁷ En el microsítio de la Comisión es posible consultar la mayoría de estos ejercicios.
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Presupuesto-y-Cuenta-Publica/Parlamento-Abierto-Rumbo-al-PEF-2021>

este aspecto hay que sumarle la disponibilidad de la información, que generalmente no es compartida por la Secretaría de Hacienda.

Una acción que podría contribuir a disminuir esta disparidad es el establecimiento del servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados, pues se haría posible una preparación constante de las personas encargadas de brindar el apoyo parlamentario en estos temas.

3.4 Casos emblemáticos

Para el presente apartado, no sólo se realizó una revisión de la bibliografía, sino que también se realizaron anotaciones a partir de la experiencia profesional propia en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, por lo que es información primaria.

Tal y como sería de esperarse debido a los grandes intereses en juego, la relación de colaboración entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados durante el ciclo presupuestal suele ser complicada, no sólo durante el proceso de aprobación, sino durante el ejercicio y durante la rendición de cuentas.

Siguiendo a Khemvirg Puente, la capacidad de una legislatura para influir en la política económica es la evidencia de un proceso de cambio institucional, “donde el Poder Legislativo asumen un rol protagónico y no de simple legitimador de decisiones de agentes externos como en los tiempos del autoritarismo” (PUENTE MARTÍNEZ, 2017),

A continuación, se ejemplifican algunos conflictos en tres momentos del ciclo presupuestal: durante la aprobación, al momento de efectuar las modificaciones y en la rendición de cuentas.

3.4.1 El veto al PEF. La sentencia 109/2004 de la SCJN

El ejemplo más complejo de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo se observó durante el proceso de discusión del PEF 2005, cuando la Cámara de Diputados hizo cambios sustanciales al Proyecto presentado por el presidente.

El entonces mandatario, Vicente Fox, se inconformó ante los grandes cambios realizados a su presupuesto, y, en un acto inédito. Vetó el PEF aprobado por la Cámara de Diputados. El tema tuvo que ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Decreto del PEF 2005 fue aprobado el 18 de noviembre de 2004 y remitido al Ejecutivo para su publicación en el DOF. Sin embargo, el 30 de noviembre el Ejecutivo ejerció el veto previsto en el artículo 72 constitucional, devolviendo el documento a la Cámara de Diputados.

El 14 de diciembre de 2004, el Pleno de la Cámara de Diputados acordó no admitir las observaciones, por lo que regresó el documento al presidente de la República, insistiendo en su publicación.

El 20 de diciembre fue publicado, pero inmediatamente, un día después, el Ejecutivo Federal promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una Controversia Constitucional, registrada con el número 109/2004, en la que solicitó la invalidez de diversos actos emitidos por la Cámara de Diputados.

La sentencia de la SCJN, emitida por mayoría, concluyó que el presidente tiene facultad para vetar al Presupuesto de Egresos.

El autor Khemvirg Puente menciona que este caso es emblemático, pues por primera vez, los tres Poderes de la Unión entraron en conflicto. Por un lado, el Legislativo no aceptó las observaciones del Ejecutivo al presupuesto, en especial sobre algunos recursos etiquetados. El Presidente de la República se inconformó por la disminución presupuestal a algunos de sus proyectos insignia, como la Enciclomedia o la Biblioteca Vasconcelos, y el incremento a la construcción y mantenimiento a carreteras,

educación o fortalecimiento de las entidades federativas. De tal forma, Vicente Fox interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), instancia que, a su vez, había sufrido recortes de recursos en el PEF aprobado por la Cámara de Diputados.

“El Poder Legislativo fue impugnado por el Ejecutivo por aprobar partidas presupuestales no prioritarias, el Ejecutivo recibió un serio revés en su proyecto de presupuesto y la Corte fue impugnada, a su vez, por el Legislativo por haber aceptado la controversia y haber suspendido algunas partidas del presupuesto en tanto no se resolviera el fondo de la controversia. El Presidente entonces impugnó 53 partidas presupuestales (por un monto de 4 mil 195 millones de pesos que a juicio de la Presidencia invadían la esfera administrativa del Ejecutivo, y eran equivalentes al 0.23% del presupuesto federal) aunque en realidad eran asignaciones presupuestales para obras específicas a cambio de garantizar mayoría para su aprobación”. (PUENTE MARTÍNEZ, 2017).

En la Resolución del caso (Controversia Constitucional, 2005), cuyo proyecto fue elaborado por el Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, se determina que la litis se centra en:

1. Saber si el Ejecutivo está facultado constitucionalmente para realizar observaciones al PEF, aprobado por la Cámara de Diputados.
2. Si, al modificar el Proyecto del PEF, la Cámara de Diputados tiene alguna limitación constitucional, o si es absoluta.

Asimismo, en un sistema de frenos y contrapesos, el Ejecutivo “no puede ser rehén del Poder Legislativo”, pues sólo sería un ejecutor de los deseos de la mayoría parlamentaria. Por otro lado, “...Los especialistas afines al parlamentarismo señalaron que la Corte estaba “inventando” una facultad para el Presidente que no está contenida en la Constitución” (PUENTE MARTÍNEZ, 2017).

No obstante, “la SCJN no fijó una postura expresa sobre si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados... para modificar el PPEF... encuentra alguna limitación constitucional, o bien, si es absoluta...” (RAMOS TORRES, 2014).

Cabe señalar que, de acuerdo con lo analizado en diversos textos, no hay una aceptación generalizada sobre el criterio que adoptó la mayoría de la SCJN, en el sentido de que el procedimiento para la aprobación del Presupuesto no es distinto al establecido en el artículo 72 constitucional.

En específico, Óscar Nava señala que:

“...este criterio debería rectificarse pues el procedimiento presupuestario de aprobación sí cuenta con esas formas de proceder y con ciertas características que lo eximen de incorporarse a lo dispuesto por el artículo 72” (NAVA ESCUDERO, Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos, 2007)

3.4.2 El regreso al gobierno de mayoría y la aprobación del PEF 2020

Con la llegada de MORENA al poder, se regresó al gobierno unificado, pues dicho partido también dominó la LXIV Legislatura, en ambas Cámaras. Tal y como sucedía en épocas anteriores, las modificaciones al PPEF no fueron sustanciales, sin embargo, es posible observar algunos aspectos destacables.

En cuanto a los montos sí hubo algunos cambios importantes. Por ejemplo, se observan los siguientes incrementos respecto a la propuesta del Ejecutivo:

- Anexo 10 Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, de \$100,960,258,252 a \$104,680,076,604.
- Anexo 11 Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable, de 331,455.2 mdp a 339.870.8 mdp

– Ramo 12 Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación de \$98,316,717,384.0 a \$98,724,407,383.0.

– Anexo 13 Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres de \$100,694,737,207 a \$103,517,827,649.

– Anexo 14 Recursos para la Atención de Grupos Vulnerables de \$187,055,112,381 a \$193,132,713,212.

No obstante, los principales cambios se notan en el articulado del Decreto y en sus artículos Transitorios, mismos que rigen la manera en que se ejercerá el Presupuesto durante el año fiscal. De tal forma, se incluyeron acciones que fortalecen temas como la transparencia, la definición en la metodología de algunos anexos transversales y se fortalece la participación de la Cámara en la revisión de las Reglas de Operación de programas sociales.

Entre otros aspectos, se estableció que la Secretaría de Hacienda remitiría a la Cámara de Diputados una propuesta de medidas para impulsar la sostenibilidad de las finanzas públicas de las Entidades Federativas y los Municipios (artículo décimo segundo transitorio del PEF 2020); asimismo, se determinó que los reintegros realizados por universidades e instituciones públicas de educación superior respecto de recursos federales no ejercidos en ejercicios fiscales anteriores a 2020, se podrían destinar a proyectos de inversión en infraestructura educativa (artículo décimo tercero transitorio). Además, se especificaron nuevas obligaciones de transparencia para las dependencias, como entregar informes sobre la concordancia de sus programas presupuestarios con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sobre el estado de los fideicomisos públicos que coordinen, o sobre el avance en las metas y montos de los subsidios entregados a la población.

3.4.3 La iniciativa presidencial para modificar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Otro caso de conflicto, incluso en época de gobierno unificado se refiere a la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria durante 2020, en donde sugería mayores facultades para modificar el presupuesto durante el ejercicio fiscal.

En la Cámara de Diputados, incluso al interior del propio grupo mayoritario, la propuesta se vio con suma preocupación, e inmediatamente empezaron labores para generar un dictamen con cambios sustanciales. Además, otros diputados, del mismo grupo mayoritario, remitieron iniciativas sobre el mismo tema, buscando establecer un procedimiento de reforma mayor al Presupuesto, pero con la participación de la Cámara de Diputados, respetando el principio de División de Poderes.

La Junta de Coordinación Política formó un Grupo de Trabajo con diputados de todos los partidos políticos y el equipo técnico de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para la elaboración de un dictamen que analizara de manera conjunta ambas iniciativas. El día 16 de julio de 2020, el grupo de trabajo llegó a un consenso y la Comisión de Presupuesto remitió una propuesta de dictamen incluyente, que elimina la pretensión del Ejecutivo de tener un mayor control presupuestal.

Sin embargo, dicho documento no llegó a ser discutido por el Pleno de la Cámara.

3.4.4 El ejercicio del gasto público

Si bien no se refiere de manera directa a la Cámara de Diputados, el artículo 134 es fundamental para ubicar las problemáticas del control presupuestario, pues contiene disposiciones sobre la forma en que se va a ejecutar el gasto público y su evaluación:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de

México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

Todo servidor público está obligado a ejercer el gasto público del que sea responsable, bajo estos principios. En caso de incumplirlos, podrá estar sujeto a los diversos mecanismos de control, tanto parlamentario como jurisdiccional.

“Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.”

3.4.5 La revisión de la Cuenta Pública

Otra de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, relacionada con el ciclo presupuestal, se refiere a la dictaminación de la Cuenta Pública, que consiste en la revisión a la manera en que se ejercieron los recursos públicos durante el ejercicio fiscal.

La instancia que realiza técnicamente la revisión de dicha Cuenta Pública es la ASF, órgano que depende de la Cámara de Diputados y que a través de un Programa Anual de Auditorías señala los entes públicos y tipos de auditoría que les realizará, para posteriormente entregar los resultados a la Cámara de Diputados.

Una vez más, es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la encargada de elaborar el dictamen, pero recibe elementos de parte de la Unidad de Evaluación y Control adscrita a la Comisión de Vigilancia de la ASF, también en la Cámara de Diputados.

El Informe General Ejecutivo de resultados de la Cuenta Pública es un acto relevante en materia de transparencia y rendición de cuentas, que tiene la finalidad de contribuir

a mejorar las acciones públicas y a profundizar los resultados de la gestión gubernamental.

El esquema actual de fiscalización permite un intercambio de información y un constante diálogo entre la Auditoría Superior de la Administración y la Administración Pública Federal, con la finalidad de realizar todas las aclaraciones conducentes en lo relativo al uso de recursos públicos.

En febrero de 2021 se presentaron los resultados de la Cuenta Pública 2019, que abarca el primer año completo de ejercicio de recursos públicos por parte del gobierno actual.

Para la Cuenta Pública 2019 se contempló la realización de diversas auditorías de Desempeño, de Cumplimiento y Desempeño, de Cumplimiento a Inversiones Físicas, Forenses, a Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y Estudios y Evaluaciones de Políticas Públicas. Entre otras consideraciones, se buscó revisar diferentes acciones, programas y obras de infraestructura, emprendidas por el actual Gobierno Federal.

Al presentar sus resultados, la ASF identificó escandalosos sobrecostos en el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y otras irregularidades, lo que inmediatamente llevó al Ejecutivo Federal a realizar una campaña de desprestigio ante la ASF y sus funcionarios.

Debido a la inmensa presión política, el Auditor Especial de Desempeño reconoció algunas inconsistencias en el análisis, y se inició un estudio más a fondo del caso; Los ataques realizados por el Ejecutivo Federal tuvieron un importante impacto en la opinión pública y actualmente se desvió la atención sobre los hallazgos de las auditorías, poniendo en entredicho la labor profesional de la institución.

3.4.6 Controversia Constitucional por el presupuesto del Instituto Nacional Electoral

Si bien es cierto que el Instituto Nacional Electoral (INE) no pertenece al Poder Ejecutivo, recientemente se generó una controversia constitucional respecto a la aprobación de su presupuesto para el ejercicio fiscal 2022, que es muy representativa respecto al papel actual del Parlamento mexicano en sus funciones de control.

Como se ha señalado, es obligación del Ejecutivo Federal remitir a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos, que incluye los recursos para los Órganos Constitucionalmente Autónomos (OCA's). Debido a su autonomía, éstos no necesitan aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues no están supeditados al Ejecutivo Federal; sin embargo, su presupuesto, al igual que el de todo el país, sí está sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados.

Para el ejercicio fiscal 2022, la Cámara de Diputados decidió que el presupuesto del INE sería de una cantidad menor a la solicitada: 19.74 mil millones de pesos, en vez de los 24.65 mil millones requeridos por el Instituto; es decir, una diferencia de 4.91 mil millones de pesos. Sin embargo, en el Dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no se mencionaron las razones que llevaban a dicha reducción.

Ante ello, el INE ingresó una Controversia Constitucional ante la SCJN, arguyendo la invasión a su autonomía por parte de la Cámara, al haber modificado su proyecto de presupuesto. La primera sala de la SCJN resolvió la Controversia Constitucional 209/2021 promovida por el INE en contra del PEF 2022, pues señalaba que el recorte de 4 mil 913 millones de pesos le impediría cumplir con sus funciones para el presente año.

En la resolución, la SCJN determinó que el PEF 2022 fue inválido en lo que corresponde al presupuesto total asignado al INE, y que la Cámara de Diputados debería analizar y determinar en sesión pública lo correspondiente respecto al anteproyecto del INE, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la notificación, de acuerdo con lo siguiente (Controversia Constitucional, 2022):

- a) La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, redujo en más de 26% el presupuesto solicitado por el Instituto Nacional Electoral, sin motivar la disminución referida.
- b) Si bien la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de modificar la cantidad originalmente solicitada por el INE, ésta debía ejercerse mediante la aplicación de un estándar de motivación reforzada que diera cuenta de las razones objetivas y justificadas para realizar una reducción. Lo anterior, al estar en juego la autonomía presupuestal de los órganos constitucionales autónomos y, en última instancia, la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.
- c) Se concluyó que la reducción que realizó la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2022 careció de una debida motivación en la que se demostrara que los recursos asignados al Instituto Nacional Electoral eran, en principio, suficientes para pagar los gastos generados en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Respecto al tema de la motivación reforzada, la propia SCJN recurre a la Tesis de 2009 “Motivación legislativa. Clases, concepto y características”, en la que se afirma que dicha motivación reforzada es “...una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso”.

Tomando en cuenta lo anterior, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública elaboró un nuevo dictamen, en cuyas consideraciones especifica las razones para reducir el presupuesto al INE; dentro de las que destacan la falta de apego a los Criterios Generales de Política Económica y el comportamiento histórico del ejercicio presupuestal del INE, incluyendo la falta de ejercicio de algunos recursos. A lo largo de dicho documento se exponen de manera más detallada las razones que motivan tal decisión.

La Cámara de Diputados aprobó el siguiente resolutivo:

“La Cámara de Diputados, en ejercicio de sus facultades exclusivas y atendiendo los resolutivos de la sentencia dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referente a la Controversia Constitucional 209/2021, reitera su decisión respecto al monto de los recursos aprobados al Instituto Nacional Electoral, en el Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022”.

Esta resolución fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de octubre de 2022. Por su parte, el INE interpuso un Recurso de Queja por un incumplimiento a la sentencia de la Controversia 209/2021, al considerar que el decreto publicado en el DOF no acata la sentencia, y deja en estado de indefensión al INE. A la fecha, no se ha decidido la procedencia de dicho recurso.

En virtud de lo anterior, es posible señalar que la aprobación del PEF es un proceso formalmente legislativo pero materialmente político. Es decir. A pesar de que existen diversas disposiciones encaminadas a determinar su análisis y aprobación de una manera incluyente, con la participación de diversos actores, en la realidad son unos cuantos los que tienen la decisión final sobre cómo se aprobará dicho instrumento.

CAPÍTULO IV. Análisis comparativo: el control presupuestal en el mundo

4.1 El control presupuestal como esencia de los parlamentos

La lucha por el control de los recursos económicos del Estado fue uno de los principales motores que propició el surgimiento del Parlamentarismo. El papel de los parlamentos en el ciclo presupuestal tiene una importancia fundamental, al entrelazar aspectos esenciales de la vida democrática, como transparencia, rendición de cuentas e inclusión.

