



Documento de Trabajo — México, D.F. 14 de octubre de 2009.
FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Cerrada de Alberto Zamora No. 21, Col. Villa Coyoacán, Del. Coyoacan, México D.F.,
04000

Teléfono/Fax: (+52 55) 5554 3001, ext. 140 (fax)

Contacto: Miguel Pulido, Director Adjunto — miguel@fundar.org.mx
Gerardo Ballesteros, Investigador — gerardo@fundar.org.mx

www.fundar.org.mx

RESUMEN EJECUTIVO

El pasado 21 de septiembre el Ejecutivo presentó la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en donde propone al Congreso la modificación de los apartados que inciden sobre la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de la Reforma Agraria. De esta manera, el Ejecutivo intenta dar una forma política, administrativa y legal a sus propuestas dentro del paquete de medidas económicas.

FUNDAR aduce en este posicionamiento, que si bien la Secretaría de la Función Pública no ha tenido un desempeño aceptable, no obstante su desaparición dista de ser una alternativa razonable. Por el contrario, se estima que su desaparición contraerá deficiencias y problemas mayores y más agudos que su actual ineficiencia. El margen de respuesta, entonces, sobre este posicionamiento, se concibe en una mejora radical del perfil institucional de la SFP y la mejora estructural de la rendición de cuentas conforme a un sistema de gestión pública y presupuesto por resultados.

No existe ahorro. El mensaje de ahorro escamotea contenidos importantes para debatir.

Se debe empezar señalando la falsedad en el mensaje presidencial bajo la cual se suscribe dicha reforma: el supuesto ahorro en el que se pretende inscribir la reforma, en realidad no es ahorro, y en cambio se generará una modificación de la estructura político-institucional de gran envergadura.

Se incorpora una solicitud de reflexión a los legisladores, a considerar los elementos equívocos del mensaje presidencial, y las priorizaciones inoportunas de la iniciativa presentada por el Ejecutivo. En primer lugar, la iniciativa no ha de ser recibida bajo los condicionamientos que impone el Ejecutivo en su agenda. El Ejecutivo aduce en el mensaje político de la iniciativa que:

1. La aprobación de la iniciativa, supuestamente, implica un ahorro en el contexto de la crisis.
2. La iniciativa, supuestamente, se inscribe en el debate del paquete fiscal y la forja del presupuesto.

No existe documento público que demuestre la planeación del Ejecutivo de discutir los escenarios fiscales y presupuestales dentro de los procesos de debate en el Legislativo. Es decir, que el Ejecutivo no tiene contemplado, salvo evidencia en contrario, tomar en consideración a los legisladores para trazar una disposición certera sobre el supuesto ahorro.

El supuesto ahorro de 8,698 millones de pesos –si sumamos el presupuesto proyectado para las 3 secretarías durante 2010- que se pretende con la desaparición de la SFP, la SRA y la ST adquiere elementos de impertinencia:

- No estaba contemplado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, lo que supone baja o nula previsión de escenarios.
- En caso de tener previsto el escenario de la desaparición, existe una informalidad de hecho y una irregularidad de derecho, pues no incorpora la iniciativa dentro del marco de discusiones sobre base fiscal y presupuesto.
- En todo caso, no hay una previsibilidad sobre el destino del supuesto ahorro, esto en caso de que se apruebe la iniciativa.
- El mensaje político que conmina al Legislativo a que se apresure a la aprobación, además de ser impertinente, es falso por razones legales y es un mensaje que induce al error de los legisladores.
- El mensaje político del Ejecutivo y el contenido de la iniciativa, ambos, ocultan o ignoran la magnitud de cambios políticos de corte estructural que implicaría su aprobación.

