

DE REFORMAS A LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL, PARA QUE EL EJECUTIVO SE APEGUE AL PRESUPUESTO APROBADO POR LA CAMARA DE DIPUTADOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO MARTI BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESION DEL MARTES 11 DE DICIEMBRE DE 2001

El suscrito, diputado integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar la siguiente iniciativa de reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La frágil estructura institucional de pesos y contrapesos es un rasgo distintivo de este país y deriva de una historia que, con matices y grados, ha estado inmersa en el autoritarismo, el cual se nutre de las llamadas facultades discrecionales, las que convierten el ejercicio del poder público en una constante de estilos personales y falta de seguridad jurídica, paradójicamente establecidos por la propia ley.

Los vacíos legales deliberados, son llenados a partir de ejercicios caprichosos de la función pública. En muchos casos, son las normas quienes otorgan esa discrecionalidad.

A nadie escapa que es el Poder Ejecutivo el depositario de la mayor cantidad de facultades discrecionales, legales o metalegales, en la ley o en la práctica. Generalmente al ejercer estas atribuciones, delegadas o no, el Ejecutivo lo hace en detrimento de otros poderes.

Por ello cuando se plantea la Reforma del Estado como un tema urgente para la transición, se hace pensando en la redistribución del poder y la eficacia de los contrapesos que el poder debe tener en su ejercicio. En el Estado moderno, al Poder Legislativo le corresponde ejercer el control político de los otros poderes, entre otras funciones de primer orden.

Si esta función no es eficaz, se trastoca de manera fundamental el ejercicio de la función pública y al final es el gobernado quien más resulta afectado del autoritarismo y concentración del poder. En el tema financiero, de ingresos y egresos, se encuentra el ejemplo más nítido de qué tan eficaz es actualmente el control del Congreso hacia el Ejecutivo.

Siendo la definición del gasto público el principal instrumento de la política económica y correspondiendo específicamente a la Cámara de Diputados su aprobación y control a través de la Auditoría Superior de la Federación, es realmente paradójico que existan franjas legales que permitan evadir el decreto y hacer de ese instrumento sólo un referente.

Las transferencias presupuestales que puede hacer el Ejecutivo no tienen un control efectivo por parte del Poder Legislativo. Tampoco hay suficiente control para definir el gasto de los recursos extraordinarios. El Presupuesto de Egresos para este año, por primera vez en mucho tiempo, se aprobó por unanimidad y eso no fue fruto de la casualidad o buena fe de los actores políticos.

Se debió a que desde esta Cámara de Diputados se rehizo el presupuesto, lográndose reasignar más de 30 mil millones de pesos para programas sociales. Sólo por esta razón se logró generar un consenso sobre el principal instrumento de una política económica que estructuralmente se ha repetido en los últimos 20 años, con magros resultados para el país.

Lo que pareció ser la conclusión exitosa de la primera gran decisión de una Cámara de Diputados plural como ninguna otra, pronto, muy pronto, dejó de serlo y nos colocó otra vez en la posición de

espectadores ante el desapego a lo que nosotros aprobamos y la imposibilidad de hacer coercible su cumplimiento. No pasó mucho tiempo y en los primeros meses del año presenciamos, primero, un subejercicio gigantesco por parte del Ejecutivo federal, precisamente en aquellos programas por cuya asignación presupuestal aprobamos el decreto.

Después atestiguamos como se ordenaban recortes al Presupuesto y que estos precisamente impactaban los programas sociales que nosotros habíamos aprobado y robustecido de recursos monetarios y que, siendo insuficientes, significaban un paso concreto, más allá de la retórica, para atender los profundos rezagos que en la materia tiene nuestro país.

¿De qué sirve que este poder, plural y depositario de la voluntad popular por voto de pueblo se ponga de acuerdo y decrete un Presupuesto de Egresos, si por medio de disposiciones administrativas se pasa por alto, se obvia y se pervierte a voluntad? La Secretaría de Hacienda ordena y ejecuta los cambios al Presupuesto poco a poco para no tener que solicitar autorización, pero que de manera total representan actualmente una reasignación de más de 50 mil millones de pesos.

Ni siquiera se trata de una decisión de otro poder, sino del titular de una Secretaría de Despacho, que no es electo ni depositario de ninguna representatividad. Por supuesto que estos recortes no se harían sin la aprobación del Poder Ejecutivo, pero basta lo señalado para significar lo grotesco que resulta que en los hechos se coloque a un servidor público designado a discreción, por encima de donde converge la representación popular.

¿Qué poder público podemos ser, si una de nuestras principales funciones de control, la aprobación del Presupuesto de Egresos y su estricta observancia, se vuelve ineficaz dados los márgenes de discrecionalidad con que al respecto puede actuar el Ejecutivo Federal?