De acuerdo con Wehner, los principales documentos fundacionales de la vida democrática en el mundo han contemplado aspectos relacionados con el “poder de la bolsa” (WEHNER, 2010).

Sin duda, la historia constitucional de Inglaterra brinda elementos esenciales para comprender la evolución del rol de los parlamentos. En la época medieval, los caballeros y la clase burguesa empezaron a influir en la aceptación por parte de las comunidades locales, sobre los incrementos de impuestos.

Elena Griglio señala que la relación de los parlamentos con la apropiación de los recursos presupuestales y el nivel de los impuestos data del reinado de Eduardo I en Inglaterra, cuando en el estatuto⁸ *De tallagio non concediendo*, de 1297 el Parlamento estableció que no se podrían introducir impuestos ni subsidio al rey o sus herederos sin el consentimiento de arzobispos, obispos, condes, barones, caballeros burgueses y los otros hombres libres del país (GRIGLIO, 2020).

Este proceso continuó en 1341, cuando el rey Eduardo III acordó que a los ciudadanos no se les debería realizar cobros sin el consentimiento del parlamento. Además, el parlamento inglés empezó a tener mayor interés en la forma en que los ingresos eran recolectados y en qué se gastaban dichos recursos; desde 1340 ya nombrará a funcionarios (*commissioners*) para que revisaran las actividades de los colectores de impuestos, y en caso de malas prácticas, las Cámaras de los Lores y los Comunes

⁸ Los Estatutos requieren el acuerdo del Parlamento y el rey, mientras que las *ordenanzas* eran decisiones del rey.

podían iniciar un procedimiento de responsabilidad. El papel de los parlamentos continuó evolucionando, y en el siglo XVI tomó mayor influencia debido a que los monarcas necesitaban su apoyo para obtener recursos destinados a las batallas políticas y religiosas (NORTON, 1993).

El nivel de involucramiento de los parlamentos en el proceso presupuestal ha ido cambiando a través del tiempo, y oscila entre una influencia limitada para la determinación del presupuesto, hasta el fortalecimiento de su papel en la ejecución del gasto público.

En las democracias actuales, los ingresos y el gasto público deben ser aprobados por los parlamentos. Tienen la función de revisar y autorizar los impuestos y el presupuesto, asegurando su correcta ejecución.

Además, es necesario tener en cuenta los diferentes contextos, desde la forma de gobierno, el sistema electoral, la existencia de una o dos cámaras y su respectivo rol en el proceso presupuestal, entre otros factores. De igual manera, las capacidades técnicas varían entre los países que pueden enfocar sus recursos en una u otra etapa del proceso presupuestal.

En algunos países los parlamentos hacen el presupuesto, mientras que en otros sólo tienen la facultad de aprobar, sin cambios, los proyectos elaborados por el poder ejecutivo; el debate sobre el presupuesto se puede llevar a cabo en el Pleno o en comités. La toma de decisiones puede estar centralizada o fragmentada por cada materia, o incluso se puede tener un comité exclusivo que aborde los temas presupuestales. No obstante, al final, la decisión debe ser tomada por el Pleno. En los lugares en donde los comités tienen un papel central, el Parlamento tiende a ser guiado por sus informes para aprobar temas presupuestales (WEHNER & BYANYIMA, 2004).

Los miembros del parlamento son representantes populares, por lo que en muchas ocasiones realizan acercamientos con su base electoral para analizar prioridades específicas. Sin embargo, es necesario realizar estos ejercicios de una manera ordenada, para evitar caer en una fragmentación excesiva o *parroquialismos*.

Una de las buenas prácticas más recientes, y que varía no sólo de país a país, sino al interior de cada uno de ellos, es el llamado “Parlamento abierto”, que busca un mayor involucramiento por parte de la ciudadanía. Más adelante se abordará este tema con profundidad.

Un estudio auspiciado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) confirma la importancia de la aprobación del gasto público en un Estado, al mostrar que, en la mayoría de los países, el papel de las legislaturas en la aprobación de los presupuestos se encuentra definido a nivel constitucional, es decir, está establecido a un nivel fundacional de los sistemas normativos. Los procesos varían en diferentes países, y casualmente en los países en desarrollo, los países tienen un papel más activo (LIENERT, 2010).

El control del gasto público, inicialmente a través de la aprobación del presupuesto y después mediante la revisión de su ejercicio, es parte esencial de un Estado moderno, que al menos aspira a tener un nivel de democracia. De acuerdo con la Unión Parlamentaria Internacional (IPU, por sus siglas en inglés), prácticamente todos los países en el mundo cuentan con alguna forma de parlamento, identificando 79 bicamerales y 111 unicamerales (Inter-Parliamentary Union, 2021). El papel que cada uno de ellos ejerce en el proceso presupuestario depende de muchos factores, no sólo legales sino también (principalmente) políticos.

4.2 Los sistemas legislativos presupuestales

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) menciona que un sistema legislativo presupuestal puede ser definido como un tipo de institución o norma que especifica la manera en que el Parlamento puede ejercer sus poderes oficiales en cada proceso presupuestal, para hacer la compilación democrática de un presupuesto gubernamental desde el punto de vista de la democracia fiscal, y la eficiente y transparente implementación de ese presupuesto (OCDE, 2014).

Los sistemas legislativos presupuestales podrán variar dependiendo las normas y las características sociales y políticas de cada país. Como se verá más adelante, a pesar

de que puedan tener características en común, resultaría muy complicado identificar estándares de actuación entre los parlamentos.

Para tener un parámetro, en todos los países europeos el presupuesto es adoptado por el parlamento. Sin embargo, a pesar de la aparente similitud cultural entre ellos, hay algunas diferencias en el proceso legislativo seguido. El gobierno es quien inicia el proceso presupuestal, a través de sus Ministerios de Finanzas, con la cooperación del gabinete. Cuando la propuesta llega a los parlamentos, el debate generalmente se centra en cuestionar o defender las actividades del gobierno. El proyecto de presupuesto es analizado por los comités de presupuesto, para después ser aprobado por la Asamblea completa. En algunos lugares, como Alemania o Italia, el presupuesto requiere de la aprobación de la segunda cámara (KARPEN & XANTHAKI, 2020).

Algunos autores señalan que los extremos en el espectro presupuestal son el Reino Unido y los Estados Unidos (HEIM, 2022). Por su parte, en Europa existen tres modelos para la participación del parlamento, dependiendo del énfasis que se ponga en las diferentes etapas del ciclo presupuestal:

- a) *Ex ante*, desde el envío del proyecto anual y los indicadores macroeconómicos (en México, el equivalente sería la revisión de los Pre-Criterios de Política Económica y del Paquete Presupuestal)
- b) El establecimiento presupuestal *-setting of a Budget-* (la aprobación anual de los instrumentos jurídicos correspondientes, los ingresos y gastos, como la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos Federal, en México) o
- c) *Ex post* (seguimiento y vigilancia de la ejecución presupuestal), que es el más seguido en los sistemas de Westminster, al establecer una buena organización de funciones para la supervisión (la Auditoría Superior de la Federación en México tiene autonomía técnica y organizativa, pero depende de la Cámara de Diputados).

Los tres grandes modelos europeos corresponderían a las experiencias de los parlamentos británico, francés e italiano, que tienen un desempeño diferente en cada una de las mencionadas etapas (GRIGLIO, 2020).

De manera general, la existencia de fuertes comités parlamentarios facilita la supervisión legislativa. Su experiencia es determinante sobre todo en las áreas más técnicas, como el presupuesto. La presencia de comités proactivos es estratégica para estructurar una vigilancia permanente sobre el ejercicio y las cuentas públicas. La existencia de instituciones superiores de vigilancia (lo equivalente a la Auditoría Superior de la Federación en México) también es definitoria para el papel de los parlamentos. El gran elemento distintivo de los comités (o comisiones) es que privilegian las discusiones técnicas por sobre los aspectos políticos.

Siguiendo a Griglio, en el tema presupuestal hay dos tipos de comités. El primero se refiere al análisis y eventual aprobación de los instrumentos presupuestales anuales (como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos)⁹. El segundo corresponde a la supervisión sobre el ejercicio del presupuesto y trabaja de manera cercana con el órgano superior de vigilancia.¹⁰

A continuación, a manera ilustrativa, se mostrarán los principales elementos de los procesos presupuestarios del Reino Unido, Francia, Italia y los Estados Unidos. Posteriormente se presentarán aspectos generales de algunos países miembros de la OCDE, que oscilan entre los dos modelos. Finalmente, se hará referencia a países de otras regiones, con el África Subsahariana o América Latina.

4.2.1 El Modelo Westminster: El Parlamento británico y el proceso presupuestal

En general, el modelo de Westminster refleja el principio fundamental inglés, en el que el gobierno debe rendir cuentas ante el parlamento, siguiendo la máxima de que la democracia es el gobierno por explicación (LESTON-BANDEIRA & THIOMPSON, 2018). De tal forma, la estructura británica promueve la existencia de comités temáticos, que dan seguimiento a los ministerios gubernamentales.

⁹ El ejemplo clásico es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

¹⁰ En México existe la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, que a su vez cuenta con la Unidad de Evaluación y Control.

Específicamente en el tema presupuestal, este modelo enfatiza el trabajo de supervisión una vez aprobado el presupuesto, mientras que muestra un limitado papel en el trabajo ex ante. En el Reino Unido, la rendición de cuentas sobre el gasto público se asegura, principalmente, a través de dos órganos: el Comité de Cuentas Públicas (*Public Accounts Committee, PAC*) de la Cámara de los Comunes y la Oficina Nacional de Auditorías (*National Audit Office, NAO*).

Además, existen otras opciones de rendición de cuentas, como los informes de actividades brindados por los ministros ante el parlamento y ante la ciudadanía, o las preguntas parlamentarias.

El PAC tiene la función de supervisar las finanzas públicas, en específico la economía, eficiencia y eficacia del gasto público, y llama a cuentas a los servidores públicos para que justifiquen aspectos relacionados con los ingresos financieros al Estado, o determinados gastos. De acuerdo con la Orden 148, al PAC le corresponde examinar que la ejecución presupuestal refleje las asignaciones destinadas a cubrir los bienes y servicios públicos (UK Parliament, 2023). Sus integrantes deben tener un buen nivel de habilidades técnicas, y generalmente es presidido por un miembro de la oposición.

Su actividad principal consiste en revisar los reportes producidos por la NAO relacionados con las finanzas públicas y con la economía, eficacia y eficiencia del gasto (GRIGLIO, 2020). Cabe señalar que el PAC no evalúa la formulación o las intenciones de las políticas gubernamentales, lo que realizan los diversos comités sectoriales (*Select Committees*), sino que se centra exclusivamente en criterios económicos.

La NAO, creada en 1983, es una agencia que, si bien depende del parlamento, tiene un alto nivel de autonomía. Está a cargo de un Auditor General, seleccionado por la reina o rey de un funcionario de la Cámara de los Comunes. Debe revisar la operación de las áreas gubernamentales bajo la lente de la economía, eficacia y eficiencia. Cada año realiza más de 450 auditorías y emite un informe anual. Además, emite reportes específicos sobre aspectos presupuestales de algunos temas. Alrededor del 70 por ciento de las auditorías emitidas por la NAO son revisadas por el PAC. El proceso de supervisión concluye con la respuesta oficial del gobierno al PAC (GRIGLIO, 2020).

Este proceso, llevado a cabo por el PAC y la NAO, permite realizar la supervisión del gasto público desde los puntos de vista técnico y político. Sin embargo (como se verá más adelante), no tiene paralelismo con la etapa previa a la aprobación del presupuesto. Los aspectos que influyen para ello son la creación de capacidades (*capacity building*), la autonomía y el intercambio de información.

Es de resaltar que, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los parlamentos en el mundo, la Cámara de los Comunes no cuenta con un comité dedicado al presupuesto o a las finanzas públicas. Sin embargo, el Comité de Procedimientos ha puesto sobre la mesa el considerar dicho aspecto (Commons, 2019). Incluso los comités sectoriales podrían jugar un papel más activo en la revisión de sus temas y llevar a cabo un diálogo con los ministerios correspondiente.

4. 2. 1. 1 Particularidades del proceso presupuestal en Reino Unido

En el Reino Unido, la Cámara de los Comunes es la parte del Parlamento que tiene una mayor repercusión en el proceso. En lo general, la Cámara de los Lores tiene mínimas facultades y no puede realizar cambios a los ingresos o gastos propuestos por el Ejecutivo (NORTON, 2013). El Parlamento inglés se encuentra entre los menos activos dentro de los países occidentales para la aprobación del presupuesto.

La aprobación de los ingresos y el gasto público está estrechamente relacionada, pero existen particularidades destacables. El proceso inicia con la presentación, por parte del Ministro de Hacienda a la Cámara de los Comunes, de las generalidades de los ingresos y gasto, así como del estado general de la economía. El discurso es respondido por el líder de la oposición. Entre ambos discursos, el presidente del Comité de Medios y Arbitrios presenta una moción para aprobar, de manera provisional, los cambios (o continuación) de las disposiciones taxativas propuestas por el Ejecutivo. A esto, se le llama Recaudación provisional de impuestos (*Provisional Collection of Taxes*) (VON TRAPP, LIENERT, & WEHNER, 2016).

A continuación, el paquete económico se debate por algunos días, aunque, por lo general, la Cámara de los Comunes tiene poco tiempo para analizar el presupuesto, que es presentado un poco antes de que inicie el año fiscal (la fecha de aprobación no es exacta); incluso el Ministro de Hacienda puede llegar a realizar dos presentaciones de presupuesto durante el mismo año fiscal (en primavera y otoño).

Los debates se llevan a cabo durante cuatro días, y en cada uno se aborda una diferente área de política pública, como educación o salud. Es frecuente que los miembros del parlamento no voten en todas las resoluciones (*Budget Resolutions*), pero el gobierno pide su apoyo para que todas (o la mayoría) sean aprobadas, independientemente del número de parlamentarios que las apoyen. Las discusiones son lideradas por el presidente del Comité de Formas y Medios.

Una vez que se han aprobado las resoluciones sobre la recaudación, el Gobierno ingresa la formalmente la Iniciativa de Ley de Finanzas, que únicamente requiere de la aprobación de la Cámara de los Comunes (debido a la tradición, se espera que la Cámara de los Lores no realice ningún cambio) (INSTITUTE FOR GOVERNMENT, 2022).

La Iniciativa de Ley de Finanzas recibirá una segunda lectura dentro de los treinta días siguientes a la aprobación de las resoluciones presupuestarias y se debe convertir en ley dentro de los siguientes siete meses (UK Parliament, 2022).

El gasto público también debe ser aprobado cada año por la Cámara de los Comunes, mediante una ley denominada *Supply and Appropriation Bill*. Para ello, dos veces al año se presentan proyecciones de gasto (*Estimates*). Estas estimaciones se dividen por área de gobierno, y cada una de ellas se debe acompañar de una justificación sobre la propuesta de gasto, incluyendo monto y destino.

La discusión se realiza de la mano de los *Select Committees*, integrados de manera pluripartidista, que examinan la política del gobierno por áreas, así como su gasto público (se establece un comité para la estimación de cada departamento gubernamental). Las estimaciones (o proyectos) pueden ser modificadas, pero sólo a la baja (UK Parliament, 2022).

Es necesario que la Cámara de los Comunes apruebe cada una de las estimaciones. Una vez realizado lo anterior, se puede aprobar la *Supply and Appropriation Bill*. La Cámara de los Lores, por un mero formalismo, ratifica dicha ley, sin posibilidad de realizar cambio alguno.

En realidad, el Ejecutivo tiene un predominio en las decisiones relacionadas con la política fiscal y el gasto, y el Parlamento prácticamente no puede realizar cambios al presupuesto. Además, el Parlamento del Reino Unido no tiene un comité de presupuesto especializado. Tampoco tiene un Centro de Estudios Presupuestarios que le ayude a revisar el presupuesto (VON TRAPP, LIENERT, & WEHNER, 2016). Por otro lado, sí hay un Comité de Cuentas Públicas desde 1861, que revisa el ejercicio de los recursos públicos, junto con la Institución de Auditoría Superior. Por ello, se podría afirmar que la función de auditoría y control ex post es la más importante que lleva a cabo la Cámara de los Comunes en relación con el ciclo presupuestal.

