

Boletín de prensa 029

23 de octubre de 2018

LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA DEL PRESUPUESTO, 1997-2018

Estudio elaborado por Integralia

- La inexperiencia, el bajo profesionalismo, el desinterés y el clientelismo han minado la efectividad del Congreso mexicano para garantizar que el gasto público sea una palanca real de desarrollo.
- El pluralismo de la Cámara de Diputados en el periodo 1997-2018 devino en un arreglo político para lograr aprobaciones casi unánimes del presupuesto: intercambio de recursos y prerrogativas por votos.
- En los últimos seis años se institucionalizó la “industria de los moches” vía el Ramo 23.
- Nueva Legislatura tiene la oportunidad de cambiar las reglas del juego, eliminar la corrupción y elevar el profesionalismo en la aprobación del presupuesto y el seguimiento de su ejercicio.

La Cámara de Diputados no ha cumplido su obligación de garantizar que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se ejerza con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, según mandata la Constitución. Entre 1997 y 2018, el gasto público creció más de 100 por ciento en términos reales; sin embargo, diversos indicadores son iguales o peores que a fines del siglo XX. El gasto en desarrollo social, por ejemplo, se triplicó pero la mitad de la población permanece por debajo de la línea de pobreza.

Se ha dicho que del total del presupuesto, solo 10% es susceptible de negociación y enmiendas, ya que el resto es ineludible u obligatorio (por ejemplo, transferencias federales a estados y municipios, pensiones, salarios, servicio de la deuda). El arreglo político ha sido el siguiente: el Congreso no toca ese 90% y se concentra en el 10% susceptible de modificaciones, eso es, un cheque en blanco al gobierno.

Entre 2002 y 2018 los legisladores ampliaron y modificaron, en promedio, solo 3.5 por ciento anual. Los diputados concentran su atención en la bolsa negociable o “piñata” que incluye partidas que dan visibilidad y reconocimiento político, entre ellas carreteras y caminos rurales, proyectos hidráulicos, recursos para universidades públicas y hospitales, programas del campo y de desarrollo social. Una de las prácticas de mayor atractivo entre los legisladores ha sido la etiquetación: asignar recursos para proyectos con nombre y apellido: pavimentación, instalaciones deportivas, palacios municipales, museos y parques, entre otras.

Aunque el fenómeno de la etiquetación surge desde la administración de Vicente Fox (2000-2006), durante el gobierno del presidente Peña Nieto el fenómeno se generalizó mediante la creación de fondos dentro del Ramo 23 para pavimentación y desarrollo municipal, infraestructura deportiva y cultura que los diputados asignaron libremente a gobiernos municipales y estatales.

Cuando los diputados pueden asignar recursos millonarios se estimula el surgimiento de sobornos o “moches” porque algunos alcaldes y gobernadores ofrecen recompensa a cambio de recibir mayor presupuesto.

Cada año la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) emiten observaciones sobre el mal uso de los recursos públicos y las deficiencias de diversos programas públicos. No obstante, los diputados con frecuencia hacen caso omiso y proceden a aprobar partidas de manera inercial sin reducir los fondos de las entidades o gobiernos que aplican mal los recursos.

Recomendaciones

- Eliminar cualquier forma de etiquetación de recursos durante la negociación del presupuesto, que incluya eliminar las bolsas individuales de recursos que los diputados han asignado de forma libre a gobiernos estatales y municipales.
- Condicionar las transferencias federales a las entidades a los resultados de las evaluaciones de Hacienda, la ASF y del Coneval: quien no cumpla debe recibir menos recursos.
- Fortalecer las funciones de seguimiento y control de las comisiones de Presupuesto y de Vigilancia de la Cámara de Diputados.
- Qué la Comisión de Presupuesto emita dictámenes trimestrales de la evolución del ejercicio del gasto público, con base en los informes que rinda la Secretaría de Hacienda.
- Dar mayor impulso al sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la construcción de presupuestos basados en resultados (PbR).
- Mitigar el papel de gestor que asumen muchos legisladores en México. El Congreso tiene tres funciones centrales: representar, legislar y controlar al Poder Ejecutivo. Gestionar recursos para comunidades, regiones o grupos organizados, no es una función propiamente legislativa.
- Revisar la pertinencia de reincorporar al Senado en el proceso de aprobación del presupuesto.

El estudio fue realizado por investigadores de Integralia con el apoyo del Senado de la República. El documento puede descargarse de forma gratuita en www.integralia.com.mx.