

KHEMVRIG PUENTE MARTÍNEZ, *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*, Ciudad de México, UNAM-La Biblioteca, 2017, 356 pp.

JOSÉ SAID SÁNCHEZ MARTÍNEZ
Universidad Nacional Autónoma de México
jsmartinez@colmex.mx

CON la aparición del primer gobierno dividido en 1997, el estudio y el interés sobre el poder Legislativo en México han aumentado de manera considerable. Entre los estudios, un subtema de investigación es la participación del poder Legislativo en la política de gasto. La obra de Puente Martínez se ubica claramente en esta área. Sin embargo, a la inversa de los estudios previos,* su investigación no sólo considera el componente partidista, sino que también integra una dimensión importante en la relación Ejecutivo-Legislativo, a saber: la institucionalización del poder Legislativo, aspecto que da cuenta de los procesos, conflictos, reglas formales e informales, que suceden al interior de este órgano.

* Por ejemplo, ENRIQUE CARPIO, “Aprobación de las finanzas públicas y cambio político en dos gobiernos sin mayoría en México (1997-2006)”, en RICARDO ESPINOZA y JEFFREY WELDON (coords.), *El Congreso de la democracia*, México, Senado de la República-AMEP, 2010, pp. 227-251; LAURA SOUR, “Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados”, Cuadernos de Trabajo, CIDE, 2006; LUIS CARLOS UGALDE (coord.), *La negociación política del Presupuesto en México 1997-2012*, México, Edimpro/Sitesa, 2014; JEFFREY WELDON, “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México: 1917-1937”, en MARÍA AMPARO CASAR e IGNACIO MARVÁN (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus-CIDE, 2002, pp. 265-292; “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico”, en SCOTT MORGENSTERN y BENITO NACIF (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 377-410.

La pregunta general de investigación es por qué el poder Legislativo decide asignar recursos al tema A en lugar del tema B. De manera preliminar, podemos decir que la explicación tiene, principalmente, dos componentes: por un lado, está la pluralidad partidista y, por otro, el rediseño institucional del congreso. Además, el pacto presupuestal, entendido como el mecanismo de cooperación entre los actores e instituciones políticas y sociales, es el que permite superar las diferencias ideológicas y definir las prioridades en la redistribución del gasto público.

En el capítulo primero (“Institucionalización y cambio institucional de la representación política”), se expone el argumento teórico y conceptual del estudio. Uno de los principales conceptos es el de institucionalización legislativa, que consiste en un proceso de largo plazo en el que los parlamentos desarrollan capacidades organizacionales y, en consecuencia, tienen más oportunidades para influir en las decisiones públicas. En términos más concretos, con la institucionalización se adquiere autonomía política, capacidad técnica y estabilidad procedimental. El concepto resulta importante para la explicación desarrollada por Puente, ya que la influencia de los parlamentos depende, en parte, del nivel de institucionalización que poseen. Para dar cuenta de este proceso, se consideran tres variables: fronteras institucionales, complejidad organizacional, y formalidad y universalidad de procedimientos. La primera variable se refiere a la capacidad de la legislatura para distinguirse de otras instituciones, para lograr autonomía política y técnica frente a otros actores, y para adaptarse a los cambios del entorno. La segunda variable se enfoca en diversas características internas como el sistema de comisiones, la estructura administrativa, los órganos de apoyo técnico, la profesionalización de los legisladores, los partidos políticos parlamentarios y los recursos económicos. Por último, la tercera variable consiste en la estabilidad y formalidad de los procedimientos, su obligatoriedad y aplicabilidad universal. Frente a la institucionalización legislativa, se encuentra el concepto de cambio institucional legislativo.

Ambos son el haz y el envés de las instituciones. En términos sintéticos, el cambio surge cuando hay una brecha considerable entre las reglas y su cumplimiento y cuando suceden transformaciones en el entorno institucional. Lo anterior implica que el equilibrio y estabilidad de las instituciones no es estático, sino que permiten un margen de maniobra para el cambio.

En este capítulo, también se ofrece una clasificación de las legislaturas, la cual consiste en distinguir entre aquellas que tienen capacidad para influir las políticas públicas que se le presentan y las que carecen de ella. Por supuesto, hay diferentes grados entre ambos extremos. La clasificación se deriva no sólo de las facultades formales, sino también de diversos aspectos relacionados con la institucionalización legislativa, los factores externos y los atributos de la política en cuestión.

