

RESEÑAS/NOTAS DE INVESTIGACIÓN

El presupuesto como ejercicio de representación política

Budgeting as an Exercise of Political Representation

- Puente, Khemvirg (2018) *Cómo se decide el gasto público en México: Congreso y proceso presupuestario durante la democratización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. ■

José del Tronco Paganelli*

El libro hace una propuesta novedosa, lúcida, sagaz y además muy fructífera desde el punto de vista teórico: analizar el proceso de democratización ya no desde la estabilidad, *inclusiveness* y/o respeto de las normas electorales o de “acceso al poder”, sino a través del ejercicio mismo de la actividad representativa y, específicamente, del presupuesto. El supuesto del trabajo, con el que coincido, es que el presupuesto de egresos –que además es decidido en el Parlamento, a propuesta del Ejecutivo– es el instrumento más eficaz y empíricamente más sólido para analizar la democratización de un sistema político. A partir del análisis del presupuesto, así como del proceso de negociación política que le da lugar, podemos examinar otras dimensiones, como el nivel de des-hegemonización del sistema político priista, el grado de pluralidad de voces y la igualdad de participación de los diferentes

actores sociales y políticos, partidistas y no partidistas, cuyos intereses buscan ser satisfechos en el marco del “pacto presupuestal”, como le llama el autor a esta herramienta.

En tal sentido, el libro permite hacer un recorrido histórico, veloz pero necesario, para analizar algunas de estas variables, con las que podemos medir el grado de democratización de un régimen político, pero tomando como objeto de nuestro estudio el proceso de negociación y aprobación del presupuesto y, fundamentalmente, el presupuesto mismo, que es el único instrumento a través del cual es posible examinar de forma directa cómo y entre quiénes está distribuida la capacidad de incidencia política en una sociedad determinada, en este caso la mexicana.

Vale la pena insistir sobre este punto mencionado por el autor, a riesgo de ser redundante: “Es difícil encontrar en el análisis del gobierno y los asuntos públicos,

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Correo electrónico: <jdeltronco@flacso.edu.mx>.

un instrumento más adecuado que el presupuesto para evaluar el nivel y orientación de la representación de un sistema político democrático”.

Claro que, decirlo ahora, una vez que el libro de Khemvirg Puente está publicado, no tiene mucho mérito. Sin embargo, coincido con él en que analizar si el proceso de democratización de las reglas electorales y de aumento de la pluralidad y la competencia política tiene impacto sobre la representación política, difícilmente puede ser hecho de manera definitiva, si no se hace –primero– una radiografía del presupuesto público, donde los gobiernos: i) fijan las prioridades a ser atendidas; ii) definen los intereses a ser representados, y en función de todo ello; iii) determinan los recursos a ser distribuidos.

En términos teóricos, el libro es de utilidad para todos aquellos dedicados a atender y entender la dinámica política e institucional de las negociaciones políticas que propician el pacto presupuestal. Si bien su caso de estudio es el presupuesto federal, son varios los *insights* que la obra promueve para encarar de manera más precisa el análisis de los pactos presupuestales a nivel subnacional, como antecedentes del ejercicio del gasto público propiamente dicho. En términos empíricos, es un tema de gran relevancia por las reiteradas evidencias de desvíos y uso patrimonialista del presupuesto, especialmente por parte de los gobernadores.

En el caso de México, durante las últimas décadas, los regímenes políticos subnacionales han experimentado un aumento en la competencia partidista, así como un incremento en los niveles de alternancia en el

poder (Loza y Méndez, 2013; Reynoso, 2005). Ello refleja un proceso de democratización no desdeñable en términos del acceso al poder. No obstante, el ejercicio del gobierno propiamente dicho sigue siendo cuestionado. Denuncias de corrupción, ataques contra la libertad de prensa, violencia política (contra ciudadanos que quieren ejercer sus derechos de elegir y/o ser elegidos democráticamente) son relativamente comunes en países federales de reciente democratización (Loza y Méndez, 2016) y particularmente graves en México (Del Tronco, 2018).

Estos fenómenos tienen, por lo general, una relación directa con el ejercicio del presupuesto. A raíz del destape de múltiples escándalos de corrupción en el manejo de las finanzas públicas estatales, gobernadores de diferentes estados (Coahuila, Quintana Roo, Veracruz, Tabasco y Sonora, entre otros) enfrentan hoy procesos judiciales en condición de reclusión (Tomás Yarrington, de Tamaulipas, Roberto Borge, de Quintana Roo, o Javier Duarte, de Veracruz), mientras que otros se encuentran prófugos de la justicia (el más destacado es el caso de César Duarte, de Chihuahua). La magnitud de los recursos públicos involucrados, así como los efectos que su uso patrimonialista ha tenido sobre el gasto público y social ponen el tema de las finanzas gubernamentales y específicamente del proceso de decisión que determina su ejercicio, en el centro del debate público y académico.