Sobre este primer escenario de incertidumbre, que recae sobre el procedimiento legislativo, no queda claro lo que sucedería con el supuesto ahorro de 8,698 millones de pesos. Es decir, que no es posible determinar si el supuesto ahorro:

- a) Se discuta dentro de los debates Legislativo-Ejecutivo como parte de una nueva redistribución presupuestal, conforme a una estructura programática sin la presencia de la SFP, la SRA y la ST.
- b) Se discuta sobre los costos y ahorros financieros a lo largo del 2010 en términos de recursos humanos, recursos materiales y de infraestructura.
- c) Se conviertan en subejercicio del gasto
- d) Los utilice la Secretaría de Hacienda como re-asignaciones

En caso de las opciones a) y b), el efecto del supuesto ahorro se reflejaría hasta el segundo o tercer trimestre del año 2010, lo que significa un bajo impacto como política de ahorro, y por tanto, se trata de una política desafortunada del Ejecutivo con muchas probabilidades de fracasar. En caso de que se dieran las últimas dos opciones, c) y d), las que suponen una implementación del gasto bajo la única batuta de la SHCP y sin margen de decisión para el Legislativo.

Sobre cualquier escenario, no existe posibilidad de ahorro real y, en cambio, significa una modificación deficiente de la estructura institucional que afectará a la sociedad y a todos los poderes que conforman la Unión.

Trasiego de facultades y competencias con la iniciativa.	
Secretaría de la Reforma Agraria	SEDESOL
Secretaría de Turismo	Secretaría de Economía
Secretaría de la Función Pública	SHCP
	Contraloría General de la República.

Es ingenuo pensar que la operación de trasiego de competencias no tendría impactos económicos. Desde el pago de liquidaciones, la reubicación de empleados, la reorganización de estructuras y jerarquías de trabajo, distribución del espacio, plan de reformas normativas de primer, segundo y tercer nivel. En general, el coste operativo de este trasiego puede tener una magnitud muy superior al supuesto ahorro.

El supuesto ahorro resulta más inoportuno cuando se contrasta frente a otros gastos, como fue expresado anteriormente por FUNDAR:

*“La Oficina de la **Presidencia**, sin ser una secretaría de Estado, recibió como presupuesto original \$1,798,061 (mil setecientos noventa y ocho millones de pesos). La asignación original de 230 millones de pesos más que a la SFP refleja sencillamente que el Gobierno Federal prioriza el mantenimiento de un aparato burocrático al servicio de la Presidencia.”¹*

Y para mayor crítica contrastiva, se expone un pequeño comparativo entre el gasto que implica la Secretaría de la Función Pública, frente al gasto en comunicación social y publicidad.

Gasto en Comunicación Social y Publicidad vs. Gasto en el Ramo 27, Secretaría de la Función Pública 2006-2010					
	2006	2007	2008	2009	2010
	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Original	PPEF
Comunicación Social y	780.7	1,603.3	3,155.3	1,915.8	1,612.9

¹ Ver el primer posicionamiento de FUNDAR en: <http://www.fundar.org.mx/boletines2009/10sept1.htm>

Publicidad					
Secretaría de la Función Pública	1,600.0	2,012.1	2,489.2	1,568.1	1,310.4

Fuente, elaboración propia de FUNDAR con datos de la SHCP

Se recomienda a los representantes públicos del Poder Legislativo que contrasten otros rubros de gasto público, frente al gasto que representa la SFP, y en donde se pueda demostrar que el Ejecutivo ha errado en su capacidad de priorizar políticas y programas gubernamentales.

Circunstancia. El horizonte de un hiper-presidencialismo.

Este panorama del Ejecutivo se caracteriza por dos movimientos drásticos y pendulares, que borran cualquier posibilidad de certidumbre. Los ejes de movimiento son:

Una dinámica de fragmentación:

O decir, que la desaparición de la SFP implica una pérdida de centralidad en torno a facultades y competencias que se comprenden dentro de la responsabilidad del Estado en materia de Rendición de Cuentas.