En el capítulo segundo (“Las etapas de la institucionalización del Poder Legislativo en México”), el objetivo es describir los factores externos e internos del proceso de institucionalización legislativa del Congreso mexicano. Este periodo se divide en cinco etapas. En la primera (1917-1934), aunque las fronteras institucionales entre el Legislativo y el Ejecutivo estaban establecidas, se fueron distorsionando a medida que el Ejecutivo se fortalecía. La segunda (1934-1963) se caracterizó por la implementación de mecanismos formales e informales para que el Ejecutivo pudiera dominar al Legislativo. Por otro lado, al inicio de este periodo se aprobó un nuevo Reglamento Interno (1934) que sustituyó al de 1897. En la tercera (1964-1988), la Cámara de Diputados se convirtió en un órgano deliberativo, pero con poca capacidad real de influencia. La creación de la nueva Ley Orgánica del Congreso, aprobada en 1979, presentó claroscuros en términos de la organización interna y la toma de decisiones en el Congreso: por ejemplo, aunque se mantuvo el poder de la Gran Comisión, se reconoció formalmente la existencia de los grupos parlamentarios y el sistema de comisiones tuvo un paralelismo con la estructura de las dependencias del gobierno. En

la cuarta (1988-1997), se creó la denominada Nueva Ley del Congreso (1994). Si bien con ella se mantuvo el poder de la Gran Comisión, se permitió el acceso de la oposición a las comisiones y los órganos de gobierno y se creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Finalmente, la quinta (1997-2010) inició con el primer gobierno dividido en 1997. En 1999, se aprobó la Ley Orgánica y, en el año 2000, un Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. Con esta Ley Orgánica, la Gran Comisión desapareció y la mayoría de sus facultades las concentró la nueva Junta de Coordinación Política, en cuya integración participarían todos los grupos parlamentarios; además, se crearon organismos de apoyo técnico. Aunque no todo fue positivo, el balance general de esta etapa es que el poder Legislativo se transformó en una legislatura con capacidad real de influencia.

En el tercer capítulo (“Poder Legislativo y cambio institucional del proceso presupuestario en México”) se trata el papel del poder Legislativo en la política fiscal y en la política de gasto. Sobre el segundo aspecto, el presupuesto de egresos es el documento jurídico y financiero en el que se especifican el monto y el destino de los recursos económicos que se ejercerán durante un ejercicio fiscal. El poder Ejecutivo elabora el documento y lo aprueba la Cámara de Diputados. Entre sus diversas facultades, la función presupuestaria es de las más importantes, ya que con ella puede influir en el destino del gasto. La combinación de esta facultad y la pluralidad en la Cámara de Diputados generaron una relación, en algunas ocasiones, conflictiva entre ambos poderes. En consecuencia, en 2004 se hizo una reforma constitucional, la cual especificó que la facultad de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y modificar el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo. En 2006, se aprobó la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que fortaleció al Legislativo, al dotarlo de instrumentos de sanción para la fiscalización de los recursos.

El capítulo cuarto (“El peso del Congreso mexicano en la política presupuestal”) tiene como objetivo determinar cuánta capacidad institucional posee el poder Legislativo para influir en la política presupuestal. Para ello, el autor aplica el índice de Wehner, el cual tiene dos dimensiones (legal-institucional y organizacional) y se compone por seis indicadores: poderes de enmienda, costo de reconducción presupuestal, flexibilidad gubernamental durante la ejecución presupuestal, tiempo de escrutinio, capacidad de comisiones, acceso a información presupuestal y capacidad técnica. Nuevamente, los resultados demuestran que, a partir de 1997, la posibilidad de la Cámara de Diputados para incidir en el presupuesto aumentó en términos globales. Contrario a la idea que prevalece en la opinión pública e incluso en la academia, comparativamente, el índice muestra que el grado de influencia potencial de la Cámara de Diputados es similar a la de su homóloga en los Estados Unidos. Esto no quiere decir que sea una situación ideal, ya que aún quedan deficiencias institucionales importantes, como la capacidad técnica y las prácticas clientelares. Cabe destacar que el autor da un paso adicional y aplica el índice a los congresos locales. El hallazgo fue que éstos poseen una escasa capacidad para influir en los presupuestos, lo cual concuerda con los resultados de otros estudios sobre la institucionalización legislativa subnacional.