Los mismos miembros del Parlamento han planteado la posibilidad de modificar sus funciones en el ciclo presupuestal, buscando una mayor eficacia. El reporte “*Should there be a Commons Budget Committee?*” concluye que sería conveniente contar con un comité de presupuesto en la Cámara de los Comunes, así como contar con una oficina sobre estudios presupuestales al interior del Congreso (*Parliamentary Budget Office*), siguiendo la tendencia de varios países de la OCDE y el mundo (Commons, 2019).

Una de las innovaciones más recientes en el papel de la Cámara de los Comunes ha sido el establecimiento, en 2010, de la Oficina de Responsabilidad Presupuestal (*Office for Budget Responsibility*), una agencia independiente que puede proporcionar análisis sobre finanzas públicas y asesora al Ministerio de Hacienda sobre los impactos presupuestarios de algunas medidas gubernamentales o iniciativas. Esta instancia mantiene una relación cercana con el Parlamento, y funge como una fuente de información para los comités. De hecho, todos los informes que realiza deben entregarse al Parlamento inglés (OECD, 2020).

4.2.2 El modelo francés: entre la supervisión ex ante y ex post

Francia ha experimentado un importante fortalecimiento de la supervisión presupuestal, en las etapas ex ante y ex post. Se han realizado esfuerzos para racionalizar la participación de ambas cámaras en el proceso legislativo hacia la aprobación de la Ley de Finanzas (*Loi de finances*), la disposición anual que refleja un papel activo del parlamento. Puede modificar libremente la parte correspondiente al interior del gasto, pero no puede cambiar los montos totales ni de los ingresos ni del presupuesto, ni tampoco crear nuevos programas presupuestarios, o proponer cambios a las medidas impositivas (OECD, 2015).

El modelo actual es el resultado de diversas reformas que incluyen la revisión de la legislación sobre la rendición de cuentas (que modificó la estructura presupuestal), ampliando el enfoque del control del gasto público, al pasar de la verificación de la regularidad a la evaluación de la eficiencia administrativa. Asimismo, entró en vigor la reforma constitucional sobre la supervisión legislativa, destacando las funciones de seguimiento de las comisiones de finanzas de la Asamblea Nacional y del Senado, que ahora tienen la facultad de realizar comprobaciones no sólo documentales, sino también *in situ*, visitando los entes públicos para requerirles cualquier tipo de información (Assemblée Nationale, 2023). Finalmente, se reformó la Ley orgánica sobre planeación y gobernanza de las finanzas públicas (*Loi organique relative aux lois de finances*, LOLF) para incorporar los principios del Tratado de Estabilidad, Cooperación y Gobernanza, o Tratado de Estabilidad Fiscal, firmado en 2012 entre los miembros de la Unión Europea, pero cuya inclusión en el marco jurídico europeo ha resultado polémica (FROMAGE & DE WITTE, 2017).

La supervisión parlamentaria francesa viene desde la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 y ha evolucionado junto con los cambios en la estructura de gobierno. Desde 1958 se ha observado un fortalecimiento del papel del parlamento en la supervisión, que ha complementado los otros dos pilares del control presupuestal, el administrativo (que busca detectar posibles irregularidades en la actuación de los servidores públicos) y el jurisdiccional (ejercido por la Corte de

Cuentas -*Corte des comptes*-, un tribunal administrativo independiente del Ejecutivo y del Legislativo) (GRIGLIO, 2020).

De tal forma, la principal diferencia entre el modelo francés y el de Westminster no se central en la diferencia de facultades parlamentaria, sino en los actores involucrados. En Francia, los Comités de Finanzas de las dos Cámaras tienen el liderazgo en todos los aspectos presupuestarios, incluyendo la aprobación anual de la Ley de Finanzas. Sus prerrogativas se fortalecieron desde 2001, cuando se les otorgó la facultad de controlar la implementación de la Ley de Finanzas y proporcionar evaluaciones generales de las finanzas públicas, con lo que se amplió su enfoque de un monitoreo formal de las cuentas públicas, a la evaluación del desempeño de las políticas. Los Comités de Finanzas cuentan con una gran variedad de herramientas para cumplir con sus funciones, incluyendo la supervisión in situ, en los lugares donde se realizaron las intervenciones gubernamentales o en las oficinas donde se administran los programas (Sénat de France, 2023). Es posible asignar misiones específicas a relatores especiales, que pueden revisar a detalle el presupuesto de los entes públicos y coordinar audiencias. Cada año, durante la revisión de la Ley de Finanzas, los relatores especiales entregan un reporte sobre la gestión presupuestal de los ministerios revisados. El Comité de Finanzas incluso puede ordenar la implementación de misiones de supervisión transversales, coordinadas por su presidente o por un relator general.

Además de lo anterior, el Comité de Finanzas de la Asamblea Nacional se apoya en la Misión de evaluación y de control (*Mission d'évaluation et de contrôle*, MEC), un cuerpo de apoyo parlamentario creado para evaluar las responsabilidades políticas y administrativas sobre la gestión presupuestal y para realizar investigaciones sobre políticas sectoriales. La MEC se inspiró en la NAO del parlamento británico y surgió en 1999 como parte de las conclusiones de un grupo de trabajo sobre el control parlamentario y la eficacia del gasto público. Está integrada por 16 miembros del Comité de Finanzas que provienen en partes iguales de la mayoría y de la oposición. Este organismo tiene acceso a un amplio rango de documentos y reportes, y puede hacer uso de una variedad de herramientas parlamentarias, incluyendo la solicitud de

cuestionarios a servidores públicos, audiencias, y requerimientos específicos de información sobre políticas públicas. Todas las actividades se reportan al Comité de Finanzas, que a su vez, puede publicar informes; en caso de existir observaciones, los servidores públicos tienen dos meses para atenderlas (Assemblée Nationale, 2023).

La Corte de Cuentas es otro actor estratégico que apoya a los Comité de Finanzas en la supervisión de la ejecución presupuestal. Éstos, tienen la facultad de asignarle la tarea de revisar temas específicos, que deben ser realizados en un plazo de 8 meses.

Además de estas instancias durante la ejecución del presupuesto, otra herramienta fundamental de supervisión es la aprobación de la cuenta pública del año previo, denominada Ley de Liquidación (*Loi de Réglement*), entregada al parlamento cada año antes del 1 de junio, que presenta el monto total de los ingresos y gastos, así como sus variaciones durante el año fiscal. Este procedimiento le permite al Parlamento verificar la implementación de la Ley de Finanzas del año anterior y evaluar el rol del gobierno en la materia. Con su aprobación por el Pleno, concluye formalmente el ciclo presupuestal de un año fiscal.

Asimismo, algunas disposiciones de la Ley Orgánica de la Ley de Finanzas han permitido un mayor acceso del Parlamento a la información presupuestal, lo que ha contribuido a convertir la Ley de Liquidación en un instrumento para el análisis, del desempeño financiero y presupuestario, más allá de la revisión formal de las cuentas. Cabe señalar que, a partir de 2023, esta ley cambiará su denominación a “Ley relativa a los resultados de la gestión y aprobación de las cuentas anuales” (DESFORGES, 2022).

En lo concerniente a la revisión ex ante del presupuesto, el rol del Parlamento se fortaleció con la reforma constitucional de 2008, que en ese momento coincidió con la corriente de buscar una gobernanza económica europea. La Constitución permite que el Parlamento, mediante la aprobación de la Ley de programación de finanzas públicas, fije objetivos a largo plazo. Esta perspectiva multianual ha incentivado un control parlamentario más estructural y constante sobre las disposiciones presupuestarias (PERUYERO, 2019).

Asimismo, la Ley Orgánica 2012-1403 estableció el Alto Consejo de las Finanzas Públicas (*Haut Conseil des finances publiques*), el Consejo fiscal francés creado bajo el auspicio de la Corte de Cuentas. Dentro de sus funciones está el brindar asesoría al Parlamento para fortalecer su capacidad de evaluación sobre los marcos macroeconómico y financiero (VON TRAPP, LIENERT, & WEHNER, 2016). Las funciones del Parlamento en la supervisión ex ante inician en abril, cuando el Ministerio de Finanzas envía un reporte a las dos cámaras sobre los Programas de Reforma Nacional y Estabilidad, que se debate en comisiones después de la comparecencia de los ministros. Antes del 10 de julio, los relatores especiales del Comité de Finanzas entregan un cuestionario a los ministros, que deben responder antes del 10 de octubre. Estas actividades preceden las actividades del Parlamento en el Proyecto de Presupuesto, que se enmarca en un debate sobre el estado de las finanzas públicas, junto con las comparecencias del Presidente de la Corte de Cuentas y la presentación de los informes de gobierno (MORETTI & KRAAN, 2018). Este calendario de actividades confirma que, a pesar de que el gobierno tiene primacía en la toma de decisiones presupuestarias, el Parlamento sí tiene un elevado nivel de involucramiento en la etapa previa a la aprobación del presupuesto, a través de diversos debates que buscan evaluar y orientar al Ejecutivo sobre sus actividades presupuestarias.

4.2.3 El modelo italiano: Una fuerte supervisión presupuestal ex ante fuerte y ex post débil

La experiencia italiana refleja un modelo de supervisión ex ante muy fuerte, pero que se torna débil una vez ejecutado el presupuesto. El procedimiento para la aprobación de la ley presupuestal (*legge di bilancio*) le otorga al Parlamento un gran poder para influir en el establecimiento del presupuesto anual. Por el contrario, ambas cámaras son muy débiles en la supervisión del desempeño gubernamental durante el año fiscal.

La falta de una verdadera cultura de supervisión legislativa ex post se refleja en la ausencia de herramientas parlamentarias adecuadas para llevar a cabo esta función. Los comités de Presupuesto y Finanzas de ambas cámaras dirigen los trabajos en la aprobación del presupuesto y en su etapa de supervisión. Para ello, cuentan con los

instrumentos normales de supervisión, como audiencias, preguntas legislativas, establecimiento de grupos especiales y solicitudes de información. Sin embargo, estos mecanismos no tienen la capacidad de soportar la complejidad de la información presupuestal, que se requeriría para dar seguimiento efectivo a dichas labores. Esta falta de mecanismos especiales de supervisión presupuestal es la principal debilidad del Parlamento italiano en la materia (GORETTI & RIZZUTO, 2011).

La única herramienta típica de control parlamentario es el *rendiconto* (cuenta pública), el balance final sobre el año previo, que debe ser remitido al Parlamento antes del 30 de junio. Se espera que, para aprobarlo, el Poder Legislativo revise la congruencia entre el presupuesto autorizado y lo efectivamente gastado. El tiempo para la revisión de la cuenta pública es limitando, tanto en comisiones como en el Pleno. Ambas cámaras prácticamente se ciñen a confirmar lo remitido por la Corte de Cuentas, que es la institución superior de auditoría. El *rendiconto* no puede ser modificado, sólo aprobado o rechazado.

Por otro lado, en el sistema italiano existe una figura llamada *assestamento*, una iniciativa que se remite al Parlamento cada año, el 30 de junio, para ajustar las proyecciones de los ingresos y gastos contenidas el presupuesto aprobado. Esta actividad, que también atraviesa por el proceso legislativo, le da a las cámaras la posibilidad de evaluar las decisiones presupuestarias del gobierno con base en el cumplimiento efectivo de las cuentas públicas (GRIGLIO, 2020).

La debilidad de la supervisión presupuestal por parte del Parlamento también está relacionada en su dependencia del Ejecutivo para acceder a la información, pues la Legislatura frecuentemente carece de datos confiables, ya sea por la inexistencia de la información o por malas prácticas que dificultan la colaboración entre ambos poderes. Para mejorar esta situación, en 2009 se intentó obligar al gobierno a atender las solicitudes de información realizadas por los comités parlamentarios. Sin embargo, estas disposiciones no representaron cambio alguno en los hechos (GORETTI & RIZZUTO, 2011). Otra fuente de información parlamentaria es la Corte de Cuentas, que remite sus reportes con regularidad al Parlamento.

Por otro lado, el Parlamento italiano sí tiene fuerza en el control ex ante, al establecer las prioridades de manera congruente con las tendencias de la Unión Europea. Desde 1978, el Parlamento se ha involucrado en la adopción de los planes presupuestal y financiero elaborados por el gobierno, y desde 2011 ambas cámaras han actualizado sus procedimientos con el “Semestre europeo”. Además de los planes presupuestal y financiero, elaborados por el gobierno, el Parlamento debe aprobar, por mayoría absoluta, las enmiendas al Documento de Economía y Finanzas, que es remitido en otoño.

Otro procedimiento de control ex ante se introdujo en 2012 y está relacionado con la Unión Europea. El gobierno debe informar periódicamente y consultar a ambas cámaras sobre la coordinación de políticas económicas y presupuestales y sobre el funcionamiento de los mecanismos de estabilidad. La regla de “cumplir o explicar” está inspirada por los procedimientos de la Corte Constitucional Alemana, y obliga al gobierno a informar al Parlamento sobre cualquier negociación con los estados miembros de la Unión Europea que involucre aspectos financieros o presupuestales. Durante el curso de las negociaciones, cualquiera de las dos cámaras puede dar instrucciones al gobierno (GRIGLIO, 2020).

De tal forma, es posible observar una fuerte participación del Parlamento en las primeras etapas del ciclo presupuestal, previas a su implementación. Sin embargo, aún es notoria la debilidad en la supervisión ex post.

4.2.4 El proceso presupuestal en los Estados Unidos: la fortaleza del Congreso

El involucramiento del Congreso en Estados Unidos es muy profundo y constituye una de sus actividades más importantes. Para apoyar esta función, existe la Oficina de Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Office, CBO*), que se creó en gran medida porque los miembros del Congreso (sobre todo en la época del escándalo del *Watergate*) no tenían confianza en la información presentada por las dependencias del Ejecutivo (KOLLMAN, 2019). EL CBO brinda toda la información técnica necesaria a

los Subcomités sobre cada una de las materias analizadas y realiza proyecciones macroeconómicas de gran alcance.

El proyecto de presupuesto elaborado por el Ejecutivo se presenta a ambas cámaras para su revisión desde ocho meses antes al inicio del año fiscal. El Congreso tiene facultades ilimitadas para modificar las propuestas tanto de ingresos como de egresos, pero en general, es un proceso complejo.

En primer lugar, el Congreso debe aprobar una Resolución presupuestaria que defina el marco general del gasto y los ingresos. Cada Cámara elabora su propia resolución, después se fusionan y se vota una sola. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes se cuenta con un Comité de Asignaciones (*Committee on Appropriations*) que divide el análisis del gasto para la Administración Pública, en doce subcomités (United States Senate, 2022):

- Agricultura, desarrollo rural, Administración de alimentos y medicamentos
- Comercio, justicia, ciencia
- Defensa
- Energía y agua
- Servicios financieros y gobierno
- Seguridad interior
- Interior y medio ambiente
- Trabajo, salud, servicios humanos y educación
- Poder Legislativo
- Construcción militar, veteranos
- Relaciones exteriores
- Transporte, vivienda y desarrollo urbano

Los subcomités llevan a cabo audiencias con los titulares de las dependencias federales para conocer a detalle sus solicitudes de presupuesto. Cada subcomité, por materia, realiza un proyecto de ley, pero que son idénticos, y deben ser presentados ante el pleno de cada Cámara para su aprobación y, en su caso, son remitidos al Ejecutivo.

En caso de que los doce proyectos de ley sean publicados para el 30 de septiembre, que es el último día del año fiscal estadounidense, el presupuesto se tiene como aprobado. De lo contrario, se tendría un cierre de las funciones de gobierno, dejando de ejecutar las funciones no esenciales hasta que se llegue a un acuerdo (USA Government, 2022) .

Además del complejo sistema de comités y subcomités, el papel del CBO ha sido determinante en fortalecer al Congreso. Su característica imparcialidad y dedicación técnica ha llevado a grandes controversias con presidentes de diversos partidos políticos. Pero también ha fortalecido al propio Ejecutivo. Por ejemplo, al menos de manera indirecta, contribuyó a que la Oficina de Administración y Presupuesto (*Office of Management and Budget*, OMB) mantuviera altos niveles de profesionalismo (CHOHAN & JACOBS, 2017). Gracias a la existencia del CBO, la OMB se ve en la posibilidad de realizar proyecciones presupuestarias libres de presiones políticas y partidistas.

En definitiva, el CBO no sólo ha equilibrado el proceso presupuestal, sino que inclinó la balanza, el Congreso tuviera prevalencia sobre el presidente. Ello da una pista sobre la importancia que puede tener un centro de estudios presupuestales en la vida democrática de un país.