La desaparición de la SFP no ha implicado, hasta ahora, la posibilidad de pensarlas dentro de un esquema favorable dentro del modelo de Presupuesto por Resultados. Es decir, que se excluye al Legislativo y la ASF dentro de esta re-estructuración, que por cierto es mayor.

Una dinámica de hiper-concentración:

De la fragmentación, se observa un trasiego de competencias hacia dos receptores: la nueva Contraloría y la SHCP. Este efecto produce nuevas y más pronunciadas asimetrías de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, y supone que muchas funciones importantes para la rendición de cuentas se oculten dentro de espacios de decisión opacos.

O decir, que la redistribución de atribuciones, facultades y competencias, se inscriben en una dinámica gubernamental típica de los Estados Unitarios, que afectan toda pretensión de un Estado con garantías de división de poderes, pesos y contrapesos y rendición de cuentas. Más bien, el efecto de hiper-concentración de funciones supone un acento más en las dinámicas populistas de la función presidencial, y supone menos espacios para la dinámica inter-gubernamental entre poderes.

Escenarios.

Entre estos movimientos pendulares (dramáticos), aparecen escenarios conflictivos, que rompen cualquier sentido de certidumbre o de confianza hacia el funcionamiento institucional. Algunos de estos escenarios son:

Contexto. Las cadenas de invalidez legal y su consecuente incertidumbre.

Problemas de Validez.

La Creación de la Contraloría General de la República, alberga `problemas de validez a partir de su propio nombre. En primer lugar, una acepción como “de la República” ha de suponerse en un posicionamiento que sólo se suscribe en términos de una función explícita desde la Constitución, como sucede con la PGR, o bien, cuando deriva de una Ley General, como la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

No queda clara la posición de la CGR, pues algunos elementos de su naturaleza jurídica sugieren que se trata de una Secretaría de Estado, y otros elementos sugieren que se trata de un organismo desconcentrado de la Oficina de la Presidencia. Y sobre esta

dualidad sin respuestas claras, comienza un camino de problemas para encontrar la validez jurídica de la Contraloría.

Los problemas de validez se pueden derivar, por ejemplo, en el alcance de las auditorías, en la integración y desarrollo de procedimientos administrativos de responsabilidad, en la aplicación de sanciones y en las facultades de investigación, como en el caso del enriquecimiento ilícito.

El espectro del sistema jurídico tendría que cambiar de una manera más extensiva y más drástica que lo previsto por la iniciativa del Ejecutivo. No será suficiente la reforma de una ley con la lógica jurídica de la temporalidad de las reformas, pues existen asuntos serios que habrían de des-codificarse en otras leyes como el Código Penal.

Contexto. Un Ejecutivo más arbitrario y un Legislativo más débil.

Imposibilidad de un modelo de Presupuesto por Resultados.

El modelo PpR (o PbR) está fijado en los objetivos específicos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Las dos leyes fueron creadas y aprobadas en esta misma administración, y tienen como objetivo explícito (y taxativo) la aplicación total del modelo para el año 2012.

El modelo de Presupuesto por Resultados (PpR) que en México se denomina Presupuesto Basado en Resultados (PbR), se establece en todos los países de la OCDE, y en algunos países que integran la CEPAL, y se refleja entre las principales prioridades de INTOSAI.

Supone la forja de un sistema integral de planeación, presupuesto, contabilidad, evaluación y fiscalización, en donde todos estos ejes se incorporen en una dinámica intergubernamental, donde se discuta entre Ejecutivo, Legislativo, los órganos de fiscalización y auditoría. Supone un esquema meridianamente claro para que Legislativo y Ejecutivo discutan impuestos, políticas, presupuestos, eficiencia, resultados, etc. Supone un sistema de información gubernamental que funcione adecuadamente entre los órganos de gobierno y la sociedad civil.

