

REVISTA DE REVISTAS

Derecho administrativo 601

DERECHO ADMINISTRATIVO

LASHERAS MERINO, Miguel Ángel y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, "La publicidad del gasto público y el proceso de aprobación del presupuesto", *Hacienda Pública Española*, Madrid, núms. 110 y 111, 1988, pp. 37-42.

Como los mismos autores lo señalan, el objeto de este artículo es analizar la relación entre el proceso de aprobación del presupuesto y la forma en que los españoles se interesan por los problemas del gasto público, para destacar que el desconocimiento de los ciudadanos en esta materia obedece no sólo a la falta de información, sino también a la poca importancia que tiene el Poder Legislativo en el proceso presupuestario.

Para abordar este tema, dividen su estudio en cuatro apartados que los llevarán a formular conclusiones muy importantes. El primer apartado se refiere al presupuesto y su relación con los poderes estatales. El presupuesto es un instrumento que permite observar la forma en que históricamente se han resuelto las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya que es fruto de la tensión entre estos dos poderes. Para los autores nunca se ha alcanzado un equilibrio entre quien prepara y ejecuta el presupuesto y quien debe aprobarlo y controlar su ejecución. El Parlamento siempre ha mantenido una posición más debilitada.

Con el estado social de derecho se otorgan mayores competencias presupuestarias al Ejecutivo basadas, entre otros argumentos, en la exigencia económica de acciones rápidas y eficaces que escapan a las posibilidades del Parlamento. Este fenómeno nos conduce a otro planteamiento de Lasheras Merino y Martínez Lago: que lo decisivo en este modelo no debe ser el *quantum*, sino el conocer si tienen cabida las propuestas de políticas alternativas a las del gobierno.

El segundo apartado destaca el cambio que ha habido de un presupuesto con un peso relativo alto en bienes y servicios puros como justicia, defensa y en inversiones públicas, a otro donde el protagonismo lo tienen las transferencias por pensiones, pérdidas de empresas públicas, etcétera, y la financiación de los costos de ajuste de la crisis económica.

La idea anterior nos conduce al siguiente punto, que pone énfasis en la forma en que el presupuesto es percibido por los ciudadanos y contribuyentes. Los autores consideran que cuando la discusión parlamentaria de una Ley de Presupuestos se realiza sin la participación social, este colectivo tiene una percepción distorsionada del costo financiero y del costo de oportunidad —por la pérdida de programas alternativos— que supone elegir un proyecto y desechar otro.

Antes de finalizar su reflexión hacen referencia a uno de los aspectos más delicados en materia presupuestaria: las limitaciones que tiene el Poder Legislativo para enmendar los presupuestos.

Como síntoma de esta limitación señalan el escaso tiempo que dura la tramitación parlamentaria, por lo que es necesario periodizar la información y ampliarla, haciéndola al mismo tiempo profunda y sintética para facilitar las discusiones de fondo del presupuesto.

Un importante obstáculo es la imposibilidad que tiene el Parlamento español para modificar el volumen de ingresos y gastos que se consignan en el proyecto de presupuestos, con excepción de las llamadas "enmiendas constructivas", y la necesidad que tiene el mismo de contar con la conformidad del gobierno para aumentar créditos o disminuir ingresos presupuestarios. Esta circunstancia se agrava con las facultades que tiene el Ejecutivo para alterar, modificar o crear créditos presupuestarios al margen del presupuesto.

También se señala como limitación el escaso impacto que tienen en la opinión pública los debates sobre la ley presupuestaria, consecuencia de los obstáculos antes mencionados, y de la certeza de que nada se puede hacer y de que no se tiene una correcta percepción de los costos y beneficios de las decisiones presupuestarias.

Finalmente, los autores señalan tres conclusiones: 1) la publicidad del gasto público y el proceso de aprobación del presupuesto se encuentran íntimamente relacionados; 2) la evolución del presupuesto ha afectado las relaciones de poder, poniendo en desventaja al Parlamento; 3) es necesario reformar los reglamentos de las cámaras para otorgarles a éstas mayor importancia en la tramitación de los presupuestos y para eliminar las limitaciones que tienen.

María de la Luz MIJANGOS BORJA

ZAVALA DE COSÍO, Ma. Eugenia, "Políticas de población en México", *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LII, núm. I, enero-marzo de 1990, pp. 15-32.

En el análisis jurídico de los problemas derivados de la filiación, de las relaciones paterno-materno-filiales, del derecho a decidir de forma libre y responsable sobre el número y espaciamiento de los(as) hijos(as), en pocas palabras: de lo que empieza a definirse como derechos reproductivos, es indispensable considerar, entre otros, los aspectos demográficos derivados de las políticas poblacionales, pues, necesariamente, inciden en la normatividad, y los derechos y deberes derivados de ésta se ven matizados, cuando no mediatizados, por las acciones que concretan dichas políticas. De ahí la importancia que reviste, para quienes estudiamos estos temas, el análisis y las observaciones realizadas por los especialistas en la materia. Tal es el caso de Zavala de Cosío.

En este artículo, la autora inicia abriendo un panorama retrospectivo sobre las tendencias del crecimiento demográfico del país. Señala, desde mi punto de vista con acierto, que los problemas de población en nuestro país han estado ligados, en forma espectacular y apasionada, a la identidad nacional y, por lo tanto, "nunca se han separado de los grandes debates nacionales y de las encrucijadas políticas a lo largo de nuestra historia".

