

## LEGISLADORES ANTE EL LABERINTO. OPACIDAD Y DISCRECIONALIDAD EN LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN MÉXICO

David Dávila Estefan y Jorge Romero León

### Introducción

En términos generales, La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) impactó favorablemente la presentación de información parlamentaria. Hoy por hoy no sólo hay información importante que antes no existía, sino que además hay una instancia específica a la cual recurrir para solicitar información no disponible en los medios electrónicos de la Cámara de Diputados. Esto en sí representa un gran avance. Sin embargo, la Ley no genera prácticamente ningún mecanismo que obligue a las comisiones, incluida la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a transparentar su proceso interno. Una vez que un proyecto legislativo ingresa a una comisión es prácticamente imposible, para el ciudadano común, dar seguimiento al proceso de discusión y al dictamen a través de los mecanismos existentes de información legislativa. Las comisiones del Congreso mexicano funcionan con un marco legal que no les exige plazos ni lineamientos para la presentación de planes e informes de trabajo. La inexistencia de instrumentos como consultas ciudadanas y audiencias públicas dificultan aún más el acceso a la información y la interacción con los representantes. En consecuencia, y a pesar de la aprobación de una nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que obliga a la Comisión de Presupuesto a establecer mecanismos de consulta con el resto de las comisiones de la Cámara de Diputados, la opacidad impera en la discusión y aprobación de los presupuestos públicos en México.

En el presente documento se da cuenta de los avances y las limitaciones de la transparencia en la negociación presupuestaria, definida como el conjunto de condiciones que permiten a la ciudadanía tener acceso a y conocer las decisiones tomadas por los legisladores en la discusión y aprobación del presupuesto, incluyendo las prioridades, la motivación y justificación que sustentan las propuestas de reasignación de recursos, los criterios para elegir entre las distintas propuestas y el proceso de articulación del dictamen final.

## Avances

Los avances impulsados por las reformas en materia de transparencia tienen que ver con información general de la Cámara; importante, pero insuficiente. El Poder Legislativo es uno de los sujetos obligados por la Ley (artículo 4, fracción XIV, inciso b) y la Cámara de Diputados cuenta con una Unidad de Enlace en los términos de los artículos 7 y 61. En función de estas disposiciones sabemos cuánto gastan los legisladores y, en mayor o menor grado, sabemos en qué. Si se necesita información específica existente, que no esté en los criterios del artículo 7, hay a quién recurrir y los mecanismos para solicitar información son funcionales y eficientes. A la par de este proceso, los mecanismos de información legislativa general han mejorado. El sitio en internet de la Cámara tiene nueva información y está mejor sistematizada que hace dos legislaturas. Desde las páginas de cada comisión puede accederse a la información de las iniciativas turnadas, apreciar quién inició y acceder al texto de la iniciativa en la *Gaceta Parlamentaria*, sin necesidad de conocer a fondo esta página y la forma en que sistematiza su información.

La aprobación de la nueva Ley de Presupuesto, a pesar de deficiencias que se detallan más adelante, representó avances importantes: establece mecanismos de consulta para que las comisiones puedan participar en la discusión presupuestaria, coordinados por la Comisión de Presupuesto; se establecen algunos parámetros de mediano plazo y se da mayor certidumbre a las finanzas públicas al sujetar las reasignaciones a candados específicos asociados con los límites de ingreso y establecer una política estricta de déficit cero que sólo puede obviarse en condiciones de emergencia justificada.<sup>1</sup>

Adicionalmente, la reforma que creó el actual sistema de fiscalización ha revitalizado la función del órgano externo de control. La Auditoría Superior de la Federación ha desempeñado un papel notable en la revisión de la Cuenta Pública y esto, en turno, ha provisto a los legisladores de mejores insumos para la discusión del presupuesto.