En cuanto al seguimiento ex post, las funciones ya no recaen en el CBO, sino en la Oficina de Rendición de Cuentas (*U.S. Government Accountability Office*, GAO), que es la institución parlamentaria de fiscalización superior. Se creó en 1921 con la finalidad de controlar los grandes gastos del gobierno y la deuda, después de la Primera Guerra Mundial. En sus inicios, verificaba principalmente la legalidad y la adecuación de los gastos del gobierno. Su papel ha ido creciendo gradualmente y ha tomado un papel de evaluador no sólo de la eficacia del gasto público, sino también de los programas y políticas públicas; coloquialmente se le conoce como “el brazo investigador del Congreso”. Actualmente, su función es proporcionar al Congreso, a otras agencias gubernamentales y a público en general, información con carácter apartidista, que puede ser utilizada para mejorar las actividades de gestión pública y ahorrar recursos públicos a los contribuyentes. La GAO funciona a solicitud de los

comités o subcomités del Congreso o por algunos mandatos legales y se centra en los siguientes temas (US Government Accountability Office, 2022):

- Seguridad Nacional: amenazas nacionales e internacionales
- Sostenibilidad Fiscal y Deuda
- Preparación para catástrofes biológicas
- Desigualdades étnicas y raciales
- Ciencia, Tecnología y Economía de Innovación
- Implicaciones de seguridad para un mundo cada vez más digital
- Cambios en dónde y cómo trabajamos
- El futuro de las cadenas de valor
- Educación Online y Tecnologías
- Tecnologías de la salud
- Desarrollo Sostenible
- Ambiente espacial

Como se puede observar, las funciones de la GAO son muy amplias, y no se restringen al aspecto presupuestal. Sus actividades resultan muy relevante para la gobernabilidad de un país como los Estados Unidos, sin embargo, reflejan una menor importancia a la labor ex post del Congreso, específicamente en el tema presupuestal.

4.3 El proceso presupuestal en otros miembros de la OCDE

Una vez presentados los principales modelos presupuestales, a continuación se presentan los casos de algunos países de la OCDE, Como se verá, el papel de sus parlamentos en el ciclo presupuestal oscila entre una revisión débil hasta un control muy fuerte, retomando determinadas características de los modelos analizados en el apartado anterior.

En todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos los parlamentos tienen una importante participación en el ciclo presupuestario. Su principal fortaleza puede estar en diversas etapas, como ex ante,

durante la aprobación de los ingresos públicos y el presupuesto, o ex post, con la fiscalización del gasto público.

De acuerdo con la propia OCDE, la mayoría de sus miembros reportan amplios poderes para modificar el presupuesto, pero esas facultades no siempre son puestas en práctica, en gran medida porque se le otorga al gobierno una especie de voto de confianza en el manejo de los recursos públicos, para evitar crisis de gobernabilidad. Dos terceras partes de los países tienen un comité de presupuesto en el parlamento, y los comités sectoriales tienen poca participación en el proceso (OECD, 2019). Además, existen oficinas de presupuesto de los parlamentos, que les brindan mayor profundidad en el análisis de las finanzas públicas.

En un reporte de 2015, dicha institución señaló que el parlamento tiene un rol fundamental en la autorización de decisiones presupuestarias y en la rendición de cuentas del gobierno. Asimismo, se manifestó que los gobiernos deberían facilitar los medios para llevar a cabo un debate incluyente, participativo y realista en las decisiones presupuestarias, ofreciendo oportunidades para que el parlamento y sus comités se comprometieran con el proceso en todas las etapas del ciclo presupuestal (OECD, Recommendation of the Council on Budgetary Governance, 2015). De tal forma, los países miembros han asumido ese compromiso.

Los parlamentos de los estados miembros de la Organización tienen diferentes marcos jurídicos y tradiciones, pero se puede decir que al menos, todos tienen un grado de influencia presupuestal, con la capacidad de modificar las propuestas que les realiza el Poder Ejecutivo.

4.3.1 Alemania

El proceso para la aprobación del presupuesto en Alemania sufrió considerables modificaciones en 2010, con la finalidad de buscar unas finanzas públicas más sanas y controlar la deuda, estructurando el ciclo anual. Está normado en una Ley de Principios Presupuestarios y en otras normas secundarias. El proceso sigue las etapas

tradicionales del ciclo, como la elaboración del proyecto, coordinada por el Ministerio de Finanzas, que incluye la iniciativa de ingresos.

El Parlamento alemán (Bundestag) está fuertemente involucrado en el proceso de aprobación, pues el Comité de Presupuesto revisa a profundidad la propuesta de proyecto realizada por el Ejecutivo, para lo cual se puede auxiliar de revisores especiales que examinan a detalle, por temas, los gastos específicos, y facilitan la posibilidad de bloquear determinadas partidas. Una vez que el Comité realiza esta labor, el proyecto se presenta al Pleno, en donde se discuten las implicaciones y prioridades de gasto.

Posteriormente, el presupuesto se remite a la Cámara de Senadores (Bundesrat) para una segunda revisión. El senado vela por los intereses de las entidades federativas y realiza sugerencias no son vinculatorias, y la decisión final de la aprobación depende del Bundestag. Finalmente, el presupuesto aprobado es remitido al Ejecutivo para su promulgación y entrada en vigor.

Durante todo el proceso, el parlamento alemán sigue los principios de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, existen algunos mecanismos de supervisión, especialmente mediante la institución superior de vigilancia (Bundesrechnungshof), que vela por el cumplimiento de la legislación financiera e investiga posibles irregularidades presupuestales.

Los principios durante el ciclo presupuestal son: Universalidad (cada dependencia debe tener en cuenta sus ingresos y gastos), Especificidad (cada partida debe estar vinculada a un objetivo), Fungibilidad (no se permiten recursos etiquetados; los ingresos entran a una bolsa común); Anualidad formal (el ejercicio presupuestal es anual); Multianualidad práctica (el presupuesto debe incluir un plan a mediano plazo, a 5 años); Oportunidad (el presupuesto se aprueba antes del inicio del año fiscal); Suficiencia financiera (los recursos deben ser suficientes para cubrir el monto presupuestal); incondicionalidad (prohibición de “amarrar” la negociación del presupuesto junto con otras leyes); Eficiencia y Economía (óptimos resultados con los recursos designados); Balance presupuestal (mantener un amplio balance entre

ingresos y gastos); y, Autorización democrática y rendición de cuentas constante (OECD, 2014).

4.3.2 Canadá

En Canadá, las relaciones presupuestarias entre el Ejecutivo y el Legislativo están reguladas a nivel constitucional y legal. El Parlamento es el encargado de aprobar el presupuesto, los impuestos y el monto de la deuda pública. Además, la Ley de Administración Financiera señala las facultades del Departamento del Tesoro y el Ministerio de Finanzas. Es frecuente que los procedimientos parlamentarios para el análisis del Presupuesto tengan variaciones, incluso aunque no se realicen modificaciones a nivel legal, lo que se debe en parte a la tradición de derecho no escrito en Canadá, al igual que en otros países que siguen el modelo de Westminster.

El ciclo presupuestal inicia entre septiembre y octubre, con el oficio circular por parte del Ejecutivo para las dependencias donde instruye aspectos específicos para la elaboración de las estimaciones de gasto. El proyecto consolidado del Ejecutivo se concluye entre febrero y marzo del año siguiente. No hay una fecha fija para la aprobación del Parlamento, pero el ejercicio fiscal va del primero de abril al 31 de marzo. Las auditorías al gasto deben ser realizadas al 31 de diciembre, y el Parlamento cuenta con un año para emitir un posicionamiento.

Canadá se caracteriza por una fuerte participación ciudadana durante el proceso presupuestal, y se realizan consultas para conocer las posturas de sociedad civil, grupos empresariales e interesados en general sobre las prioridades del gasto público. En años recientes se ha fortalecido aún más la gobernanza presupuestal, incluyendo un comité para mejorar la transparencia fiscal y un plan de infraestructura a largo plazo (OECD, 2019).

Cabe señalar que Canadá cuenta con una oficina de apoyo parlamentario para el análisis del presupuesto (*Office of the Parliamentary Budget Officer*), que funciona como una instancia independiente técnicamente, que busca dar análisis objetivos e independientes a todos los legisladores sobre diversos temas presupuestales (Law Library of Congress, 2017).

4.3.3 Irlanda

En Irlanda no hay un marco jurídico específico para la aprobación del Presupuesto, sino que se combinan amplios preceptos constitucionales y disposiciones legales sobre áreas específicas, siguiendo (al igual que Canadá) la tradición de Westminster. Sin embargo, el Gobierno sí cuenta con una guía sobre procedimientos presupuestarios (*Public Financial Procedures*), elaborada por una oficina administrativa (*Government Accounting Unit*).

El proyecto de presupuesto es elaborado por el Ministerio de Finanzas, que coordina al resto de las áreas de gobierno y puede consultar a actores interesados sobre las necesidades del gasto público. Una vez concluido, se presenta al Parlamento, junto con las estimaciones de ingresos y el marco de política macroeconómica para el año siguiente. El proyecto de presupuesto es analizado por las dos cámaras, iniciando por la Cámara baja.

En Irlanda, el Ejecutivo, a través del Ministro de Finanzas, está obligado a presentar el paquete económico ante el Parlamento, en el que debe mencionar las prioridades fiscales, las medidas económicas, las previsiones de ingresos y la propuesta de gasto público.

Posteriormente, la propuesta es analizada por los Comités, especialmente el Comité de Finanzas y Gasto Público. Estas instancias llevan a cabo una revisión detallada y pueden proponer cambios. La propuesta es entonces remitida al Pleno para iniciar la deliberación y debe ser aprobada por mayoría por cada una de las cámaras.

Finalmente, el proyecto aprobado es remitido al Ejecutivo para su promulgación. También existen mecanismos de seguimiento al gasto y de rendición de cuenta, una vez concluido el ejercicio fiscal. El ciclo presupuestal va del 1 de enero al 31 de diciembre (OECD, 2019).

4.3.4 Japón

En este país, las propuestas de ingresos y egresos son elaboradas cada año por el gobierno, con base en las disposiciones constitucionales y en la Ley de Finanzas Públicas. De acuerdo con su Carta Magna, el procedimiento es iniciado por el gabinete, dirigido por el Ministerio de Finanzas, que elabora el proyecto. La Ley de Finanzas Públicas establece el principio de anualidad y el año fiscal va del 1 de abril al 31 de marzo. Unos meses antes, el gabinete aprueba un manual para la presupuestación, compartido a los entes públicos desde julio del año previo. Cada ministerio remite su propuesta al Ministerio de Finanzas en agosto, y se preparan comparecencias y reuniones constantes para explicar las propuestas (OECD, 2019).

Con esos elementos, el Ministerio de Finanzas elabora, a más tardar el 31 de diciembre, el proyecto final de Presupuesto, que es remitido al Parlamento en la segunda mitad del mes de enero. A pesar de que es analizado por ambas cámaras, en caso de desacuerdo prevalece la postura de la Cámara de Representantes. Cada una de ellas tiene entre 3 y 4 semanas para realizar sus análisis. El Comité de Presupuesto de la Cámara de Representantes es la instancia encargada de votar el dictamen. Una vez que lo aprueba el Pleno, se remite a la Cámara alta, para su consideración. Si ambas Cámaras aprueban el mismo texto, el proceso concluye ahí y no se necesita de una promulgación (D'AMBROGIO & PARRY, 2016).

Asimismo, si la Cámara alta no se pronuncia sobre lo remitido por los Representantes, la "Minuta" se considera aprobada.

Sin embargo, si se realizan modificaciones a la propuesta, se forma un comité bicameral con diez miembros de cada Cámara, para llegar a un acuerdo dentro de los 30 días siguientes. En caso de no llegar a un arreglo, el documento válido será el de la Cámara de Representantes.

Este mecanismo busca evitar un *impasse* que dificultaría el inicio del año fiscal. En algunos casos, para determinados proyectos, el Parlamento puede aprobar partidas multianuales.

En el procedimiento también se le otorga al gabinete el derecho para expresar su punto de vista cuando las modificaciones incrementen el presupuesto, ya sea por el comité o los plenos. Además, puede remitir complementos a la propuesta inicial.

4.4 El proceso presupuestal en Latinoamérica

La región latinoamericana se caracteriza por una estrecha vinculación entre los ciclos políticos y fiscales, con declives económicos cercanos al cambio de gobierno. Al tener principalmente regímenes presidenciales, en la mayoría de estos países el poder del Ejecutivo prevalece de manera constante sobre el Legislativo para la aprobación del Presupuesto, debido, además de a la cultura política, a las diferentes capacidades técnicas (NIETO-PARRA & SANTISO, 2009).

4.4.1 Argentina

En este país, el ciclo presupuestario inicia en marzo, cuando el Ejecutivo contempla las principales variables macroeconómicas y realiza una primera estimación de los ingresos, así como de los principales proyectos. A partir de ello, los entes públicos elaboran sus anteproyectos, que son compilados y organizados por la Oficina Nacional de Presupuesto para elaborar el Proyecto de Ley de Presupuesto. Este documento es remitido al Congreso de la Nación antes del 15 de septiembre.

En Argentina el Poder Legislativo es bicameral, pero el presupuesto es analizado y discutido por la Cámara de Diputados, que realiza sugerencias de modificación. Una vez que la Ley de Presupuesto es aprobada y posteriormente promulgada por el Ejecutivo Federal, inicia su ejecución, del primero de enero al 31 de diciembre. Cada trimestre los entes públicos informan sobre el avance físico-financiero del presupuesto.

Posteriormente, la Oficina Nacional de Presupuesto realiza la evaluación del gasto, que informa sobre el alcance de los programas. Además, la Auditoría General de la Nación (que depende del Congreso) y la Sindicatura General de la Nación (dependiente del Ejecutivo) realizan funciones de control y auditoría.

Finalmente, la Contraloría General de la Nación inicia el cierre presupuestario y contable, y antes del 30 de junio le remite al Congreso la Cuenta de la Inversión, que contiene la versión final de la gestión físico-financiera del presupuesto y el movimiento de fondos, el estado de la deuda pública (Ministerio de Economía de Argentina, 2023).

4.4.2 Brasil

El proceso presupuestal brasileño se desarrolla de manera muy cercana al marco de planeación. La Constitución buscó combinar un Plan Plurianual (PPA), cada cuatro años, con las directrices presupuestales anuales.

El Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión elabora el PPA, que abarca desde el segundo año del periodo presidencial hasta el primero del siguiente y en el que se establecen los objetivos y metas del gobierno.

Por su parte, la Ley de Directrices Presupuestales establece los procedimientos para la elaboración del proyecto de presupuesto, los ingresos estimados y su aprobación, que es coordinado por el Ministerio de Educación. El proyecto es remitido al Congreso Nacional el 31 de agosto, e incluye una explicación detallada de la propuesta del Ejecutivo (MARTNER, 2008).

En el Congreso, la instancia encargada de analizar la propuesta es un Comité bicameral que realiza las observaciones, organiza los trabajos y las comparecencias, además de tener la posibilidad de sugerir modificaciones y requerir información adicional. Una vez que el Comité tiene la resolución, el documento es analizado y votado por separado, por ambas cámaras.

Una vez que se aprueba por ambas cámaras se prepara un documento consolidado, que se regresa al Ejecutivo para su aprobación. De tal forma, el presidente puede aprobar o vetar el Presupuesto, en cuyo caso lo regresa al Parlamento, que puede superar el veto con dos terceras partes de la votación.

El Presupuesto es ejercido durante todo el año fiscal. El seguimiento y supervisión dependen principalmente del Tribunal de Cuentas, que busca asegurar el

cumplimiento de las disposiciones fiscales por parte de las dependencias (BONARI & GASPARIN, 2014).

4.4.3 Chile

La todavía vigente Constitución chilena señala que corresponde al Ejecutivo elaborar el Proyecto de Presupuesto de Egresos y remitirlo al Congreso Nacional para su aprobación. El Ministerio de Hacienda, específicamente, la Dirección de Presupuesto es la instancia encargada de coordinar los trabajos con el resto de las dependencias y con el Parlamento. Además del proyecto, se entrega documentación sobre el entorno económico financiero, incluyendo una proyección de ingresos y gastos para los siguientes tres años.

El proyecto es analizado, dentro del Congreso, por una Comisión Especial Mixta de Presupuestos, integrada por diputados y senadores de las Comisiones de Hacienda, y presidida por un senador. La Comisión designa subcomisiones para analizar temáticamente el documento. Posteriormente, informa a la Cámara de Diputados (que es la cámara de origen) dentro de los 15 días siguientes (a menos que medie una solicitud de prórroga) para su aprobación y el correspondiente envío al Senado, que cuenta con otros 15 días.