Después de analizar la capacidad institucional que tiene la Cámara de Diputados para influir sobre el presupuesto, en el capítulo cinco (“El pacto político presupuestal en México: democratización y representaciones múltiples”) se detalla lo que sucede en la práctica. Se muestra cómo la Cámara ha realizado modificaciones de manera recurrente a la iniciativa de presupuesto presentada por el Ejecutivo. Pero, ¿qué mecanismos hay detrás de estas modificaciones? Se expone que la pluralidad en el Congreso y el aumento de su institucionalización no impidieron que los grupos externos a él pudieran influir en la toma de sus decisiones e incluso en la conformación de las comisiones: empresarios, sindicatos, gobernado-

res, organizaciones civiles, etcétera. Otro aspecto que afecta las decisiones de los legisladores es la magnitud que se puede modificar del presupuesto, la cual, según información proporcionada por actores clave, es alrededor del 7.5%. Además, algunas adecuaciones necesitan ciertos requisitos técnicos para llevarse a cabo, aspecto que no todos los diputados dominan. Un tercer factor son los partidos políticos, que al interior del Congreso cuentan con una serie de recursos y reglas para influir en el comportamiento de los legisladores. También se ubican los foros de negociación con grados de influencia diferentes. Otro mecanismo es el tipo de estrategias utilizadas por los diversos actores. Por ejemplo, los gobernadores tratan de colocar a “sus” legisladores en la comisión dictaminadora para tener una comunicación directa, incluso recurren al apoyo de legisladores de la oposición para aumentar sus posibilidades de éxito. También intentan aumentar su influencia estableciendo alianzas con gobernadores de partidos diferentes.

¿Qué efectos ha tenido la participación de la Cámara de Diputados en el proceso presupuestario? El autor considera que uno de ellos ha sido la consolidación de la dependencia económica de las entidades federativas respecto a los recursos de la federación: ya que los gobernadores han sido capaces de influir y obtener más recursos, no se preocupan por hacer esfuerzos fiscales propios para aumentar sus ingresos. Por otro lado, aunque se ha reducido una parte del gasto discrecional en manos del Presidente, persisten prácticas de distribución de recursos que son poco claras y transparentes. Un efecto positivo que destaca Puente es que la participación de diversos actores hace que la aplicación de los recursos sea efectiva. En suma, el presupuesto se ha convertido en un instrumento de control político y social que mezcla características democráticas y predemocráticas.

Finalmente, el libro cierra sintetizando los resultados de la investigación y reiterando que el pacto presupuestal es un acuerdo político que permite garantizar la cooperación de las fuerzas políticas y sociales en el tema presupuestario. Sin

embargo, este pacto no sería posible sin dos condiciones: la institucionalización de la representación parlamentaria y la capacidad presupuestaria del órgano representativo.

En síntesis, la investigación de Puente permite comprender no sólo cómo la Cámara de Diputados llegó a ser un órgano activo en la política de gasto, sino también conocer de manera detallada a los actores, las circunstancias, los procesos y los cambios institucionales que están detrás. Como se indicó al inicio de esta reseña, los estudios sobre el papel del poder Legislativo en el proceso presupuestario han aumentado, sin embargo el argumento explicativo de la mayoría de ellos se basa en la pluralidad partidista o el gobierno dividido. En este sentido, una de las principales aportaciones de esta investigación es poner el acento en otro aspecto central, es decir la institucionalización del propio poder Legislativo.

La obra se puede ubicar en el debate sobre el tipo de relación que hay entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de gasto: para algunos, la relación en donde el primero dominaba al segundo se ha transformado radicalmente; para otros, el Ejecutivo sigue teniendo un importante margen de maniobra. Para Khemvirg Puente, si bien el Legislativo ha adquirido un papel considerable en este tema, esto no quiere decir que las prácticas criticables como el clientelismo, la falta de transparencia y la deficiente rendición de cuentas hayan desaparecido. El balance es que la situación actual es diferente en términos positivos comparada con la existente antes de 1997, pero no es, por mucho, ni la ideal ni la óptima.

Por último, el libro promete ser un referente tanto para el lector que quiera introducirse en los estudios parlamentarios y del gasto público, como para el especialista que quiera comprender la utilidad y aplicación de las herramientas conceptuales en el estudio del poder Legislativo en México.