Finalmente, la dinámica política en un congreso sin mayoría ha impulsado nuevos requerimientos de información, aumentando el flujo de peticiones de información del Legislativo al Ejecutivo, para exigir mayor detalle en los requerimientos financieros, el ejercicio de los recursos y el desempeño de algunos programas de política pública. Con esta base, los legisladores han podido realizar modificaciones sustantivas a los

<sup>1</sup> Las ventajas (y desventajas) de la Ley se discuten a profundidad en: Pérez Argüelles, Mariana y Romero León, Jorge, *Transparencia en el presupuesto público: los desafíos de la rendición de cuentas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006. pp. 23-26. Disponible en línea: <http://www.fundar.org.mx/PDF%20Avances%20y%20Retrosos/01.pdf>, consultado en marzo de 2007.

presupuestos públicos, con reasignaciones al gasto en materia de salud, agro, educación, desarrollo social y gasto federalizado.

El problema principal, sin embargo, radica en que *la parte sustantiva de esas reasignaciones, su justificación y los criterios para elegir entre distintas alternativas es una caja negra vista desde fuera*. Ni los legisladores de otras comisiones ni la sociedad civil tienen acceso a la información relativa a la discusión sustantiva que se da al interior de la Comisión de Presupuesto. No es posible conocer los criterios de reasignación, mucho menos la justificación, con algunas excepciones, lo cual nos lleva a la discusión de las limitaciones existentes.

### Limitaciones: el laberinto de la discusión presupuestaria

Con el marco legal existente, y a pesar de las reformas de la LFPRH, la Comisión de Presupuesto monopoliza la discusión y el dictamen del presupuesto. A diferencia de Estados Unidos, donde el proceso de discusión del presupuesto se lleva a las comisiones ordinarias, en México los integrantes de otras comisiones pueden *asistir*, pero *sin voto*, a las reuniones de la Comisión de Presupuesto –y esto cuando son públicas, ya que en años recientes buena parte de las discusiones se ha llevado a cabo a puerta cerrada.<sup>2</sup>

A esto se suma que buena parte de la información que los legisladores han requerido, o que forma parte de la información presupuestaria, nunca llega a discutirse formalmente con el presupuesto. Esto se explica por dos razones. En primer lugar, las comisiones no tienen las facultades legales para involucrarse en el análisis presupuestal, toda vez que el marco normativo las limita en los hechos: tanto la LFPRH como la Ley Orgánica del Congreso concentran las funciones de control presupuestario en la Comisión de Presupuesto y de evaluación en la Auditoría Superior de Fiscalización.<sup>3</sup> En segundo lugar, las comisiones desaprovechan el margen, limitado, del que disponen y privilegian la glosa

<sup>2</sup> Para una discusión más detallada de este opaco proceso ver: Cepeda, Juan Antonio, *et al.*, *Diagnóstico de negociación presupuestaria: propuestas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2004. Disponible en línea: <http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF/negociacion.pdf>, consultado en marzo de 2007; y Cepeda, Juan Antonio, Dávila, David y Romero, Jorge, *¿Cómo fortalecer la participación de la Cámara de Diputados en el gasto público? Agenda de reformas presupuestarias que modifican el papel del Legislativo en las finanzas públicas*, México, Fundar, 2005. Disponible en línea: <http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF/gastopublico.pdf>, consultado en marzo de 2007.

<sup>3</sup> Ver Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés, *et al.*, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los Órganos de Poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. México, IJ/UNAM, 2001. Esto podría cambiar con la aprobación de la nueva Ley de Presupuesto, pero hasta el ejercicio fiscal de 2008, si y sólo si las comisiones aprovechan la prerrogativa establecida en el artículo sexto transitorio, que establece que el Sistema de Evaluación del Desempeño "deberá incluir mecanismos de participación de la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública". (LFPRH, artículo 6º transitorio). Si bien es cierto que (de nueva cuenta) coordina la Comisión de Presupuesto, el margen para involucrar a las comisiones ordinarias es más explícito que en ninguna otra norma.