El Congreso no puede modificar el monto total de la estimación de los ingresos, sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto, exceptuando aquéllos que estén contemplados en otras disposiciones legales. Asimismo, para establecer gastos en específico, se deberá señalar la fuente de ingresos. La fecha límite para aprobar el Presupuesto es el 1 de diciembre del año anterior a su entrada en vigor (BETETA, 2005).

4.5 El ciclo presupuestal en el continente africano: el constante combate a la corrupción

La desigualdad entre los países de esta región se refleja también en las etapas del ciclo presupuestal, destacando el énfasis que se pone en la supervisión legislativa y

las intenciones de pugnar por una adecuada rendición cuentas, buscando combatir los altos niveles de corrupción.

Riccardo Pelizzo y Rick Stapenhurst se han dedicado a realizar estudios comparados en algunos países que buscan disminuir el mal uso de los recursos públicos. De acuerdo con estos autores, los Parlamentos son fundamentales en la lucha contra la corrupción, pues pueden tener una incidencia efectiva en la revisión del gasto público. Además, concluyen que es muy importante que los Parlamentos cuenten con herramientas para combatir la corrupción, pero su efectividad depende de diversos factores. Es decir, no por tener una supervisión legislativa con la mejor arquitectura se asegura tener resultados de rendición de cuentas (PELIZZO & STAPENHURST, 2014).

De acuerdo con los estudios comparados, se identifican tres tipos de corrupción: gran corrupción, que implica las políticas adoptadas por líderes políticos a costa de sus electores; corrupción burocrática, relacionada con la aplicación de la ley y corrupción legislativa, que se refiere a la manera en que el voto de los legisladores puede ser influido (STAPENHURST, 2020).

La corrupción tiene un campo de cultivo cuando hay condiciones de pobreza una escasa institucionalización. Los países más desarrollados tienen menos niveles de corrupción. En el aspecto político, la supervisión legislativa parece ser más eficiente en los sistemas parlamentarios.

La supervisión legislativa es, actualmente, la función más importante de los Parlamentos, y se lleva a cabo a través de las diversas herramientas para ello, internas (preguntas parlamentarias, interpelaciones, reportes, comités de investigación, audiencias) y externas (instituciones de auditoría superior, agencias anticorrupción); además, hay condiciones que facilitan la labor (número de personal, bibliotecas o centros de información) y factores contextuales (relaciones Ejecutivo-Legislativo, acceso a la información y confianza en los Parlamentos).

Siguiendo a estos autores, en especial sus análisis sobre Ghana y Nigeria, hay un vínculo entre la efectividad de la Supervisión Legislativa y la confianza social en el

Parlamento. No obstante, se muestra que hay un gran nivel de desconfianza en las Legislaturas (PELIZZO & STAPENHURST, 2014).

La corrupción afecta a la legitimidad y a la representatividad, por lo que pone en peligro la existencia de los regímenes políticos. Además, la efectividad de las acciones para frenar la corrupción depende en gran medida de la voluntad política.

La corrupción debe ser combatida de manera multifactorial, contemplando restricciones institucionales al poder, rendición de cuentas política, competitividad del sector privado, administración pública adecuada y participación de la sociedad civil. El enfoque “one size fits all” es inadecuado, pues los esquemas de supervisión de países desarrollados no son necesariamente adaptables a los países en desarrollo; incluso, entre países de tamaño y características similares, es complejo transferir las herramientas.

Stapenhurst busca identificar elementos en común sobre la supervisión legislativa en Ghana, Nigeria, Uganda, Tanzania, Trinidad y Tobago, Granada y Myanmar y basa su trabajo en las siguientes variables (STAPENHURST, 2020):

- Supervisión interna: Audiencias de comités, audiencias en el Pleno, Periodo de Preguntas, Comisiones de investigación, interpelaciones.
- Supervisión externa: Existencia de instituciones de supervisión extraparlamentaria
- Capacidad de investigación: Existencia de bibliotecas parlamentarias con información actualizada, número de bibliotecarios y de investigadores
- Acceso a la información: Leyes de acceso a la información pública
- Poderes constitucionales: Control parlamentario del Legislativo
- Sistema electoral: Tipo de sistema electoral (mayoría relativa o representación proporcional)
- Legitimidad social: Percepciones masivas y de especialistas sobre el Legislativo

En los países africanos analizados, el Parlamento también tiene una participación fundamental en el proceso presupuestal, considerando que se debe hacer una revisión y en su caso modificación, y posterior aprobación, de los proyectos de Ingresos y

Egresos Públicos. El papel de las Legislaturas es dispar, pero en general se refleja la gran influencia del Poder Legislativo y la necesidad de tener una voluntad política férrea para llevar a cabo esta labor adecuadamente.

En ese mismo sentido, también es importante el papel de los Comités de revisión de Cuenta Pública, que se desenvuelven al interior del Parlamento. Y, en cada país, es determinante el sistema político y la relación entre Legislativo y Ejecutivo. Además, se requiere mayores recursos para las instituciones anticorrupción, así como involucrar más a los medios de comunicación y, sobre todo, a la sociedad civil.

4.6 Revisiones de organismos internacionales

Tomando en cuenta las experiencias de diversos países, algunas organizaciones internacionales se han dado a la tarea de diseñar recomendaciones para hacer del conocimiento de los países las buenas prácticas presupuestarias y mejorar su desempeño.

4.6.1 Recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

La OCDE ha realizado constantes evaluaciones sobre el proceso presupuestal, desde su diseño e implementación, hasta su aprobación y supervisión por parte de los poderes legislativos. En tal sentido, mediante el estudio *Parliament's role in budgeting*, la OCDE identificó algunas prácticas parlamentarias durante el ciclo presupuestal:

Un análisis serio y responsable

El Presupuesto es una herramienta fundamental para el desarrollo de cada Estado, pues hace posible la implementación del programa de gobierno. Por ello, se vuelve indispensable un análisis y discusión a fondo en el parlamento, en donde se revisen aspectos no sólo anuales sino las tendencias macroeconómicas a mediano plazo. La

publicidad de los debates contribuye a mantener la transparencia y posterior rendición de cuentas sobre las decisiones o votos de cada miembro del parlamento.

En algunos países, la discusión sobre el presupuesto una vez que el Ejecutivo hace llegar al Parlamento su proyecto. Para ese entonces, ya están definidos los criterios generales de la política económica, como las tendencias sobre la inflación o indicadores sobre el comercio internacional. Conocer estos elementos es indispensable para que el presupuesto sea planteado de manera más exacta, especialmente en lo que refiere a las previsiones de los ingresos y a los gastos que se deberán realizar para asegurar el bienestar de la población. De acuerdo con la OCDE, en la mayoría de sus países miembros no se lleva a cabo un debate sobre el marco general de política económica con antelación.

Destaca el caso de Suecia, en donde el 15 de abril el Ejecutivo remite al parlamento (Riksdag) la iniciativa sobre política fiscal, que contiene los criterios de la política económica y las tendencias presupuestarias a corto y mediano plazo. El mismo día de la presentación el Ministro de Finanzas y los miembros del parlamento debaten sobre la propuesta, y empieza la etapa de análisis. El parlamento sueco toma una decisión en junio.

Posteriormente, el gobierno remite su proyecto de presupuesto general el 20 de septiembre (a menos que haya cambio del Ejecutivo, en cuyo caso el plazo se extiende hasta el 15 de noviembre). La aprobación del presupuesto se lleva a cabo en dos etapas. Para el mes de noviembre el Riskdag decide sobre el gasto total y las estimaciones de ingresos. Las asignaciones específicas del presupuesto se aprueban en diciembre (Sveriges Risdag, 2022).

En el resto de los países (México incluido) existe un tipo de participación previa a la presentación del proyecto de presupuesto, pero en su mayoría se refiere a un proceso meramente informativo por parte del Ejecutivo, sin una interacción real.

De la mano de lo anterior, algunos países han implementado los marcos presupuestales a mediano plazo (*Medium term budgetary framework, MTBF*), documentos que permiten a los gobiernos ampliar el horizonte para la planeación

presupuestal y financiera más allá del año fiscal. Estos documentos consideran las implicaciones multianuales de diversas disposiciones fiscales. En el caso de la OCDE, veinticuatro países miembros reportan que realizan un debate sobre el MTB, y trece de ellos lo aprueban formalmente (OECD, 2019).

Además, podría resultar conveniente contar con análisis sobre los escenarios económicos a largo plazo, especialmente ante la crisis de las pensiones a nivel mundial.

El proceso de aprobación del presupuesto

La mitad de los países de la OCDE tienen un sistema bicameral, pero las cámaras altas juegan un papel limitado, o ninguno, en la aprobación del presupuesto. Sólo en Chile, los Estados Unidos, Italia y Suiza ambas cámaras tienen un papel igual de importante.

Independientemente de lo anterior, lo importante es que se establezca un procedimiento claro para evitar situaciones de *impasse*. Además, es indispensable que se cuente con el tiempo debido para analizar el proyecto de presupuesto, por una o por las dos cámaras, según corresponda.

En un documento previo, la propia OCDE recomienda que el proyecto de presupuesto sea enviado al parlamento con una anticipación de al menos tres meses antes del inicio del año fiscal, para que éste se encuentre en posibilidad de efectuar una debida revisión y discusión (OECD, Best practices for budget transparency, 2002). La mayoría de los miembros cumplen con esta recomendación, con las excepciones de Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido, donde el presupuesto se llega a aprobar hasta una vez iniciado el año fiscal.

Otro aspecto que puede contribuir a un debate adecuado es la aprobación, en primer lugar, de los montos generales del presupuesto, y posteriormente analizar las asignaciones a nivel detallado, al estilo de Suecia. Lo anterior, permitiría contar, desde una etapa temprana de la discusión, con un gran marco de gasto para después entrar a analizar políticas o programas muy específicos.

En este punto, además del comité de presupuesto, los comités ordinarios o sectoriales podrían jugar un papel importante, dejando al primero la aprobación o análisis del gasto total y a los segundos el de cada área.

Un aspecto que refleja el poder de los parlamentos es su facultad para modificar la propuesta del Ejecutivo, y en qué medida lo pueden realizar. Como se mencionó en un apartado anterior, en un extremo del espectro se encuentra el Congreso de los Estados Unidos, que puede modificar sin restricciones el proyecto. Por otro lado, algunos países que siguen el sistema Westminster, como Irlanda, Canadá o el propio Reino Unido son los que tienen menor margen de movimiento, al tener sólo la facultad de aprobar o rechazar, sin cambios, el proyecto, o de únicamente disminuir el estimado de ingresos y gasto.

No obstante, las facultades legales no reflejan necesariamente la realidad, y uno de los ejemplos más claros es, precisamente, México. La Constitución Política señala que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar o modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación remitido por el Ejecutivo¹¹. La Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria dispone algunos elementos técnicos que deben ser tomados en cuenta al momento de realizar las proyecciones presupuestarias, sin embargo, no existe una norma que impida a la Cámara de Diputados aumentar o disminuir el monto total del Proyecto ni afectar asignaciones específicas, por lo que, al menos en el papel, la Cámara de Diputados podría tener tanta fuerza como el Congreso estadounidense.

A pesar de ello, es muy complicado que se realicen cambios sustanciales a la propuesta del Ejecutivo, y menos aun cuando existen gobiernos unificados. De hecho, en los años recientes, las modificaciones han sido mínimas y políticamente han requerido el acuerdo con el Ejecutivo. Esta misma situación se observa en varios países miembros de la OCDE, pero se argumenta que en diversos casos, una modificación importante al proyecto implicaría la pérdida de confianza al gobierno en turno, lo que podría llevar a una etapa de inestabilidad política.

¹¹ La Constitución no contempla el supuesto de que no se apruebe el proyecto. Probablemente para desincentivarla falta de acuerdos y obligar a la Cámara a autorizar algún presupuesto.

El papel de los comités

Los comités son órganos fundamentales para el funcionamiento de los parlamentos modernos, pues permiten llevar a cabo análisis más detallados sobre diversos temas, entre los cuales se encuentra, desde luego, el presupuesto público. Un comité (o comisión, como se denomina en México) de presupuesto puede contribuir a dar consistencia a las actividades legislativas relacionadas con la aprobación del gasto público. Los comités de presupuesto tienen la posibilidad de coordinar el papel del resto de los comités en el análisis de la propuesta del Ejecutivo, y a ayudar en la interacción con las diversas áreas de los Ministerios de Finanzas.

De acuerdo con la OCDE, en las legislaturas de dos terceras partes de sus miembros se cuenta con un comité de presupuesto responsable de todo el proceso. Ocho países tienen un proceso de revisión en el que comités de sectoriales, además del comité de presupuesto, participan activamente para analizar el gasto público propuesto para sus áreas. Solamente Australia y el Reino Unido no cuentan con un órgano similar a un comité de presupuesto (OECD, 2019).

Seguimiento y control al gasto público

Otro aspecto que denota la fuerza del parlamento se identifica en etapas posteriores del ciclo presupuestal: el seguimiento al gasto, durante el mismo ejercicio fiscal en que se está ejecutando, y la rendición de cuentas, o control ex post, mediante la cual se verifica que el gasto se haya realizado conforme a lo que el mismo parlamento autorizó previamente.

En la mayoría de los países de la OCDE, los Ministerios de Finanzas entregan reportes parciales al parlamento, mensuales o trimestrales, y al finalizar el año fiscal le remiten la denominada cuenta pública, que expone de manera integral la forma en que se gastaron los recursos públicos durante el ejercicio fiscal que ha concluido. Varias asambleas cuentan con un organismo auditor especializado (como la Auditoría Superior de la Federación en México), y/o con Comités de Cuenta Pública o de Vigilancia. Sin embargo, en la mayoría de los países miembros de la OCDE no existe

un proceso formal para integrar las recomendaciones del organismo auditor para el siguiente presupuesto.

Una buena práctica al respecto se identifica en Alemania, donde la institución auditora acompaña al parlamento durante la presentación del proyecto, sus análisis, y las reuniones con funcionarios públicos del Ministerio de Finanzas.

Capacidad de análisis técnico

Además de las facultades legales para revisar y en su caso modificar el proyecto de presupuesto, antes de su aprobación. El análisis del presupuesto no es fácil, se requiere de un conocimiento especializado para comprender las clasificaciones del gasto público, las fuentes de financiamiento y los destinos del gasto, además del marco general de política económica.

Por ello, es indispensable que el parlamento, en específico el comité de presupuesto o los comités sectoriales, cuenten con el personal adecuado, con conocimiento en áreas de economía y finanzas públicas. Además, se requerirá realizar consultas con organismos externos especializados, que complementen los conocimientos.

Una parte fundamental de los análisis es convertir el lenguaje especializado a lenguaje común. Por lo general, para ser un miembro del parlamento no se requiere ostentar determinados grados ni comprobar conocimientos en específico. Es decir, el parlamento está integrado por miembros que pueden no tener un profundo conocimiento sobre finanzas públicas. Sin embargo, ahí radica la importancia de contar con personal adecuado, que por un lado, aborde con facilidad el complejo lenguaje técnico presupuestal, y por el otro, tenga la capacidad para “traducir” sus análisis a un lenguaje que sin problema puedan comprender y asimilar los miembros del parlamento.

El número de personas contratadas en los comités de presupuesto de los miembros de la OCDE es muy variado, y su número depende de los otros recursos con los que cuente el parlamento. De acuerdo con la OCDE, Estados Unidos es el país con mayor personal en sus comités especializados, tanto en la Cámara de Representantes como

el Senado, lo que resultaría lógico dada la gran importancia que tiene la presupuestación en ese país.

Asimismo, es importante que el parlamento cuente con un centro de estudios especializado en el tema, que tenga la capacidad de efectuar proyecciones económicas y presupuestales a gran detalle, brindando apoyo tanto al comité de presupuesto como al Congreso en general. Desde hace algunos años, existe la tendencia a implementar Instituciones Fiscales Independientes (IFIs), que tenga un nivel de autonomía política y sean apartidistas, pero que respondan al Congreso. Entre más fuerte sean estos organismos, el parlamento podría tener un papel más efectivo al enfrentarse al Ejecutivo. El ejemplo más avanzado lo constituye el CBO estadounidense, el cual ya se ha abordado en un apartado previo.

