



HIPERPRESIDENCIALISMO PRESUPUESTAL

Un tumor latente

Hiperpresidencialismo presupuestal

SÍNTESIS

La llegada de Andrés Manuel López Obrador con una mayoría nunca vista en el siglo XXI hizo posible la tentación de concentrar el poder presupuestal que muchos presidentes han deseado. El presupuesto es la columna vertebral de las políticas públicas, por lo que su ejecución es un indicador de las prioridades de un gobierno. El hecho de que los representantes en el Legislativo y los ciudadanos en general no conozcan dónde y cómo se gasta, debilita las relaciones democráticas entre los gobernantes y los gobernados, además de que viola el orden constitucional del país, al otorgarle poderes enormes al Ejecutivo federal.

La división efectiva de poderes públicos es un requisito indispensable para que un Estado sea considerado democrático. El sistema de pesos y contrapesos fue pensado para evitar que un solo individuo pueda concentrar el poder total del Estado. En México, el artículo 49 de la Constitución explicita que por ningún caso se podrán depositar dos o más poderes en una sola persona.¹

¹ Art. 49 constitucional: El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo

A pesar de ello, desde el inicio de la administración morenista, el presidente Andrés Manuel López Obrador **comenzó con una decisiva campaña de concentración de atribuciones.**

Algunos ejemplos, son la creación del INSABI, una política fuertemente centralizadora que restó la injerencia de las entidades federativas en el tema de salud pública, o la creación de la Guardia Nacional, que relega la labor de las policías estatales y municipales. Pero, en definitiva, el intento más contundente que el Ejecutivo ha hecho para centralizar facultades es el relativo al control presupuestal.

La responsabilidad más importante que tiene el Poder Legislativo, como representación popular directa, es aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación

del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

(PEF). Si bien en los hechos el Poder Legislativo mexicano siempre ha sido excluido de la labor que por diseño institucional le compete,² tanto la creación de la Ley de Austeridad Republicana, como la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y la publicación del decreto/iniciativa del presidente en el que se establecen medidas adicionales de austeridad en momentos de crisis económica; llevan al extremo la intromisión de un poder en las tareas de otro, así como la concentración de capacidades que le competen al Ejecutivo, pero también aquellas que, en principio, debieran ser exclusivas del Legislativo.

Aunque el artículo 74, fracción IV,³ de la Constitución federal establece que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el PEF, en los hechos

2 Leonardo Núñez. (2017). *¿Y dónde quedó la bolita?* México: Aguilar.

3 Art. 74, fracción IV: Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

el gobierno federal ha tenido, históricamente, capacidad para gastar de manera muy distinta a como se presupuestó. En la llamada era democrática,⁴ no ha habido un solo año en el que el gasto del gobierno sea igual a los montos aprobados en el presupuesto. En promedio, entre los años 2013 y 2019, el ejecutivo federal ha gastado 7.67% más de lo que en principio contempló, es decir que en ese periodo la administración federal gastó 1 billón 905 mil 539 millones 388 mil 319 pesos más de lo que en principio aprobó el Legislativo. Esta incongruencia entre presupuesto y ejercicio fue amparada por la famosa figura de las adecuaciones presupuestales y fue posible gracias a los ingresos excedentes del gobierno.