del informe que se presenta en septiembre, al mismo tiempo que el presupuesto, y no la discusión de éste.<sup>4</sup> Por lo que se refiere a la evaluación del gasto *ejercido* por el Ejecutivo, además, el dictamen que debe hacer la Comisión de Vigilancia del Informe de la Cuenta Pública sigue dependiendo del acuerdo entre los grupos parlamentarios, de forma que una de las funciones más importantes de evaluación y control de la Cámara de Diputados se ha desatendido. En los últimos cuatro años los legisladores han decidido, simplemente, *no dictaminar* el Informe de Auditoría.<sup>5</sup>

Finalmente, es de destacar la *absoluta inexistencia* de mecanismos de participación ciudadana en las etapas del proceso presupuestario. Esto es especialmente importante en la discusión, que se da en la Cámara de representantes y que en teoría debería ser la etapa más abierta e inclusiva de la ciudadanía. La participación ciudadana complementa la rendición de cuentas horizontal, que debería procurar el Poder Legislativo, con una dimensión *vertical* entendida en el sentido amplio.<sup>6</sup> Esta dimensión no sólo es indispensable para informar sobre el proceso de discusión de programas y la asignación de recursos, sino que añade al proceso un valor agregado fundamental.<sup>7</sup> La participación de la ciudadanía en las decisiones presupuestarias permite socializar la información altamente técnica y hacerla accesible a la ciudadanía; sensibiliza a los tomadores de decisiones a las necesidades de la población y permite mediar, entre alternativas difíciles, para asignar recursos escasos.<sup>8</sup> Adicionalmente, la existencia de mecanismos de participación puede *potenciar* la rendición de cuentas horizontal, al impulsar la creación de instancias de control y evaluación, y movilizar las que ya existen, por medio de presión directa y reforzando la rendición de cuentas vertical en la que se sustentan las instituciones en las democracias.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Ver Gutiérrez, Lujambio y Valadés, *op. cit.*

<sup>5</sup> Lo cual se suma al largo tiempo entre la entrega de la Cuenta Pública, seis meses después de concluido el periodo de ejercicio, y la presentación del Informe de Auditoría, 15 meses después de concluido el ejercicio. Si bien estos tiempos se ajustan a los parámetros internacionales, la desvinculación de los legisladores es evidente. Una vez presentado el Informe de Auditoría no vuelven a discutirlo, ni solicitan informes de cumplimiento de las observaciones.

<sup>6</sup> Guillermo O'Donnell fue el primero en destacar la diferencia entre la rendición de cuentas vertical y horizontal. La rendición de cuentas *vertical* está usualmente asociada con la validación electoral de las autoridades en turno, pero puede abarcar otros aspectos de la relación entre gobernantes y gobernados, incluyendo mecanismos de participación directa en las decisiones gubernamentales. La rendición de cuentas *horizontal* se da en la relación entre poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y al interior de cada uno, cuando existen instituciones capaces de ejercer una labor de *control y evaluación* de las otras instancias. (Ver O'Donnell, Guillermo, "Rendición de Cuentas Horizontal y Nuevas Poliarquías", *Nueva Sociedad* No. 152, noviembre-diciembre 1997, pp. 143-167). "Para que [la rendición de cuentas horizontal] sea *eficaz* debe haber instituciones estatales que estén autorizadas y dispuestas a vigilar, controlar, corregir y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones estatales" (p. 152).

<sup>7</sup> Ver Ackerman, John M., *Sinergia Estado Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*, Documento de Trabajo núm. 31, Washington, Banco Mundial, 2004. El documento subraya la importancia de "institucionalizar plenamente mecanismos de tipo participativo, así como de lograr la participación de los actores que representan a la sociedad desde el propio comienzo de la etapa de diseño del proceso" para hacer más efectiva la rendición de cuentas, más sensible la toma de decisiones y más responsable la participación ciudadana.

<sup>8</sup> Ver *Ibid.* También: Shapiro, Isaac (ed.), *Guía ciudadana para el trabajo presupuestario*, México, Proyecto Internacional de Presupuestos, 2002, disponible en línea: <http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/PDF/Gu%EDa%20IBP.pdf>, consultada en marzo de 2007.

<sup>9</sup> Ver Fox, Jonathan, "Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas," *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 27, enero de 2006.