De suceder así, se exponen algunas razones por las cuales el modelo PpR no será posible en México:

- La opacidad en los procesos de elaboración de la información gubernamental
- El monopolio técnico de la SHCP en todos los procesos de planeación, presupuesto y evaluación, junto con la virtual incapacidad técnica del Legislativo para debatir en el mismo eje.
- La incapacidad de demostrar una secuencia lógica entre las evaluaciones con los cambios presupuestales o los cambios de programa.

Contexto. Una relación extinta entre sociedad y sistema político.

Escasa Rendición de Cuentas entre autoridades y sociedad Civil.

La propuesta del Ejecutivo, de aprobarse, tenderá a incluir todos los canales del sistema de información gubernamental hacia procesos cerrados, opacos, incapaces de verificarse y sometidos a la voluntad de un solo organismo. Esta situación aleja aún más a la sociedad civil ante los espacios de toma-de-decisión.

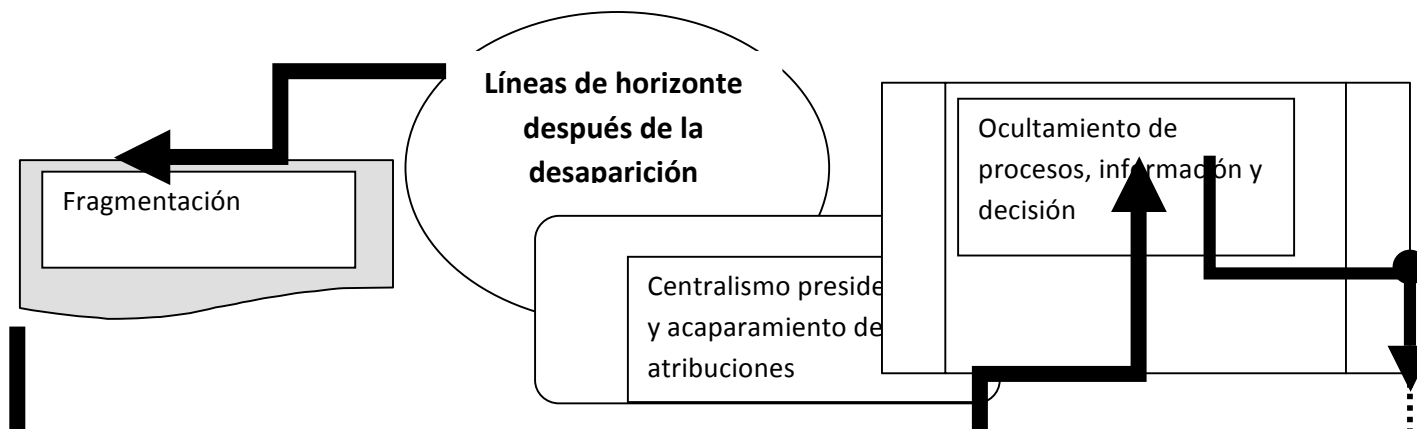
Se aleja a la sociedad civil del sistema de contratación gubernamental. El fenómeno de corrupción que se ejerce sobre la zona de contratación gubernamental; o decir, el mundo de las licencias, contratos, permisos, concursos, donde habitan cientos o miles de empresas y cientos de miles de millones de pesos. El Ejecutivo ha exhortado su “desaprobación” hacia este fenómeno de corrupción, pero en cambio atrae su régimen jurídico hacia espacios de monopolio e incertidumbre, y por otro lado expone arengas de voluntarismo político.