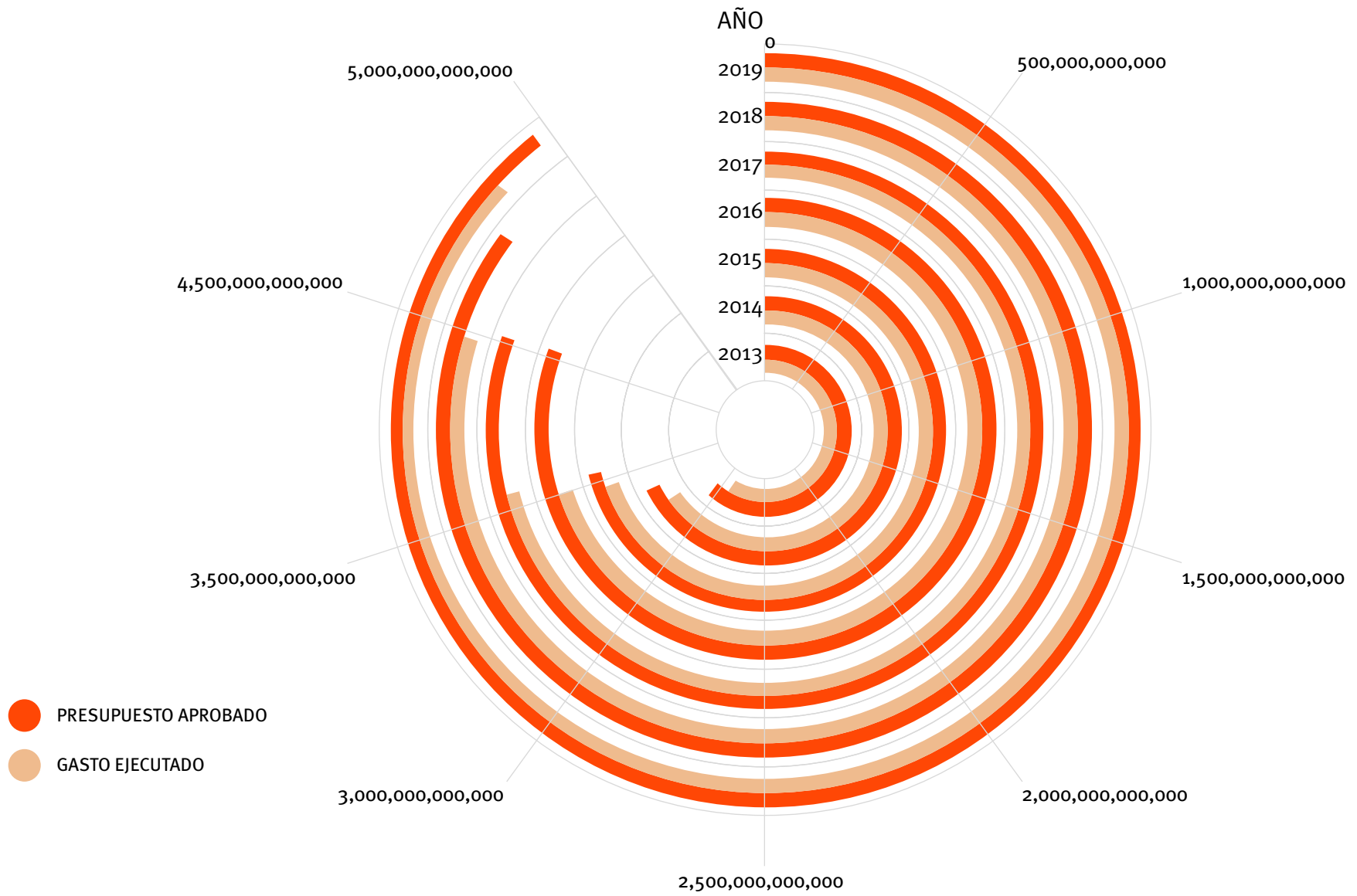
En la llamada era democrática,
no ha habido un solo año en el
que el gasto del gobierno sea
igual a los montos aprobados en
el presupuesto.

⁴ En este trabajo “la era democrática” se refiere al periodo que va del año 2000 a la actualidad.



Imagen: laotraopinion.com.mx

PRESUPUESTO APROBADO VS GASTO EJECUTADO



Fuente: Elaboración propia con información de las cuentas públicas de 2013 a 2019

Para tener idea de la dimensión de los excedentes con los que el gobierno federal ha contado, vale la pena comentar que tan solo en 2019, el año en el que menos sobre-ejercicio se presentó desde 2015, la administración gastó 80 mil 620 millones 943 mil 982 pesos más de lo establecido en el PEF. Si esa proporción en la ampliación del gasto se repitiera en 2020, el Presidente podría disponer de una bolsa equivalente al doble de lo ejercido en 2019 por la Secretaría de Gobernación, o dos veces y medio lo ejercido por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, o poco más de la mitad de lo que ejerció la Secretaría del Bienestar.

Pero si el presidente de la República ya podía mover los recursos de un sitio a otro sin necesidad de pedir permiso al Congreso, ¿qué cambia con la Ley de Austeridad Republicana, la reforma a la LFPRH y con el decreto presidencial del 23 de abril de 2020?