## Perspectiva y recomendaciones

Nos encontramos lejos de incorporar formalmente los vitales mecanismos de participación y audiencia pública en el proceso presupuesto, pero ello no quiere decir que no existan. Una amplia diversidad de organizaciones de la sociedad civil ha encontrado la manera de abrir los espacios necesarios para promover una discusión más informada en el Congreso y para movilizar los mecanismos de rendición de cuentas y obligarlos a cumplir con sus funciones.<sup>10</sup> Este fue el caso, por ejemplo, de la auditoría social realizada a la organización Provida por seis organizaciones entre 2002 y 2006, en un proceso que inició con la discusión para asignar mayores recursos para la atención a la mujer y terminó con la sanción e inhabilitación del responsable del mal ejercicio de una parte de esos recursos.<sup>11</sup> En el caso Provida, la presión ejercida por las organizaciones generó las reacciones por parte de las autoridades y los organismos de control interno y externo que permitieron hacer efectiva la rendición de cuentas. Hay otros ejemplos, como la creación misma de la Ley de Transparencia, impulsada desde la sociedad civil en contra de la voluntad de un gran número de actores políticos. Es fundamental, sin embargo, encontrar la forma de formalizar estos mecanismos, para garantizar su permanencia y pleno aprovechamiento.

Ya ha habido reacciones al interior de la propia legislatura. Los legisladores buscan cambiar la Ley de Presupuesto y están inconformes con la opacidad que les ha marginado. Este contexto favorece un cambio, que debe procurarse amplio. Dado el descontento legislativo por el especialmente opaco y discrecional proceso de discusión del presupuesto 2006 –cuyo dictamen ni siquiera fue publicado en la *Gaceta Parlamentaria*– diversos legisladores se han ocupado en presentar proyectos de reforma y adición, para mejorar el proceso de evaluación y discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados. Tan sólo durante el primer año de la LX Legislatura se turnaron 33 iniciativas a la Comisión de Presupuesto, algunas en comisiones unidas, y casi la totalidad busca reformar distintas disposiciones de la recién aprobada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; establecer *nuevos* mecanismos de evaluación del desempeño y control de los recursos públicos ejercidos en todos los niveles de gobierno; e instrumentos para informar a la ciudadanía acerca del uso de estos recursos (ver recuadro). El problema es que ninguna de estas

<sup>10</sup> Las organizaciones de la sociedad civil son las principales interlocutoras –si bien otras organizaciones, especialmente de productores agrícolas y algunos sindicatos han logrado incorporarse a la discusión– por medio de las fracciones parlamentarias y la relación con los gobiernos estatales, que cada vez adquieren mayor preponderancia y comandan a un buen número de representantes. De nuevo, dado que las discusiones se dan *a puerta cerrada*, los términos de la discusión entre estos grupos son poco claros.

<sup>11</sup> Las organizaciones involucradas fueron Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); Letra S: Salud, Sexualidad, Sida; y Salud Integral Para la Mujer (SIPAM). Para una descripción del proceso, sus implicaciones e impacto ver: Gozzo, Gaia, *El Caso Provida. Cuentas pendientes en la transparencia y la justicia*, México, Fundar, 2006. Disponible en línea: <http://www.fundar.org.mx/PDF/CasoProvida.pdf>, consultado en marzo de 2007.

propuestas se aboca a la debilidad del sistema de comisiones, cuestiona el monopolio de la Comisión de Presupuesto o formaliza la participación ciudadana. Es necesario impulsar eso desde la sociedad civil.

### Cuadro 1 La negociación presupuestaria para el ejercicio fiscal 2007<sup>i</sup>

La negociación del presupuesto para 2007 tuvo lugar en un clima muy apresurado, pues los diputados contaban con apenas 25 días para su aprobación. El proceso inició con la presentación de proposiciones de punto de acuerdo para solicitar recursos a diversos rubros, el 6 de septiembre. Independientemente de eso, se hizo evidente la voluntad de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para ceñir el margen de negociación. En consonancia con la LFRH, la Comisión de Presupuesto emitió un acuerdo, el 12 de diciembre, para que las comisiones interesadas en realizar reasignaciones enviaran sus propuestas, con la anuencia de todos sus integrantes, a más tardar el 18 de diciembre: ¡seis días después! Serían las únicas propuestas consideradas.