Además de ello, resulta conveniente que el parlamento pueda apoyarse en centros de estudio externos. Existen organizaciones de la sociedad civil o *think tanks* que analizan los temas presupuestarios y dan seguimiento tanto al desempeño del gobierno como al debate que se lleva a cabo en los congresos. Estos centros de estudio podrían proporcionar una visión fresca o diferente de las finanzas nacionales, que sería de utilidad para el análisis comprehensivo de los legisladores.

Participación de la sociedad

Otro aspecto de gran importancia en los parlamentos modernos es la apertura que muestren hacia la sociedad sobre la discusión de sus temas. Por un lado, está el posible diálogo con los centros de estudio externos, para obtener diferentes puntos de vista sobre el proceso presupuestal que se esté llevando a cabo. Por el otro, es necesario conocer las demandas y necesidades de la sociedad en general, para lo cual es recomendable organizar encuentros con la academia, instituciones públicas o la sociedad en general, con la finalidad de escuchar sus planteamientos, tomarlos en cuenta y efectuar una retroalimentación.

4.6.2 Revisiones del Fondo Monetario Internacional sobre el proceso presupuestal

La OCDE no es la única instancia interesada en conocer y comparar el desempeño de los parlamentos durante el proceso presupuestal. El Fondo Monetario Internacional (FMI) auspició la investigación de Joachim Wehner, quien construyó un Índice de Instituciones Presupuestarias Legislativas (*Index of Legislative Budget Institutions*) en el que llega a algunas conclusiones interesantes. Por un lado, y confirmando lo señalado en el apartado previo, clasifica a algunas democracias avanzadas, como el Reino Unido y Canadá con un bajo control legislativo del presupuesto, mientras que países como Argentina y México se encuentran en niveles elevados, casi en el mismo rango que Bélgica y Alemania (WEHNER, *Assesing the power of the purse: An index of legislative budget institutions*, 2006).

La investigación comparó el procedimiento para la aprobación del presupuesto en treinta y seis países analizando seis categorías: facultades de modificación del proyecto, presupuestos revisables, flexibilidad durante la implementación, los tiempos para analizar el presupuesto, y la existencia de comités legislativos y centros analíticos de apoyo.

Por su parte, en el estudio que Ian Lienert elaboró para el FMI se identifican varias buenas prácticas (LIENERT, 2010):

- Las legislaturas deberían poder hacer una revisión preliminar del presupuesto, en la que se analicen los objetivos y orientaciones para los próximos años fiscales, especialmente la estrategia relativa al siguiente ejercicio.
- El gobierno debería remitir la propuesta de presupuesto con un tiempo de 2 a 4 meses antes del inicio del nuevo año fiscal.
- Durante ese tiempo, el Parlamento debería debatir, analizar y realizar propuestas de políticas fiscales, para ser incluidas en el Presupuesto.
- Cuando los Parlamentos no aprueben el presupuesto para el año siguiente, el Ejecutivo podría implementar en automático el presupuesto previo.
- Las bases para la revisión del Presupuesto deberán estar establecidas de manera clara en la ley

- Se requiere especificar en la ley las razones para permitir la adopción de presupuestos suplementarios
- Al mismo tiempo, se requiere evitar un número excesivo de presupuestos suplementarios, anticipando los grandes cambios de políticas mediante revisiones periódicas
- Cuando la sustentabilidad fiscal se encuentre en riesgo o apenas se esté consolidando, se recomienda que la Legislatura adopte reglas fiscales para apoyar el cumplimiento de los objetivos acordados en cuanto a la deuda pública.
- Es necesario implementar reglas fiscales cuantitativas sólo si los objetivos son realistas, hay un adecuado compromiso político y hay mecanismos efectivos que permitan su cumplimiento
- Los parlamentos deberían revisar y, en su caso, apoyar el plan de acción gubernamental para el manejo de deuda, acordando objetivos a mediano plazo sobre las finanzas públicas nacionales
- Durante el proceso de análisis del presupuesto, el gobierno deberá entregar a la Legislatura una lista de presupuestos macro económicos incluyendo los insumos para lograrlos, preferentemente después de un análisis de un cuerpo independiente (consejo fiscal)
- Los gobiernos deberían entregar un Marco Presupuestal a Mediano Plazo que abarque al menos tres años fiscales, el cual también deberá ser aprobado por el Parlamento o éste debería adoptar uno nuevo

Además, el Fondo Monetario Internacional recomienda que el Presupuesto sea analizado por Comités especializados y que existen oficinas presupuestales técnicas en los Parlamentos.

CAPÍTULO V. Modernización institucional del ciclo presupuestal en México

Los capítulos anteriores nos han mostrado, por un lado, las principales problemáticas a las que se ha enfrentado Poder Legislativo mexicano durante el ciclo presupuestal, y por el otro, las características y buenas prácticas a que se sujetan otros parlamentos del mundo.

A partir de ello, se plantean algunas propuestas que podrían mejorar el proceso en México, para disminuir los riesgos de ingobernabilidad y al mismo tiempo mejorar el control parlamentario para incrementar la calidad del sistema democrático.

5.1 Consejo Fiscal

Por lo general, la dirección de la política económica y financiera en el Estado corresponde al Poder Ejecutivo, mientras que los parlamentos aprueban el presupuesto y pueden llegar a evaluar el desempeño del gobierno. Principalmente se revisan los impuestos y contribuciones, el ejercicio del gasto público y la adquisición de deuda. Este papel es fundamental, pues incide en el desarrollo del país y en la calidad de vida de la población.

Como es de esperarse, las mayores capacidades para analizar y ejecutar la política fiscal se encuentran en el Ejecutivo y su ministerio encargado del tema (en el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Los parlamentos, que deberían ser un contrapeso efectivo, difícilmente tienen una capacidad técnica similar para dar seguimiento puntual a las acciones y propuestas del Ejecutivo (la gran excepción sería el Congreso de Estados Unidos, con su CBO).

Con la finalidad de compensar lo anterior, desde hace varios años se ha pugnado por el establecimiento de “Consejos fiscales” independientes de los tres poderes y con alto nivel de especialización. Así, el primero de ellos se implementó en Holanda, en 1945. Posteriormente, el Congreso estadounidense fortaleció este tipo de organismos, al establecer en 1974 la Oficina Presupuestal del Congreso (*Congressional Budget*

Office, CBO), que busca generar análisis objetivos, imparciales y libres de influencias partidistas para apoyar el proceso de presupuesto. En resumen, su objetivo es ayudar al Congreso a tener una política económica y presupuestal efectiva (*Congressional Budget Office, 2023*).

Con la crisis financiera internacional del año 2009 se extendió la idea de adoptar instituciones de este tipo en diversos países, especialmente ante la necesidad de mantener una disciplina fiscal. Los inversionistas necesitaban tener una mayor confianza en los estados, por lo que a través de estos Consejos o Instituciones Fiscales Independientes (IFI's) se podría brindar una mayor transparencia y mejor control sobre el gasto público (*GONZÁLEZ, 2016*).

Los argumentos que llevaron a la creación de estos Consejos Fiscales, fueron los de “promover una conducta fiscal responsable, monitorear el cumplimiento de la regla fiscal; evitar efectos negativos de ciertas decisiones políticas sobre la sostenibilidad fiscal; aumentar la transparencia, coordinación y rendición de cuentas; facilitar la comprensión del público de las decisiones en materia de política fiscal y sus implicancias de corto, mediano y largo plazo...” (*GONZÁLEZ, 2016*).

Gran parte de la fortaleza y efectividad de estas instituciones se basa en la autonomía para llevar a cabo sus funciones, para lo cual requieren estar aisladas de la interferencia política, y gozar de libertad en la planeación de sus actividades.

En 2019 se creó en Chile el Consejo Fiscal Autónomo, que tiene el objeto de “contribuir al manejo responsable de la política fiscal del Gobierno Central” (*Consejo Fiscal Autónomo, 2023*).

El Fondo Monetario Internacional señala que pueden existir tres modelos de Consejos Fiscales según su grado de independencia y la rama gubernamental de la cual forma parte: 1. Instituciones independientes 2. Instituciones bajo la estructura del poder ejecutivo o legislativo y; 3. Instituciones asociadas a otras instituciones independientes (*VEGA, CHAMORRO, & ACEVEDO, 2017*).

De acuerdo con las conclusiones del Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria, en el ámbito internacional, los Consejo Fiscales han arrojado datos importantes que permiten comparar su eficiencia en el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal, elaborando pronósticos macroeconómicos, con proyecciones sobre el presupuesto, analizando la norma establecida y proponiendo reformas o creaciones de cuerpos legales que se adapten al entorno económico del país, y emitiendo recomendaciones sobre política fiscal (Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria, 2021).

Por su parte, la OCDE generó unos Principios para Instituciones Fiscales Independientes (OECD, 2014) agrupados en las siguientes temáticas:

1. Apropiación nacional
2. Independencia y apartidismo
3. Mandato legal definido al más alto nivel
4. Recursos financieros suficientes
5. Rendición de cuentas al parlamento
6. Acceso a la información
7. Transparencia
8. Comunicación con sociedad civil y medios informativos
9. Evaluación externa

En México también se ha abordado esta problemática. Desde hace algunos años, diversos centros de estudio y analistas han destacado la necesidad de establecer un consejo fiscal efectivo, que, entre otras acciones, pueda evaluar objetivamente la política fiscal. Por ejemplo, el Colectivo Peso, formado por México Evalúa, IMCO, CIEP, Fundar, entre otros centros, lanzó la campaña #Consejofiscalquecuenta (IMCO, 2018).

De igual forma algunos legisladores han propuesto modificadores legales que van desde cambios al artículo 74 constitucional (Cámara de Diputados, 2019) hasta modificaciones a leyes secundarias¹².

¹² Además de Ramírez Cuéllar, otros legisladores del mismo Grupo Parlamentario han impulsado el tema, como el propio Porfirio Muñoz Ledo. Las iniciativas pueden ser revisadas en el Sistema de

Información Legislativa.

Actualmente, al interior de la Cámara de Diputados existe el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), que cuenta con funciones específicas dentro de diversos ordenamientos, entre ellos la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En definitiva, su implementación fue un gran avance, pues de manera cotidiana contribuye con los legisladores, al proporcionarles información sobre las finanzas públicas, como análisis de temas presupuestales o valoraciones de impacto presupuestario a iniciativas de ley. Además, los legisladores pueden solicitar apoyo sobre temas específicos de su interés.

No obstante, el desempeño del CEFP dista de ser el mejor. En primer lugar, responde administrativamente a la Secretaría General de la Cámara de Diputados, lo que reduce su margen de maniobra para seleccionar a su personal y establecer un sistema de carrera propio. En segundo, está sujeto a vaivenes políticos. De acuerdo con un estudio que llevaron a cabo México Evalúa y otras organizaciones de la sociedad civil, “...no está blindado de la intervención política en su funcionamiento. Entre otros aspectos, se observa que no goza de independencia de los partidos políticos, el cargo de su Director varía según la renovación del Congreso y no se llevan a cabo estudios que evalúen la política fiscal.” (Colectivo peso, 2018).

Como ya se ha mencionado, el Paquete Económico, que incluye la Iniciativa de Ley de Ingresos (ILIF) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos (PPEF), es remitido por la Secretaría de Hacienda al Congreso. La debe ser aprobada por ambas Cámaras y el PPEF únicamente por la Cámara de Diputados.

La Constitución y la Ley Federal de Presupuesto establecen los plazos para dichos ejercicios. De la tal forma, el Paquete Económico es remitido al Congreso el 8 de septiembre y debe ser aprobado, en su totalidad, a más tardar el 15 de noviembre, por lo que se cuenta con un periodo de poco más de dos meses para el análisis y discusión.

Esta tarea requiere de grandes apoyos técnicos, considerando que los legisladores, incluso los miembros de las Comisiones ordinarias encargadas de dictaminar no necesariamente son especialistas en finanzas públicas. Un Consejo Fiscal

Independiente en México puede contribuir a dicha labor, facilitando la toma de decisiones por parte del Poder Legislativo.

En la actualidad, las comisiones dictaminadoras buscan contar con asesores especialistas en el tema; sin embargo, suelen verse rebasados por la carga laboral, ya que además del análisis para la propia comisión, un gran número de asesores (y otras comisiones) requiere de su apoyo. Se cuenta además con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; sin embargo, el hecho de que depende de la propia Cámara y, por lo tanto, del grupo parlamentario que ostente la mayoría, su objetividad puede verse comprometida.

Para que un Consejo Fiscal en México sea realmente independiente, la autonomía debe ser otorgada desde la Constitución, elevándolo a un nivel similar al que tiene la Auditoría Superior de la Federación, o, incluso, al de un Órgano Constitucional Autónomo.

Existen ya algunas propuestas concretas para el establecimiento de una institución fiscal independiente en México. Destaca la elaborada por el Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria, instituido por la propia Cámara de Diputados durante la LXIV Legislatura, para realizar profundos análisis sobre modernización en temas fiscales y fortalecer el esquema institucional en México (Cámara de Diputados, 2021).

El Grupo propone la creación de un Instituto de Estudios de la Hacienda Pública, que tendría las siguientes características (Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria, 2021):

- Atribuciones de oficina legislativa de presupuesto y de consejo fiscal
- Autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, al estilo de la Auditoría Superior de la Federación
- Órgano técnico consultivo, enfocado al análisis, estudio e investigación del más alto nivel
- Carácter apartidista
- Trabajos con transparencia metodológica

- Generación de una visión estratégica de largo plazo de la política fiscal y del desempeño integral de la economía

Para lograr lo anterior, se requeriría elaborar una Ley específica sobre el Instituto, además de modificar la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento de la Cámara de Diputados, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, en su caso, la Constitución.

5.2 Transparencia en el ejercicio del gasto

Desde hace algunos años, se señala que los sistemas democráticos en el mundo tienen una crisis de legitimidad, debido, en parte, a la falta de resultados para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. De tal forma, se ha observado un retroceso en indicadores democráticos en todo el mundo, dando prevalencia a medidas más restrictivas en la sociedad, pero que (en teoría) representan una mejor estabilidad económica.

Esta crisis se extiende a los representantes populares. El papel de los miembros del parlamento se ve a veces como poco útil, pues el Ejecutivo en turno podría estar encargado de dirigir la política social, fiscal y económica del país, sin la necesidad de solicitar aprobaciones al Congreso, que dificultarían la toma de decisiones y la agilidad en la implementación de las políticas.

De tal forma, para los parlamentos democráticos resulta indispensable incrementar su legitimidad y demostrar a sus electores la importancia de su función, al ser un contrapeso efectivo de las decisiones del Ejecutivo. Una de las maneras de conseguirlo es haciendo su labor más transparente, y estar en constante comunicación con la sociedad sobre las problemáticas nacionales.

Muy frecuentemente los electores desconocen el destino de sus impuestos, ya sea por desinterés o por una opacidad sistemática por parte del Gobierno y/o del parlamento. En el caso de México, al menos a nivel federal, desde hace unos años se estableció

una plataforma denominada Transparencia Presupuestaria, administrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a la que los ciudadanos pueden acceder para conocer aspectos sobre el presupuesto en sus diferentes clasificaciones (cómo se gasta, quién gasta y para qué gasta). Sin embargo, la información puede resultar de compleja lectura para algunas personas, dado que se requiere de un mínimo de conocimiento técnico para comprender los principales elementos expuestos en la plataforma.

De manera general, sería recomendable ampliar el espectro del público al que va dirigida la información de la plataforma, pues generalmente se centra a los mismos especialistas o a estudiantes de carreras económicas o afines. En ese sentido, se recomendaría incrementar la difusión sobre esta posibilidad tecnológica.

En lo particular, se considera que es recomendable mejorar la información relativa a los denominados Anexos Transversales definidos en el artículo 2 Bis de la Ley Federal de Presupuesto, y que son instrumentos presupuestarios donde se refleja el gasto público que realizan todas las dependencias del gobierno mediante programas presupuestarios en las siguientes áreas:

- Igualdad entre Mujeres y Hombres;
- Atención de Niños, Niñas y Adolescentes;
- Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas;
- Desarrollo de los Jóvenes;
- Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable;
- Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación;
- Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía;
- Atención a Grupos Vulnerables;
- Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático; y
- Anticorrupción¹³

¹³La Cámara de Diputados aprobó por unanimidad, el 13 de abril de 2023, reformas a la LFPRH para incluir el Anexo Anticorrupción. Al momento de elaborar este texto, la Minuta se encuentra en análisis del Senado de la República, pero se espera su pronta aprobación.