Con el Presupuesto se diseña la política económica de un país, se activa o se desactiva el desarrollo, se promueve o se deprimen las regiones. Es el principal instrumento de gobierno y constitucionalmente no es una atribución sólo del Ejecutivo.

Convertir el Presupuesto en no sólo un referente y darle la connotación de decreto de exacta observancia, es una tarea pendiente que tiene este Congreso y para ello tenemos que establecer con claridad que cualquier modificación al mismo sea atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. Es sintomático y no casual que prácticamente a cada atribución de control para el Congreso, se acompañen mecanismos para su inobservancia por parte del Ejecutivo Federal.

En materia presupuestal esta situación es realmente alarmante; se gasta menos que lo que ingresa por motivos injustificables. Tenemos una gran cantidad de reservas financieras que no se gastan para contener la capacidad de consumo de la gente de menores recursos y en detrimento de programas sociales. Al final de todo esfuerzo, la aprobación del decreto de Presupuesto de Egresos puede ser inútil, pues más pronto de lo que nos lleva ponernos de acuerdo, el Ejecutivo se encarga de distorsionarlo y pervertirlo prácticamente sin limitaciones.

Para evitar esta situación, necesitamos establecer candados lo suficientemente infranqueables en el decreto de Presupuesto de Egresos para el año 2002 y reformar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, donde en materia de transferencias e ingresos extraordinarios se otorgan facultades al Ejecutivo Federal, con lo que la atribución de la Cámara de Diputados en la materia se desvanece, por lo que en los hechos termina concentrándose dos poderes en una sola persona.

La iniciativa que hoy presento, busca revertir esta situación para hacer del equilibrio de poderes un ejercicio cotidiano y permanente.

Por ello, propongo que los recursos que se obtengan en exceso a lo señalado en la Ley de Ingresos que cada año aprueba el Congreso de la Unión, se enteren a la Cámara de Diputados dentro del plazo de 45 días posteriores en que se generen para que sea ésta y sólo ésta quien decrete su asignación a los programas prioritarios contenidos en el Presupuesto de Egresos y que estime conveniente.

Propongo también establecer que las transferencias presupuestales no puedan hacerse en detrimento de programas prioritarios y que cuando esto suceda, sólo pueda hacerse previa aprobación de la Cámara de Diputados o, no estando en sesiones, de la Comisión Permanente. Por cierto, estos controles ya existen en algunas entidades del país.

Como tercer elemento de cambio, planteo eliminar el sentido paternalista y de "caja chica" que tienen los recursos aplicados para subsidio por parte del Gobierno Federal, por lo que establecemos como atribución sólo de la Cámara de Diputados establecerlos en el Presupuesto de Egresos, por lo que también el control en cuanto a su utilización corresponde a la Auditoría Superior de la Federación y no al Ejecutivo, en concordancia con el artículo 79 constitucional.

Con estos cambios mínimos, abriríamos el camino hacia una institucionalidad diferente, pues gran parte de las estructuras heredadas no nos sirven para una real transición democrática. Por lo anteriormente expuesto y fundando presento la siguiente **iniciativa de reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**.

Artículo Unico.- Se reforma el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal para quedar como sigue:

Artículo 25.- Los recursos que se obtengan en exceso de lo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, serán enterados a la Cámara de Diputados dentro del plazo de 45 días siguientes en que se generen, quien decretará su asignación a los programas prioritarios que estime conveniente.

El Ejecutivo Federal puede realizar transferencias presupuestales de los programas contenidos en el Presupuesto de Egresos. Estas modificaciones no podrán:

- I. Transferir recursos destinados a programas prioritarios hacia programas no prioritarios.
- II. Disminuir el monto consignado en el decreto de Presupuesto de Egresos para la atención de programas prioritarios, salvo que se hayan concluido las metas.

Sólo podrá exceptuarse de lo anterior cuando existan situaciones de emergencia provocadas por desastres naturales, plagas, epidemias o cuando se trate alguna situación de emergencia que afecte total o parcialmente el territorio nacional.

Cualquier modificación que no cumpla los requisitos antes señalados requerirá aprobación previa, en su caso de la Cámara de Diputados o, cuando ésta se encuentre en receso, de la Comisión Permanente, deberá resolver durante los quince días hábiles siguientes a presentación de la misma, pasados los cuales si no se objeta se considerará aprobada.

Lo anteriormente mencionado en este artículo, no exime al Ejecutivo para que informe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir la Cuenta Pública.

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

La Cámara de Diputados determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los estados, municipios, instituciones o particulares, quienes proporcionarán a la Auditoría Superior de la Federación la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos.

TRANSITORIOS

Unico.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los once días del mes de diciembre de dos mil uno.

Diputado Martí Batres Guadarrama (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Diciembre 11 de 2001.)