La comisión exigía así el análisis de las diferentes comisiones a las propuestas de reforma y plena justificación de las reasignaciones propuestas, en menos de una semana. El acuerdo fue un *filtro* para muchas propuestas que habían sido presentadas de forma individual por los diputados, que hasta el 12 de diciembre sumaban ya alrededor de 90 puntos de acuerdo.

Puntos de Acuerdo de Diputados durante la negociación del presupuesto 2007	Cantidad
Otros*	67
Educación	24
Carreteras y Comunicaciones	19
Medio Ambiente y Agua	18
Programas*	14
Salud	11
Campo y Agro	10
Desarrollo Social	7
Pensiones	4
Turismo	4
Ciencia y Tecnología	3
Género	3
Seguridad	3
Cultura	2
Excedentes Petroleros	1
Organismos Autónomos	1
Total	191

\*Recursos para compra de fertilizantes, subsidios al diesel y gasolinas para el sector agropecuario y pesquero, para la solución de problemas de ejidos colindantes en la reserva Tuxtla, constitución de fondo de compensaciones del sector agropecuario para enfrentar daños por el TLCAN. Recursos presupuestales en materia agropecuaria silvícola y minera para Chihuahua, recursos para organizar VIII Censo Nacional Agropecuario, recursos para fortalecer la cadena productiva agave mezcal, criterios de eficiencia y transparencia administrativa para evitar el subejercicio de recursos destinados al campo, recursos para el desarrollo rural sustentable en Guerrero.

Fuente: *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*.

<sup>i</sup>Adaptado de Caballero, Lila, et al., *La negociación presupuestaria para el ejercicio fiscal 2007*, México, Fundar, Documento de Trabajo, 2007.

Pero además, para aquéllas que *sí se presentaron en los términos del punto de acuerdo*, el resultado fue el mismo. Como en legislaturas anteriores, el proceso de discusión se basó en decisiones cupulares entre algunos actores destacados al interior del legislativo. Los puntos de acuerdo se dictaminaron en un proceso cerrado, muchos de ellos echados en saco roto, y las reasignaciones realizadas no se etiquetaron como lo solicitaron los proponentes en varios casos. El dictamen del presupuesto, además de adolecer de una justificación plena de los criterios de selección entre las distintas alternativas, ni siquiera fue claro en hacer explícitas las reasignaciones al nivel de programa, lo cual resultó en recortes a las dependencias, a cargo de la Secretaría de Hacienda.

El espurio dictamen ni siquiera se publicó en la *Gaceta Parlamentaria*, para que diputados y ciudadanos conocieran los ajustes, tal y como lo establece el marco normativo del Congreso. Tomó a Fundar, Centro de Análisis e Investigación, un mes encontrar el dictamen, que no fue proporcionado, además, por la Unidad de Enlace, conforme lo manda la Ley de Transparencia, porque *no se sabía dónde estaba*. Nunca fue turnado a la *Gaceta Parlamentaria*. Se distribuyó en fotocopias, en *el pleno*, el día de la votación.

Éste fue, en síntesis, el primer proceso de aprobación presupuestal la LX Legislatura. Mal augurio. Además de ajustarse a patrones ya identificados, la actuación de la Comisión de Presupuesto representa un retroceso en materia de transparencia legislativa. Se observan incluso faltas a las propias normas del Congreso, que no se justifican con el corto plazo para la negociación y aprobación del presupuesto ni con la inexperiencia de los nuevos legisladores, y se evidencian las deficiencias de la Ley vigente. Aunque se solicitó el dictamen en dos ocasiones, la Unidad de Enlace nunca lo entregó.

Ya ha habido reacciones por parte de los legisladores. Buen augurio. El momento es propicio para impulsar, de una buena vez, la apertura del proceso.