La modificación al artículo 61 de la LFPRH faculta al presidente de México para que los ahorros obtenidos como resultado de la racionalidad del gasto establecida en la Ley de Austeridad Republicana (LAR) puedan ser dirigidos, por decreto presidencial, a cualquier sitio de la administración federal, mientras

EXCEDENTES EN EL GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL POR AÑO (2013-2019)	
AÑO	DIFERENCIA NETA ENTRE MONTO APROBADO Y EJERCICIO
2013	193,523,679,194
2014	91,361,250,678
2015	254,037,673,464
2016	567,006,494,420
2017	390,565,939,774
2018	328,423,406,807
2019	80,620,943,982

Fuente: Elaboración propia con información de las cuentas públicas de 2013 a 2019

que la legislación anterior obligaba al Ejecutivo a justificar frente a la Secretaría de Hacienda el porqué las reorientaciones presupuestales ayudarían al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, el Presidente podrá disponer, con entera discrecionalidad, de la ejecución del gasto. Vale

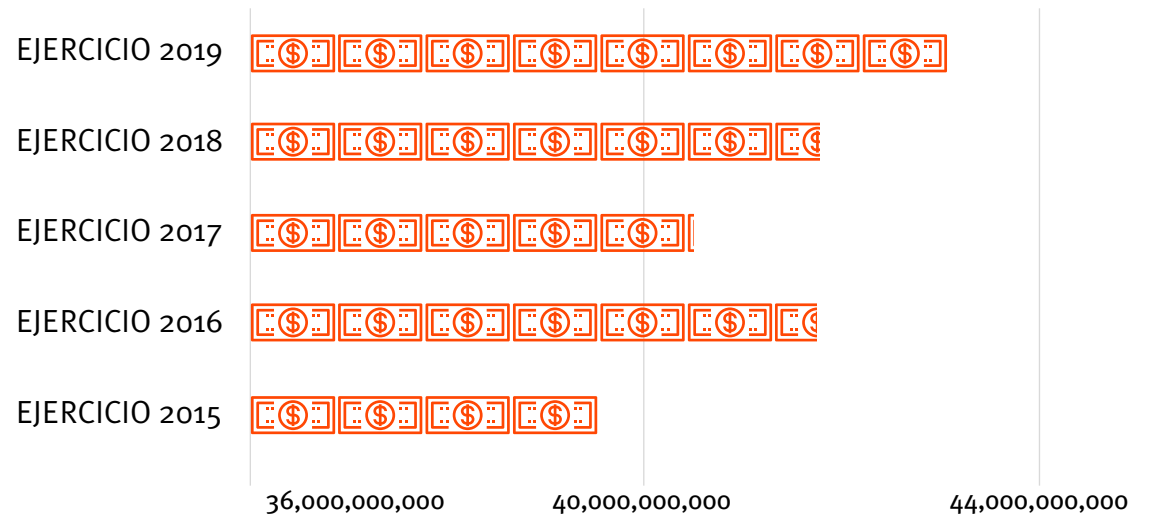
la pena mostrar que, en el último año fiscal auditado, diez dependencias y entidades no sectorizadas federales tuvieron, en conjunto, subejercicios por 48 mil 339 millones 721 mil 254 pesos, entre éstas la Secretaría de Salud que gastó 1 mil 469 millones 860 mil 428 pesos menos del monto aprobado en inicio.

SUBEJERCICIOS POR RAMO ADMINISTRATIVO EN 2019				
RAMO ADMINISTRATIVO	APROBADO	ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS		
		AMPLIACIONES LÍQUIDAS	REDUCCIONES LÍQUIDAS	MODIFICACIÓN NETA
OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1,569,844,550	41,727,020	890,285,180	-848,558,160
GOBERNACIÓN	60,783,083,252	7,102,852,584	23,275,244,151	-16,172,391,567
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	65,434,880,164	3,757,951,317	7,046,080,126	-3,288,128,809
SALUD	124,266,865,116	12,371,471,413	13,841,331,842	-1,469,860,428
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	43,269,051,026	96,710,949	16,202,327,306	-16,105,616,357
DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO	18,754,939,290	1,152,256,306	1,824,866,956	-672,610,650
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (AHORA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA)	15,351,082,687	506,480,640	824,524,221	-318,043,580
BIENESTAR	150,606,037,651	14,860,725,890	17,733,347,790	-2,872,621,900
TURISMO	8,785,888,223	46,847,085	5,892,023,437	-5,845,176,352
ENTIDADES NO SECTORIZADAS	9,083,025,072	205,171,549	951,885,000	-746,713,451