La hipótesis del libro de Khemvirg Puente es que el pacto presupuestal sirve como mecanismo para superar las diferencias ideológicas o partidarias entre los actores involucrados en

la definición de prioridades del gasto público. Si ello es efectivamente así –para saberlo les invito a que lean el libro–, en condiciones como las mexicanas en las que buena parte del gasto es financiado no por los impuestos ciudadanos sino por los ingresos provenientes de la exportación de hidrocarburos –como fue durante el período analizado–, entonces suceden o podemos esperar que sucedan algunas de estas situaciones:

- Las diferencias ideológicas se vacían de contenido, porque el incentivo está puesto en obtener presupuesto y para ello pueden hacerse las concesiones que sean necesarias;
- Los espacios deliberativos pierden sentido, porque no se trata ya de debatir razonadamente acerca de los principales proyectos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y dar respuesta a los problemas públicos;
- Los ciudadanos críticos y las instancias de control societal empiezan a ser considerados actores antisistema que ponen en riesgo la estabilidad del pacto presupuestal, pilar sobre el que se basan muchos de los acuerdos político-partidarios que dan sustento al sistema representativo.

Todo ello va creando una espiral de captura del presupuesto, *pork-barreling* (Drudge, 2008) falta de representatividad, descontento social, clientelismo, limitación de la disidencia ideológica, exclusión de los actores disidentes y polarización social. Aunque el libro de Puente nos muestra cómo el presupuesto pudo

haber representado un instrumento favorable al mantenimiento de la gobernabilidad en condiciones de cambio político y social (limitaron su carácter disruptivo), el análisis posterior sugiere que hay implicaciones problemáticas derivadas de este fenómeno, a saber: en términos de economía política, si no se amplía la base de sustentación del gasto público, será, paradójicamente, difícil ampliar el grado de representatividad del presupuesto y, por tanto, el carácter incluyente de nuestra democracia.

Si el presupuesto es un “bien público colectivo”, tal como está definido en el libro, no es deseable ni debería de ser jurídicamente posible establecer un uso patrimonialista sobre el mismo. Sin embargo, todos los bienes públicos –con excepción de los más puros– están sujetos a este tipo de procesos de captura. Y aquí me permito entonces hacer una proposición: cuanto más plural, pero además, menos elitista es un régimen político, menos sujeto está el presupuesto a procesos de captura y, por lo tanto, más probable es el control de los actos de gobierno. Analizar el ejercicio de la representación política supone seguir la ruta del dinero y es por eso que los gobernadores –y otros actores políticos– buscan disminuir la capacidad de control. Irónicamente, para ello deben hacer un uso patrimonial de los recursos públicos.

Este libro se suma a un creciente interés de la literatura especializada sobre temas presupuestales y de ejercicio de la representación. Puntualmente, para el caso de México las agendas de investigación sobre el tema ofrecerán una evidencia por demás valiosa en el futuro inmediato. Los proyectos

que se están desarrollando en instituciones académicas del país y del extranjero sobre temas de violencia estatal, derechos humanos, patrimonialismo subnacional, corrupción y gasto público, así lo indican.

Cómo se decide el gasto público en México... está, entonces, llamado a convertirse en una obra de referencia y consulta permanente para todos aquellos que –ya sea en su papel

de estudiantes, de profesores o de *practitioners*– pretendan conocer a profundidad el funcionamiento del sistema representativo en México y, específicamente, los instrumentos de gobierno de que disponen autoridades federales y subnacionales para orientar la “ley de leyes” a satisfacción de aquéllos ante los cuales deben rendir cuentas de su labor gubernamental: ciudadanos y jefes políticos.

Sobre el autor

JOSÉ DEL TRONCO PAGANELLI es maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y doctor con Mención de Honor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Actualmente es profesor-investigador de la Flacso. Sus temas de investigación son “Políticas públicas y representación política. Negociación y deliberación de las reformas estructurales en México 2012-2014” y “Patrimonialismo y democracia a nivel subnacional en México y Argentina”. Algunas de sus publicaciones más recientes son: (como coeditor con María Ornella Ortiz) *De la demografía a la democracia. Problemas de población y políticas públicas en América Latina* (en prensa); *La negociación efectiva y el proceso representativo. Apuntes para mejorar la formulación de políticas en democracia* (2018); “La democracia subnacional en México” (*Revista Frontera Norte*, 2018) y “Los cambios de política de tercer orden: Recursos, ideas y actores de veto en las reformas energética y educativa (México 2013-2014) (*Revista Mexicana de Administración Pública*, 2017).

Referencias bibliográficas

Del Tronco Paganelli, José (en prensa) “Una radiografía de la polarización subnacional en

México” en López Leyva, Miguel Ángel y Jorge Cadena Roa (coords.) *Problemas de la representación política y social en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Drudge, Michael W. (2008) “Pork barrel spending emerging as presidential campaign issue. Candidates, critics differ on definition of and remedies for the practice” [blog] *America.gov*. 1 de agosto. Disponible en: <http://web.archive.org/web/20080908001417/http://www.americagov/st/elections08-english/2008/August/20080801181504lcnirellep0.1261713.html>.

Loza, Nicolás e Irma Méndez de Hoyos (2013) “De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos” *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (4): 353-368.

Loza, Nicolás e Irma Méndez de Hoyos (2016), *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Reynoso, Diego (2005): “Competencia electoral y deshegemonización en los estados mexicanos”, en Espinoza Valle, Víctor y Luis Rionda Ramírez (coords) *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 165-196.