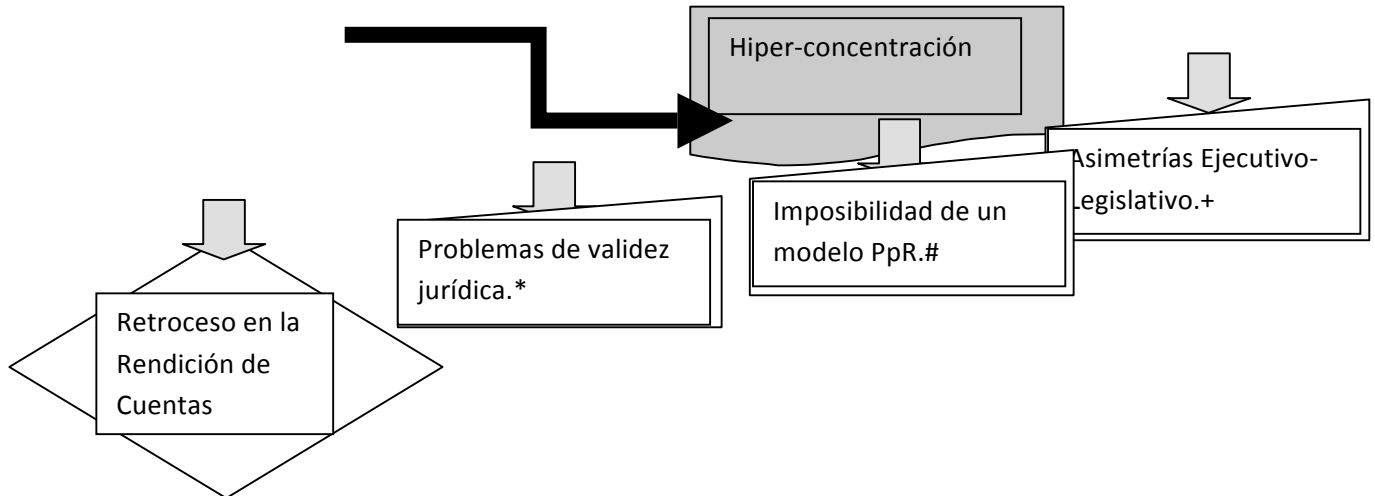
Los espacios de decisión para distribuir recursos públicos, para validar o ampliar programas gubernamentales, no se podrán verificar en procesos de debate, de evaluación y fiscalización, sino que se resolverá en foros informales, en donde tenderá a prevalecer el razonamiento político de prioridades electorales, de prioridades personales, intereses de grupo político, o simple y llana corrupción. Es decir, que el desempeño de la SHCP no ofrecerá garantías que nos demuestren un vínculo causal entre evaluación y la fiscalización de programas, frente a los nuevos presupuestos y la nueva distribución de programas y recursos públicos.

Derivado de las referencias y circunstancias que se exponen, FUNDAR concluye con las siguientes proposiciones:

- El mensaje de ahorro que expresa el presidente y el Ejecutivo son eminentemente falsos.
- La circunstancia de apremio en su debate legislativo es impertinente e inoportuna.
- La magnitud de cambios que supone la iniciativa está oculta, es ignorada por el Ejecutivo, o se encuentra más allá de sus capacidades de análisis.
- Se asoma un horizonte de hiper-presidencialismo con esta iniciativa.
- El Legislativo perderá posicionamiento y capacidades con la aprobación de esta iniciativa.
- Los sistemas de información gubernamental, tanto en la dinámica presupuestal como en la dinámica de contratación, estarán controlados por órganos hiper-presidencialistas.
- La hiper-concentración de funciones que implica esta iniciativa, presupone la erradicación de cualquier posibilidad de rendir cuentas sobre procesos clave; y por tanto, erradica diálogos con la sociedad civil.
- La iniciativa presentada por el Ejecutivo supone un agravio sustancial a la rendición de cuentas, y por tanto, a la configuración de una democracia verdadera.

Esquema. El movimiento pendular del sistema político con la implementación de la iniciativa, y la cadena causal de efectos negativos.





*LOAPF, Naturaleza jurídica, procesos de responsabilidad, facultades de investigación, atribuciones para sancionar, alcances de auditoría, etc.

+ Monopolio técnico de la SHCP para definir procesos, información y resultados frente a una discapacidad técnica del Legislativo.

Las fases de discusión, elaboración, ejecución y revisión están bajo el monopolio de la SHCP, y así también el sistema de información.