De acuerdo con la Ley, cada uno de estos sectores debería contar con una metodología clara en la que se muestren objetivos, indicadores, líneas de acción y demás componentes de un adecuado instrumento de planeación. Estos elementos serían necesarios para identificar o establecer el monto de cada programa y su área responsable. Sin embargo, las metodologías para los anexos transversales son prácticamente inexistentes, pues en la mayoría de los casos, la Secretaría de Hacienda se circunscribe a anotar el porcentaje del monto total del programa que realizará cada unidad responsable.

La anterior, ha sido una demanda de las organizaciones especializadas en el tema de Género, pues argumentan que muchos de los programas gubernamentales implementados en realidad no tienen impacto en la disminución de las desigualdades entre hombres y mujeres. Incluso, durante la LXV Legislatura, recién se ha creado la Subcomisión de Presupuesto con Perspectiva de Género al interior de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que tiene la finalidad de impulsar la creación de una verdadera metodología para el anexo transversal correspondiente.

Cabe señalar que recientemente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se ha implementado el Anexo Transversal Anticorrupción, que, si bien, aún no se encuentra incluido en la Ley, ya está siendo una buena práctica constante, con una metodología profesional elaborada en conjunto por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y organizaciones de la sociedad civil.

Independientemente de lo anterior, es posible afirmar que a nivel federal, hay un buen nivel de transparencia en aspectos presupuestales, sobre todo al realizar comparaciones con gobiernos subnacionales, que se caracterizan por una opacidad sistemática.

5.3 Transparencia en los ingresos públicos

Una historia muy diferente la constituyen los ingresos públicos y la recaudación. No existen mecanismos claros que permitan identificar el destino de cada una de las contribuciones obtenidas, pues por lo general, llegan a una bolsa común y no es posible dar seguimiento a cada tipo de impuestos.

Se considera que la denominada “trazabilidad” de los impuestos es deseable en el sistema fiscal mexicano porque podría contribuir a generar mayor consciencia en los contribuyentes e incentivarlos a cumplir con sus obligaciones legales. De tal forma, por citar un caso, existe el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), cuya función primordial (al menos en teoría) no es recaudar, sin desincentivar la compra de bienes que resultan perjudiciales para la sociedad. Por ejemplo, se le implementó el IEPS a las bebidas azucaradas y al tabaco, cuyo consumo genera daños a la salud.

Discursivamente, se menciona que los ingresos generados por esos IEPS se destinan al Ramo de Salud, específicamente a atender los problemas derivados de la diabetes y al cáncer pulmonar, respectivamente, generando programas de prevención, comprando medicamentos, o dando mantenimiento a las instituciones hospitalarias que tratan dichos padecimientos.

Sin embargo, al contribuyente no le consta que, al comprar una bebida azucarada, una parte del impuesto que paga se dirija a la atención de programas para beneficiar la salud, pues no hay manera de comprobarlo.

Este hecho también es notorio a nivel subnacional con el pago de impuestos como Predial o los derechos de agua, pues las problemáticas cotidianas servicios públicos, pavimentación, alumbrado público, o agua potable, no son atendidas.

En tal sentido y para fortalecer el sentido de moral tributaria, se requeriría identificar alguna metodología para generar la trazabilidad de los ingresos públicos hasta su gasto específico, y comunicar lo anterior a los contribuyentes.

5.4 Seguimiento obligatorio al gasto público

Como ya se ha mencionado, en México la Cámara de Diputados tienen la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. No sólo eso, sino que también debe revisar el ejercicio de los recursos públicos en dos momentos: durante el ejercicio, mediante el seguimiento que realiza a través de los informes parciales (mensuales o trimestrales), y al final del ejercicio, con la revisión de la Cuenta Pública.

Respecto al primer aspecto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria detalla, principalmente en su artículo 107, los elementos que deberán contener los informes trimestrales. Además, especifica que la información que la Secretaría de Hacienda entregue al Congreso deberá ser completa y oportuna, de lo contrario, procederán las responsabilidades correspondientes.

El mismo artículo también se menciona que tiene la obligación de presentarle los datos estadísticos y la información disponible,

“...que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación, el endeudamiento, y del gasto público, que los legisladores soliciten por conducto de las Comisiones competentes, así como la que le solicite el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas”.

Sin embargo, no se especifica la facultad del Congreso para emitir dictámenes u opiniones sobre los Informes Trimestrales, por lo que su labor únicamente se reduciría a tener conocimiento de dicha información.

Existe una excepción, establecida en el artículo 58 de la mencionada Ley, que se refiere a las “...adecuaciones presupuestarias que representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, que deberán ser reportadas en los Informes Trimestrales. Con base en ello, “la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública **podrá** emitir opinión sobre dichas adecuaciones” (énfasis añadido).

De tal forma, si no existen adecuaciones presupuestarias que superen el porcentaje mencionado, ni siquiera habría la posibilidad de emitir una opinión que, en su caso, se restringiría a este tema. Es decir, la Cámara de Diputados no tendría la facultad de expresar su opinión sobre la información presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, convirtiéndose en un organismo espectados hasta el momento de la aprobación del Presupuesto de Egresos.

Lo anterior se pronunciaría aún más en los periodos en que exista gobierno unificado, pues sería muy difícil que el Congreso emitiera una opinión sobre los movimientos presupuestales que ha realizado un gobierno de la misma filiación política que la mayoría de los legisladores.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas, la Constitución Política establece como una de las facultades exclusivas de la Cámara, la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, “con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas” (Artículo 76, frac. VI).

Esta revisión se realiza a través de un Dictamen que elabora la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Durante muchos años no se efectuó tal dictaminación, probablemente para evitar criticar la política económica del gobierno en turno. A partir de la LXIV Legislatura se elaboraron los dictámenes, sobre todo porque al inicio representaban una crítica a la actuación del gobierno anterior. No obstante, al revisar las Cuentas Públicas de la presente Administración, los dictámenes adquirieron un carácter más protocolario. Por ello, se considera adecuado reglamentar el contenido del dictamen de Cuenta Pública, con la finalidad de asegurar estándares mínimos de actuación por parte del Congreso (hoy en día, no existe normatividad específica sobre cómo llevar a cabo tal actividad).

5.5 Diálogo durante todo el ciclo presupuestal

El ciclo presupuestal anual inicia con la entrega al Congreso de la Unión, por parte de la Secretaría de Hacienda, de los llamados Pre-criterios de Política Económica, documento que contiene los siguientes elementos (artículo 42, frac. I de la LFPRH):

- a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;
- b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;
- c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;
- d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Este documento se remite al Congreso el primero de abril, y refleja las primeras perspectivas del Ejecutivo Federal sobre el desempeño económico y fiscal de país durante el siguiente año.

Posteriormente, el 30 de junio, la Secretaría de Hacienda remite a la Cámara de Diputados la estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Esta herramienta plasma los programas presupuestales derivados del Plan Nacional de Desarrollo que se propondrán, así como la clave presupuestal, que permite identificar a detalle el gasto público.

Ambos documentos son remitidos por escrito al Congreso, pero no existe una presentación formal por parte de la Secretaría de Hacienda, ni una explicación a detalle. Tampoco se lleva a cabo algún diálogo con el Congreso mexicano, que permita intercambiar puntos de vista.

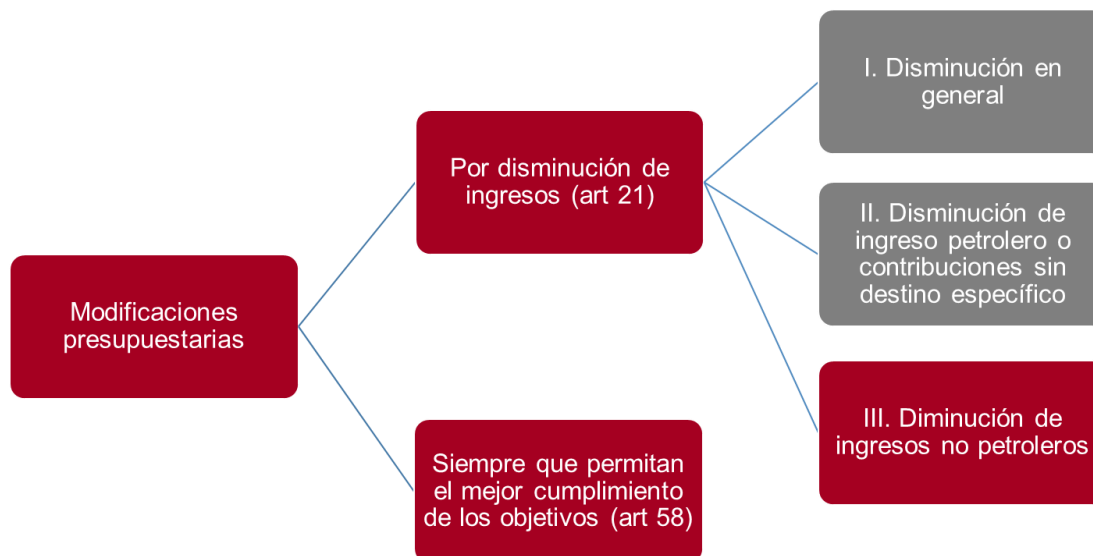
Por ello, se estima conveniente efectuar modificaciones al artículo 42 de la LFPRH, con la finalidad de establecer la obligación de la SCHP de comparecer ante el Congreso para presentar dichos documentos.

5.6 Modificación del Presupuesto aprobado

El Presupuesto de Egresos es aprobado por la Cámara de Diputados semanas antes de que inicie el año fiscal, por lo que es muy posible que durante el ejercicio las perspectivas económicas y las necesidades de gasto sufran cambios. Por ello, el Ejecutivo Federal tiene la posibilidad de realizar adecuaciones presupuestarias, para evitar una inactividad de la Administración Pública ante posibles imprevistos. Uno de los ejemplos más claros es la pandemia del COVID-19, que obligó no sólo a México, sino a todo el mundo, a tomar medidas urgentes para atender el tema, que implicaron la reasignación de una gran cantidad de recursos públicos al sector salud.

Actualmente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contempla dos grandes supuestos para que el Ejecutivo pueda modificar el Presupuesto: cuando existe una disminución a los ingresos públicos o cuando se busque el mejor cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios:

Escenarios de modificación al Presupuesto de Egresos por el Ejecutivo



Elaboración propia con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley establece diversos mecanismos de actuación dependiendo el supuesto que origine la adecuación presupuestal. Por ejemplo, en caso de disminución de alguno de los ingresos, el Ejecutivo deberá buscar compensar el gasto público con otros rubros que hayan incrementado; si no es posible, se activarán mecanismos de algunos fondos de compensación (ahorros del Estado mexicano para ser utilizados en caso de urgencia). En caso de que la reducción de ingresos por impuestos sea hasta del 3%, el Ejecutivo deberá remitir un informe al Congreso; si es mayor, deberá enviar una propuesta del monto del gasto a reducir por dependencia y entidad, con la justificación correspondiente. En este segundo supuesto, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tendrá 15 días para proponer modificaciones, pero el Ejecutivo tendrá la última palabra.

Por otro lado, las adecuaciones presupuestarias que tengan como finalidad mejorar el cumplimiento de los objetivos de gasto, podrán realizarse sobre la estructura administrativa, funcional y programática o sobre los calendarios de ejecución. Cuando en su conjunto o por una sola vez alcancen una variación mayor al 5% del presupuesto total del ramo o entidad, la SHCP debe reportarlo en los informes trimestrales. Como se mencionó en un apartado previo, en este caso la CPCP puede emitir opinión al respecto.

Cabe señalar que no podrán realizarse reducciones presupuestarias a los programas ni inversiones dirigidas a:

- Igualdad entre Mujeres y Hombres;
- Ciencia, Tecnología e Innovación;
- Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas, y
- Atención a Grupos Vulnerables

De lo señalado con anterioridad se desprende que hay un amplio margen de discrecionalidad para el ejercicio de las adecuaciones que deriva de la carencia de límites y controles:

- a) En el caso de disminución del ingreso, no hay límite expreso para el monto máximo que puede ajustarse ni modalidades sobre la composición de las reducciones, más allá de las prohibiciones expresas de reducción a ciertos programas.
- b) En el caso de las adecuaciones presupuestarias, no existe límite expreso para el monto que puede ser sujeto a variación, ni para sus consecuencias programáticas.

En ambos casos, el control parlamentario es débil aún cuando el ejercicio de las adecuaciones puede resultar en una modificación trascendente del Presupuesto.

Por ello, se sugiere modificar la LFPRH y respetar las atribuciones de la Cámara de Diputados como instancia encargada de definir el rumbo presupuestal del país. En el caso de las modificaciones debidas a la reducción de los ingresos públicos, que superen el 3%, la Cámara no sólo se restringiría a emitir una opinión, sino que tendría que dictaminar la propuesta como una modificación al Presupuesto de Egresos. De igual forma, en el caso de las adecuaciones para el mejor cumplimiento de los objetivos de gasto, cuando superen el 5%, se sustituiría la facultad potestativa de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de efectuar una opinión, por la obligación de emitir una resolución.

5.7 Mayoría requerida para la aprobación del Presupuesto

Una modificación adicional, que puede resultar controvertida y muy compleja de implementar, sería una reforma constitucional, para establecer que la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se realice a través de una mayoría calificada, de dos terceras partes de los miembros de la Cámara. Tal disposición podría forzar a los acuerdos entre diferentes fuerzas políticas, con la finalidad de que se tomen en cuenta diversas necesidades. Sin embargo, se tendría el riesgo de caer en un *impasse* legislativo por diferencias irreconciliables, dificultando profundamente la aprobación del Presupuesto y la gobernabilidad. Por ello, esta modificación debería

incluir la disposición de que, en caso de que no se aprobase el Presupuesto en la fecha debida, se fije el mismo presupuesto (o, al menos, los mismos porcentajes), del ejercicio fiscal anterior.

No obstante, se requeriría un análisis más profundo sobre la conveniencia de implementar una reforma de este calado, que tendría serias implicaciones no sólo jurídicas, sino también económicas y políticas.

CONCLUSIONES

El tema presupuestal resulta muy complejo, pues concentra un elevado nivel de conocimiento técnico y un alto grado de intereses políticos. A lo largo del presente trabajo se ha buscado plasmar dicha complejidad, en primer lugar, desde un punto de vista teórico, y en segundo, mencionando ejemplos prácticos.

Sin duda, las controversias en torno al ciclo presupuestal, ya sea para su aprobación, ejecución o en la etapa final de rendición de cuentas, se seguirán presentando, pero se requiere fortalecer su comprensión. En la medida en que más actores y estudiosos conozcan a profundidad la problemática presupuestal, las discusiones podrán ser de un nivel más elevado.

Independientemente de las discusiones, se considera indispensable que la Cámara de Diputados no sólo conserve, sino que fortalezca sus facultades de control presupuestal, lo que es reflejo de la calidad democrática en el país.

De tal forma, se presentan las siguientes conclusiones puntuales:

Primera. Es posible reiterar que el control presupuestal es una de las funciones más importantes en gran parte de los países del mundo; no obstante, en muchos casos existe una consistente renuencia del Poder Ejecutivo para someterse al Parlamento.

A pesar de esa resistencia, existen diversas prácticas, en su mayoría disposiciones legales, que han contribuido a que la relación entre ambos poderes sea más armónica y el proceso presupuestario sea un diálogo sobre las mejores posibilidades financieras y económicas para una realidad determinada. Un amplio y constante diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo durante todo el ciclo presupuestal, es reflejo de una sociedad democrática.

Segunda. La mayor dificultad para la implementación de las reformas al procedimiento legislativo no radicaría en aspectos técnicos, sino políticos, dada a la resistencia natural del Ejecutivo a las medidas que restrinjan su discrecionalidad.

Tercera. Se requiere de un trabajo pedagógico constante para hacer ver a los legisladores la importancia para la vida democrática de mejorar sus acciones de control parlamentario. La participación de los integrantes de la Cámara de Diputados debe ser muy activa durante todo el ciclo presupuestal, verificando también el correcto ejercicio del gasto, y llamando a rendir cuentas al Ejecutivo, representado por la SHCP. Para ello, y considerando que esta es la función más importante del Congreso, será necesaria una capacitación constante tanto para las personas legisladores como para sus equipos.

La función pedagógica también debe ampliarse a la ciudadanía, y precisamente los legisladores pueden fungir como un puente entre el conocimiento técnico del Presupuesto y sus representados, considerando que el fin último del gasto público es lograr un crecimiento equitativo para toda la población.

Cuarta. Se requiere tener presente la importancia del cabildeo para la negociación presupuestal. Estas actividades deben tener una profunda regulación y transparencia, para disminuir la posibilidad de actos de corrupción.