Fuente: Elaboración propia con información de la cuenta pública de 2019

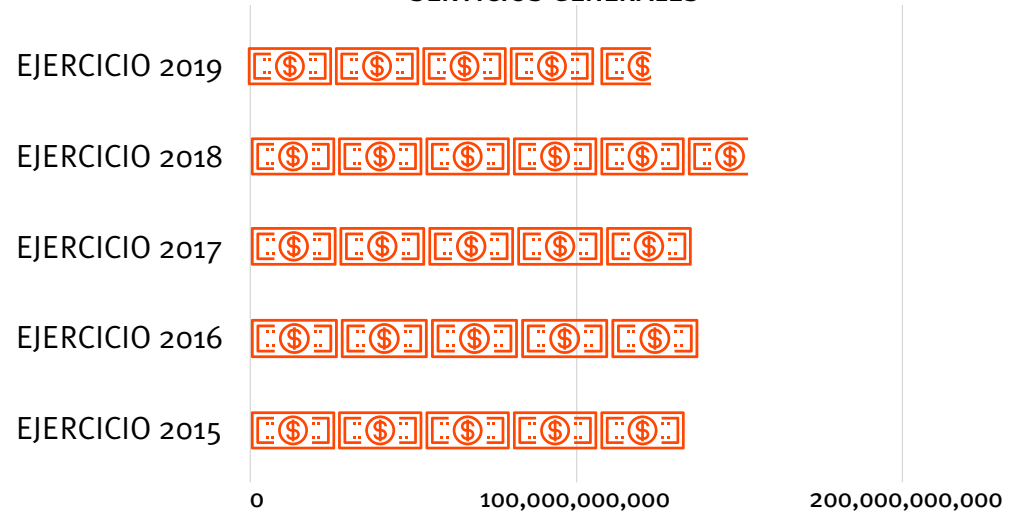
Paralelamente, el decreto del 23 de abril de 2020, que además se convirtió en una iniciativa que propone modificar el artículo 21 de la LFPRH, mandata que debido a la contingencia sanitaria “no se ejercerá el 75% del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros”.⁵ En promedio, entre 2015 y 2019, el ejercicio de la primera de estas partidas fue de 136 mil 224 millones 657 mil 212 pesos y el de la segunda fue equivalente a 41 mil 296 millones 94 mil 602 pesos.

MATERIALES Y SUMINISTROS



Fuente: Elaboración propia con información de las cuentas públicas de 2015 a 2019

SERVICIOS GENERALES



Fuente: Elaboración propia con información de las cuentas públicas de 2015 a 2019

⁵ DOF. Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican (23 DE ABRIL DE 2020). Disponible en: <https://tinyurl.com/y7gpj6e9>

Aunque el inciso VII del decreto menciona que tendrán trato excepcional la Secretaría de Salud, la Guardia Nacional, y las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, no queda claro de qué manera se repartirán los recursos obtenidos del subejercicio mencionado. Es decir, que en caso de que el ejercicio por ambos ramos mantenga su tendencia, el Presidente podría, solo por estas dos vías, disponer de 133 mil 140 millones 563 mil 860 pesos que podría gastar sin consultar a nadie.

No cabe duda de que en situaciones extraordinarias como por las que atraviesan el país y el mundo debido a la pandemia, son necesarias medidas que permitan a los gobiernos actuar veloz y eficazmente. Pero eso no quiere decir que se valga gobernar con decretos para hacer frente a la contingencia y mucho menos que se institucionalice la opacidad presupuestal. En caso de que la iniciativa presidencial hubiese sido aprobada, se habrían vuelto permanentes disposiciones que romperían definitivamente con el orden de pesos y contrapesos en el ejercicio del gasto público a nivel federal, habilitando al Presidente, ahora sí sin ninguna restricción, para modificar drásticamente la composición del PEF sin necesidad de acordar estas variaciones con el Poder Legislativo y sin que esto sea ilegal.

El camino democrático para modificar el gasto del gobierno requiere que el Poder Ejecutivo consulte al Poder Legislativo y esté obligado a argumentar las razones que sustentan las posibles adecuaciones.

La gran mayoría de los sistemas democráticos obligan a los jefes del Ejecutivo a poner bajo escrutinio no solo el presupuesto del país, sino también los cambios que se hacen en el transcurso del ejercicio de los recursos públicos. Aunque debido a la correlación de fuerzas que beneficia al presidente López Obrador no parece existir la voluntad política para hacerlo, México tiene la oportunidad de establecer buenas prácticas en materia presupuestal que, además de mejorar la eficiencia en el uso de recursos, permita transparentar el ejercicio presupuestal.