En los primeros años de la vida nacional independiente, ante la amenaza que el despoblamiento significaba para la independencia y la soberanía nacional, se pensaba que gobernar era poblar, por lo cual el marco jurídico era claramente poblacionista. Tendencia observable, incluso, en la primera mitad del presente siglo en disposiciones como la edad temprana para contraer nupcias y los premios o estímulos fiscales para las familias numerosas, la prohibición del Código sanitario de 1947 sobre cualquier tipo de propaganda y venta de contraceptivos. La autora explica en este contexto pronatalista la prohibición del aborto y, podría yo añadir, la conservación de la procreación dentro de los fines del matrimonio.

La autora del artículo que reseño señala que para fines de la década de los cincuenta e inicio de la de los sesenta se observan ya en el país los primeros indicios o acciones sobre planificación familiar, aunque a cargo de agrupaciones privadas. Por lo que se refiere a las políticas gubernamentales, no es sino hasta 1973, con la aparición de la tercera Ley General de Población, cuando se observa un cambio decidido hacia el control del crecimiento demográfico.

Este cambio, al decir de Zavala Cosío y de otros(as) demógrafos(as), se explica por la influencia de factores internos y externos en las políticas poblacionales del país. Entre éstas últimas está, obviamente, la Conferencia Mundial de Población de Bucarest. El propio presidente en turno —Luis Echeverría— se vio precisado a modificar las tesis pronatalistas esgrimidas en su campaña como candidato a la presidencia.

Dentro de los factores internos se apunta la crisis del modelo de desarrollo económico y el fin del “milagro mexicano”. Factores que pesaron aún más que la oposición de la Iglesia católica y de los grupos de izquierda a cualquier tipo de control sobre el crecimiento poblacional. Sería realmente útil que Zavala de Cosío profundizara y explicara esta coincidencia de tendencias desde ideologías tan opuestas. Podemos suponer varias razones que pueden explicarla; sin embargo, el punto de vista sociodemográfico hubiera sido realmente un aporte fundamental y si por razones de estructuración metodológica del artículo que reseño esta explicación no hubiera cabido, espero que retome el punto en otro trabajo.

El dato histórico-político importante es el impulso que dio Echeverría a una serie de acciones sobre población que, además de su orientación internacional, a nivel interno se tradujo en una reforma jurídica tendente a dotar al país de un marco institucional para implantar estas políticas.

Es sorprendente constatar cómo, una vez más, las reformas jurídicas se hacen en desorden, lo que provoca contradicciones y falta de sistematización. Así, se inicia este cambio con una Ley General de Población (enero de 1974), para seguir con la reforma del artículo 4 constitucional (diciembre de 1974) y el Reglamento de la Ley (noviembre de 1976). Se aclara que el Consejo Nacional de Población se instaló en marzo de 1974.

La autora apunta como los principios básicos que definen este cambio, los siguientes: la integración de la política de población a la política global de desarrollo económico y social; el derecho a la paternidad (¿y maternidad?) responsable, la protección de la familia y la promoción de la mujer. Principios que se inscriben, en el desorden con que aparecieron las reformas, en la carta fundamental y en la Ley General de Población. Asimismo sustentan la reforma administrativa que toma fuerza a partir de 1976.

En la política demográfica a partir de 1977 se incluyen metas específicas de crecimiento y migración que se observan tanto en el Plan Nacional de Planificación Familiar (1977) como en el Programa Nacional de Población (1983-1988). Es en este último en donde se señala como

meta programática para el año 2000 la tasa de crecimiento del 1% (absurda según todas las críticas de los especialistas). A partir de entonces la política demográfica sigue tres líneas de acción: la regulación del crecimiento (planificación familiar); la distribución de la población y la regulación de los movimientos migratorios, y la educación y comunicación en población y la integración de la mujer al desarrollo. Es difícil ver sólo tres líneas de acción en estos enunciados que señala Zavala de Cosío, más bien serían seis que cubren un vasto universo de acción.

Para quienes estamos preocupados por el desarrollo de la familia, reviste un interés especial el apartado en donde la autora enuncia la evolución de los planes nacionales de planificación familiar, mismos que, independientemente de su eficacia, son criticables, al decir de Zavala de Cosío, porque se orientan hacia los métodos definitivos descuidándose la promoción de métodos de espaciamiento de los nacimientos, lo cual desfavorece el desarrollo de nuevas actitudes frente a la reproducción. A esta crítica de la autora es menester hacer otro apuntamiento: se trata de programas cuya acción descansa casi exclusivamente en la mujer, recargando sobre ella toda la responsabilidad de la fecundidad y crecimiento de la población, cuando ella es sólo una de las partes y no se piensa que las acciones sobre un sólo varón tienen un efecto multiplicador, caso distinto a la mujer.

Retomo uno de los puntos de la evaluación que hace Zavala de Cosío, a manera de conclusión, de los resultados de la política demográfica mexicana. Afirma:

Los cambios futuros de la fecundidad en México van a depender de una reducción de los ideales de familia, claramente relacionada con la condición de la mujer. Sin embargo, para llegar verdaderamente a una fecundidad reducida, no basta la difusión de servicios de planificación como en todos los países donde ha bajado la fecundidad, se eleve la edad a la primera unión y se espacien los nacimientos.

Es precisamente en este contexto en donde la acción de los juristas es indispensable. Para poder lograr estos cambios es importante iniciar con reformas legislativas que las sustenten y motiven.

Alicia Elena PÉREZ DUARTE Y NOROÑA