Quinta. Es importante documentar plenamente la participación de los diversos actores en el proceso presupuestal, tanto de los solicitantes de temas en particular (ya sean sociedad civil, académicos, gobiernos subnacionales, población en general o los propios servidores públicos), como de la oposición.

Sexta. Es indispensable mantener el debate parlamentario, y las opiniones de los legisladores podrán serles útiles para el momento de rendir cuentas a sus electores (sobre todo considerando que ahora ya existe la reelección legislativa). Las minorías parlamentarias están facultadas para interponer recursos legales, como una Acción de Inconstitucionalidad, en los casos en que no se hayan respetado sus derechos democráticos.

Si bien es muy difícil llegar a consensos en temas presupuestarios y eliminar la posibilidad de controversias legales, considerando las distintas visiones ideológicas que permean en los Parlamentos, es fundamental tener presente el principal objetivo

del Estado, que es velar por el bienestar de su población y su crecimiento equitativo. Con esa idea, el debate entre legisladores podrá partir de consensos mínimos, que facilitarán la consecución de Presupuestos más adecuados para la realidad nacional.

PROPUESTAS

A partir del estudio del proceso presupuestario en México, incluyendo algunos conflictos representativos entre Poderes, y considerando la revisión de algunas buenas prácticas en el mundo, se propone lo siguiente:

1. Modificar el esquema normativo actual del proceso presupuestario, para fortalecer el papel del Congreso, incluyendo la creación de un Consejo Fiscal independiente y el fortaleciendo la transparencia en el ejercicio del gasto.
2. Llevar a cabo un seguimiento obligatorio al ejercicio presupuestal, no sólo a través de los Informes Trimestrales de Finanzas Públicas, sino también mediante un diálogo permanente con autoridades hacendarias.
3. Profundizar el esquema de rendición de cuentas en lo referente a la modificación del presupuesto durante el ejercicio fiscal, respecto a lo aprobado por la Cámara de Diputados, considerando incluso la posibilidad de tener presupuestos complementarios durante el año.
4. Analizar la conveniencia de adoptar la mayoría calificada para la aprobación del Presupuesto. Esto, aumentaría la posibilidad de llevar a cabo mayores diálogos y la formación de consensos, al menos en algunos temas sustanciales.
5. Facilitar la multianualidad de algunos programas presupuestarios, en concordancia con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ADÁN MORALES, E. (2018). El Canal del Congreso: una fuente de información en la pluralidad democrática en México. En C. e. CAMACHO, *Rendimiento institucional del Congreso en México*. México: Tirant LoBlanc.
- AGUILAR BLANCAS, C. A. (2017). Alcances y perspectivas del control parlamentario en la democracia mexicana. *Estudios Políticos, Colombia*, 36-56.
- Alianza para el Parlamento Abierto. (2018). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. Obtenido de <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-Il.pdf>
- ARAGÓN REYES, M. (2013). *Estudios de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARTEAGA NAVA, E. (1999). *Derecho Constitucional*. México: Oxford.
- Asemblée Nationale. (25 de Marzo de 2023). *Le controle de l'action du Gouvernement*. Obtenido de <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/folder/le-controle-de-l-action-du-gouvernement>
- Assemblée Nationale. (4 de Mayo de 2023). *Mission d'évaluation et de contrôle*. Obtenido de <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-finances/mission-d-evaluation-et-de-controle/mission-d-evaluation-et-de-controle#prettyPhoto>
- BEETHAM, D. (2006). *El Parlamento y al Democracia en el Siglo Veintiuno*. Suiza: Unión Interparlamentaria.
- BÉJAR ALGAZI, L. (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. *Revista mexicana de Sociología*, 619-647.
- BERLÍN VALENZUELA, F. (1998). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- BETETA, E. (2005). *El proceso presupuetario en Chile*. Santiago de Chile: BID.
- BIONDI, F., & PANZERA, C. (06 de Mayo de 2023). *La sessione di bilancio*. Obtenido de <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/02-2023-la-sessione-di-bilancio/decisione-e-procedure-di-bilancio>
- BONARI, D., & GASPARIN, J. (2014). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto*. Buenos Aires: CIPPEC.
- CAMACHO VARGAS, J. L. (2016). *Derecho Parlamentario Mexicano*. México: Porrúa.

- Cámara de Diputados. (11 de Octubre de 2019). *Presenta Ramírez Cuéllar iniciativa para que Congreso de la Unión tenga un Consejo Fiscal que lo asesore sobre deuda, finanzas, ingresos y gasto públicos*. Obtenido de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Octubre/11/3345-Presenta-Ramirez-Cuellar-iniciativa-para-que-Congreso-de-la-Union-tenga-un-Consejo-Fiscal-que-lo-asesore-sobre-deuda-finanzas-ingresos-y-gasto-publicos>
- Cámara de Diputados. (2 de Marzo de 2021). Acuerdo de la la Junta de Coordinación Política, por el que se crea el Grupo. *Gaceta Parlamentaria*.
- CERVANTES GÓMEZ, J. C. (2012). *Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*. México: Cámara de Diputados.
- CHOHAN, U. W., & JACOBS, K. (2017). The Presidentialisation thesis and Parliamentary Budget Offices. *Parliamentary Affairs*, 361-376.
- CIDONCHA MARTÍN, A. (2021). Derecho de excepción y control parlamentario. *Teoría y realidad constitucional*, 433-462.
- Colectivo peso. (2018). *Consejo fiscal que cuente. Propuestas para la creación de un consejo fiscal en el poder legislativo*. México: Colectivo peso .
- Commons, H. o. (2019). *Should there be a Commons Budget Committee?* London: House of Commons.
- Congressional Budget Office. (12 de Mayo de 2023). *10 Things to Know About CBO*. Obtenido de <https://www.cbo.gov/about/10-things-to-know>
- Consejo Fiscal Autónomo. (25 de Julio de 2023). *Funciones y Atribuciones del CFA*. Obtenido de <https://www.cfachile.cl/acerca-del-consejo/funciones-y-atribuciones>
- Controversia Constitucional , 109/2004 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 17 de Mayo de 2005).
- Controversia Constitucional, 209/2021 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 01 de Junio de 2022).
- D'AMBROGIO, E., & PARRY, M. (2016). *Japaoan 's national budget*. Bruselas: European Parliament.
- DESFORGES, C. (2022). Réforme de l'État et gestion publique. *Revue Francaise d'Administration Publique* , 242-251.
- ETHOS. (12 de Octubre de 2022). *Así ha sido la jugada maestra de las tabacaleras*. Obtenido de Ethos, Laboratorio de Política Pública: https://www.ethos.org.mx/finanzas-publicas/reportajes/asi_ha_sido_la_jugada_maestra_de_las_tabacaleras

- FARFÁN MARES, G. (2020). *¿De quién es el dinero? Presidentes y diputados, 1970-2020*. México: CIDE.
- FROMAGE, D., & DE WITTE, B. (06 de Noviembre de 2017). *Verfassungsblog on matters constitutional*. Obtenido de <https://verfassungsblog.de/the-treaty-on-stability-coordination-and-governance-should-it-be-incorporated-in-eu-law/>
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1994). La función de control de Parlamento sobre el Gobierno. *Revista de las Cortes Generales*, 55-80.
- GARITA, A. (2018). *Los medios de control constitucional*. México: Senado de la República.
- GÓMEZ VALLE, J. d. (2008). El cabildeo al Poder Legislativo en México: . *Estudios sobre Estado y Sociedad*, 97-124.
- GONZÁLEZ, H. (2016). *Consejos Fiscales: Experiencia Internacional y Lecciones para Chile*. Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.
- GORETTI, C., & RIZZUTO, L. (2011). Il ruolo del parlamento nella decisione di bilancio. *Rivista di Politica Economica*, 29-57.
- GRIGLIO, E. (2020). *Parliamentary Oversight of the Executives*. Londres: Hart Publishing.
- Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria. (2021). *Nuevas Políticas Públicas contra la Desigualdad*. México: Cámara de Diputados.
- HEIM, K. (2022). Beyond stereotypes: the evolution of five-Southern African legislatures in the budget process. *The Journal of Legislative Studies*.
- IMBEAU, L. M., & STAPENHURST, R. (2019). *Le contrôle parlementaire des finances publiques*. Canadá: Les Presses de l'Université Laval.
- IMCO. (03 de Septiembre de 2018). *Porpone Colectivo Peso instalar un Consejo fiscal que cuente*. Obtenido de <https://imco.org.mx/propone-colectivo-peso-instalar-consejofiscalquecuenta/>
- IMCO. (15 de Mayo de 2023). *Buen gobierno y finanzas públicas*. Obtenido de <https://imco.org.mx/finanzaspublicas/ciclo-presupuestario>
- INSTITUTE FOR GOVERNMENT. (15 de 11 de 2022). *Institute for government*. Obtenido de <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/budgets>
- Instituto de Investigaciones Legislativas . (2003). *Parlamentarismo y Presidencialismo (Estudio comparado)*. México: Senado de la República.
- Integralia consultores. (2018). *La negociación política del Presupuesto 1997.2018. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público en México*. México: Integralia y Senado de la República.

- Inter-Parliamentary Union. (2021). *National Parliaments* . Obtenido de IPU:
<https://www.ipu.org/national-parliaments>
- KARPEN, U., & XANTHAKI, H. (2020). *Legislation in Europe. A country by country guide*. Londres: Hart.
- KOLLMAN, K. (2019). *The American Political System*. New York: W. Norton.
- Law Library of Congress. (2017). *Parliamentary Oversight of the Executive Branch*. Washington, D.C.: Library of Congress.
- LESTON-BANDEIRA, C., & THIOMPSON, L. (2018). *Exploring Parliament*. Londres: Oxford University Press.
- LIENERT, I. (2005). Who controls the budget: The legislature or the executive? *IMF Working Paper*, 1-26.
- LIENERT, I. (2010). *Role of the Legislature in the Budget Processes*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- MAKANYA, N. (2021). Progress with Parliamentary "Power over the purse": The case of South Africa. *Parliamentary Affairs*, 1-20.
- MANCERA COTA, A. (2008). Consideraciones durante el proceso comparativo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 213-243.
- MARTNER, R. (2008). *Planificar y Presupuestar en América Latina* . Santiago de Chile: CEPAL.
- Ministerio de Economía de Argentina. (21 de 02 de 2023). *Ciclo presupuestario*. Obtenido de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/como-se-elabora-el-presupuesto>
- MORA-DONATTO, C. (2018). Los nuevos desafíos del control parlamentario en México. Análisis y reflexiones. . *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*., 627-671.
- MORETTI, D., & KRAAN, D. (2018). Budgeting in France. *OECD Journal on Budgeting*, 8-72.
- NAVA ESCUDERO, Ó. (2007). Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos. *Cuestiones Constitucionales*, 149-194.
- NAVA ESCUDERO, Ó. (2014). *Derecho Presupuestario Mexicano*. México: Porrúa.
- NIETO-PARRA, S., & SANTISO, J. (2009). *Revisiting Political Budget Cycles in Latin America*. Paris: OECD.
- NORTON, P. (1993). *Does Parliament matter?* Londres: Harvester Wheatsheaf.

- NORTON, P. (2013). *Parliaments and Governments in Western Europe*. London: Routledge.
- NORTON, P. (2019). Power behind the scenes: The importance of informal space in legislatures. *Parliamentary Affairs*, 245-266.
- OCDE. (2014). *A study on compilation and improvement of indices for legislative budgetary institutions*. Obtenido de OECD Journal on Budgeting: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/a-study-on-compilation-and-improvement-of-indices-for-legislative-budgetary-institutions_budget-14-5jrw6591frbw
- OECD. (2002). *Best practices for budget transparency*. Paris: OECD.
- OECD. (2014). Budget Review: Germany. *OECD Journal on Budgeting*, 9-77.
- OECD. (2014). *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*. Paris: OCDE.
- OECD. (2015). France - High Council for Public Finances. *Journal on Budgeting* , 117-126.
- OECD. (2015). *Recomendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OECD.
- OECD. (2019). *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*. Paris: OECD.
- OECD. (2019). Parliaments role in budgeting. En OECD, *Budgeting and public expenditures in OECD countries* (págs. 81-95). Paris.
- OECD. (2020). *Review of the Office for Budget Responsibility of the United Kingdom*. Londres: OECD.
- OPS/OMS. (25 de Febrero de 2023). *Impuestos saludables*. Obtenido de <https://www.paho.org/es/temas/impuestos-saludables>
- PALONEN, K. (2020). Aspects of a conceptual history of parliamentary politics. En C. BENOIT, & O. ROZENGERG, *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary approaches to Legislatures* (págs. 67 - 85). Londres: Edward Elgar Publishing .
- PEDROZA DE LA LLAVE, S. T. (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. México: UNAM.
- PELIZZO, R., & STAPENHURST, F. (2014). *Corruption and legislatures*. Las Vegas: Routledge.
- PERUYERO, M. (2019). Les lois de programmation des finances publiques. Un instrument de pilotage souple façonné par les parlementaires. *Gestion & Finances Publiques*, 11-15.

- PUENTE MARTÍNEZ, K. (2017). *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*. México: UNAM.
- PUENTE, K. (2016). *La Transparencia Legislativa en México*. México: Instituto Belisario Domínguez.
- QUINTANA VALTIERRA, J., & CABREÑO GARCÍA, F. (2013). *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*. México: Porrúa.
- RAMOS TORRES, D. (2014). *El Presupuesto de la Federación. Naturaleza y efectos jurídicos*. México: Public Management.
- RÍOS GRANADOS, G. (2019). *El control del gasto público. Visión comparada: México y Francia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Thomson Reuters.
- ROZENBERG, O. (2020). On the concepts of parliament, parliamentarism and parliamentary democracy. En C. BENOIT, & O. ROZENBERG, *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary approaches to legislatures* (págs. 14-31). Londres: Edward Elgas Publishing.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J. S. (2022). *Cómo los gobiernos divididos afectan la relación Ejecutivo-Legislativo en el proceso presupuestario subnacional en México*. México: El Colegio de Jalisco.
- Sénat de France. (28 de Abril de 2023). *Contrôle budgétaire*. Obtenido de <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/commissions/commission-des-finances/finances/controle/controle-budgetaire.html>
- STAPENHURST, R. e. (2020). *Anti-Corruption Evidence. The role of parliaments in curbing corruption*. London: Springer.
- Sveriges Risdag. (2022). *The budget process*. Obtenido de <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/the-budget-process>
- UK Parliament. (2022). *Check and approve Government spending and taxation*. Obtenido de <https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/>
- UK Parliament. (2022). *The Budget and Parliament*. Obtenido de <https://www.parliament.uk/about/how/role/check-and-approve-government-spending-and-taxation/>
- UK Parliament. (20 de Enero de 2023). *Our Role - Public Accounts Committee*. Obtenido de <https://committees.parliament.uk/committee/127/public-accounts-committee/role/>

- United States Senate. (2022). *Committee on Appropriations*. Obtenido de <https://www.appropriations.senate.gov/>
- US Government Accountability Office. (2022). *Performance and Accountability Report . Fiscal Year 2022*. Washington, DC: GAO.
- USA Government. (2022). *Budget of the U.S. Government*. Obtenido de <https://www.usa.gov/budget>
- VEGA, A., CHAMORRO, J., & ACEVEDO, M. (2017). *Consejos fiscales: Revisión de la experiencia chilena en el contexto internacional*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.
- VON TRAPP, L., LIENERT, I., & WEHNER, J. (2016). Principles for independent fiscal institutions and case studies. *OECD Journal on Budgeting*, 1-265.
- WEHNER, J. (2006). Assessing the power of the purse: An index of legislative budget institutions. *Political Studies*, 767-785.
- WEHNER, J. (2010). *Legislatures and the budget process. The myth of fiscal control*. Londres: Palgrave Macmillan.
- WEHNER, J. (2014). Legislatures and Public Finance. En S. MARTIN, T. SAALFELD, & K. W. STROM, *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (págs. 515-526). United Kingdom: Oxford University Press.
- WEHNER, J., & BYANYIMA, W. (2004). *Parliament, the budget and gender*. Paris: UNDP.
- WEHNER, J., & BYANYIMA, W. (2004). *Parliament, the Budget and Gender*. Paris: Inter-Parliamentary Union.
- ZÚÑIGA TREJO, C. (2020). *El nuevo equilibrio de poderes. La Cámara de Diputados de México en el proceso presupuestal*. Madrid: Editorial Académica Española.