

00467

3

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**“TRABAJO PARLAMENTARIO EN UN CONGRESO EN CAMBIO.  
EL DEBATE SOBRE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION  
EN LA CAMARA DE DIPUTADOS 1988-2000”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
MAESTRO EN ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES  
P R E S E N T A :  
ENRIQUE CARPIO CERVANTES

ASESOR: DR. OCTAVIO RODRÍGUEZ ARAUJO

CIUDAD UNIVERSITARIA, ABRIL DEL 2002.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

Durante el tiempo en que realicé la investigación para esta tesis, tuve el honor de contar con la asesoría del Dr. Octavio Rodríguez Araujo. Le agradezco las atenciones recibidas, sus oportunos comentarios pero, sobre todo, su capacidad para auxiliarme en la elaboración de este trabajo permitiéndome desarrollar mis propias ideas con las cuales quizá no necesariamente esté de acuerdo.

En los Seminarios de Investigación I y II a cargo de la Mtra. Margarita Theesz Poschner fue redactado el texto en sus partes fundamentales. La profesora Theesz tuvo la paciencia para revisar mi trabajo y elaborar sugerencias. Agradezco sus observaciones y las atenciones recibidas.

Agradezco también el trabajo del personal tanto administrativo como docente del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, que hizo su mejor esfuerzo para recibirnos como primera generación del nuevo plan de estudios en momentos particularmente difíciles para la UNAM debido al largo periodo de inactividad por el movimiento estudiantil de 1999-2000. De muchos profesores con quienes tuve contacto recibí valiosas aportaciones que me nutrieron como profesionista e individuo.

Durante el tiempo en que fui estudiante de la Maestría en Estudios Políticos y Sociales entre los periodos 2000-1 y 2001-2, me beneficié del otorgamiento de una beca crédito del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para estudios de posgrado. Deseo dejar constancia de mi agradecimiento a dicha institución, debido a que su generoso apoyo económico me permitió dedicarme de tiempo completo a mis estudios de posgrado y realizar la investigación para mi tesis.

Trabajo parlamentario en un Congreso en cambio.  
El debate sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de  
Diputados 1988-2000

## ÍNDICE

Introducción.....	I
<b>CAPÍTULO I EL SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS</b>	
I.1 Relaciones entre Ejecutivo Federal y Legislativo. El caso del gasto público.....	5
I.1.1 La estructura formal del régimen político en México.....	6
I.1.2 Estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados.....	12
I.1.3 Relaciones entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados en la conducción del Desarrollo. El presupuesto de egresos.....	18
I.1.4 El proceso legislativo del PEF en la Cámara de Diputados 1970-1987.....	21
I.1.5 La lógica de operación del sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados.....	24
<i>El predominio electoral del PRI, 24; Evolución de la composición partidista de la Cámara de Diputados 1988-2000: el desgaste del predominio electoral del PRI, 30; La prohibición de la reelección parlamentaria consecutiva 33; La selección de candidatos a diputados federales en el PRI entre 1978 y 1989 42; La selección de los candidatos a diputados federales en el PRI a partir de 1990 45.</i>	
I.2 No reelección consecutiva, disciplina partidaria y partido hegemónico: las razones de la débil autoridad presupuestal de la Cámara de Diputados.....	57
Resumen.....	68
<b>CAPÍTULO II EL DEBATE SOBRE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1988-1993</b>	
II.1 El debate sobre el presupuesto en la LIV Legislatura (1988-1990).....	75
II.1.1 El debate sobre el presupuesto para 1989.....	75
II.1.2 El debate sobre el presupuesto para 1990.....	83
II.1.3 El debate sobre el presupuesto para 1991.....	91
II.2 El debate sobre el presupuesto en la LV Legislatura (1991-1993).....	99
II.2.1 El debate sobre el presupuesto para 1992.....	99
II.2.2 El debate sobre el presupuesto para 1993.....	109
II.2.3 El debate sobre el presupuesto para 1994.....	117
Resumen.....	125

## **CAPÍTULO III EL DEBATE SOBRE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1994-2000**

III.1 El debate sobre el presupuesto en la LVI Legislatura (1994-1996).....	133
III.1.1 El debate sobre el presupuesto para 1995.....	133
III.1.2 El debate sobre el presupuesto para 1996.....	139
III.1.3 El debate sobre el presupuesto para 1997.....	145
III.2 El debate sobre el presupuesto en la LVII Legislatura (1997-1999) y sobre el presupuesto para 2001.....	151
III.2.1 El debate sobre el presupuesto para 1998.....	152
III.2.2 El debate sobre el presupuesto para 1999.....	159
III.2.3 El debate sobre el presupuesto para 2000.....	166
III.2.4 El debate sobre el presupuesto para 2001.....	187
Resumen.....	201

### **Conclusiones**

<b>El debate sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados 1988-2000: competencia política y proyectos de Nación en un Congreso en cambio.....</b>	<b>217</b>
<i>La lógica de funcionamiento del sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados.....</i>	<i>217</i>
<i>La aprobación del gasto público en un Congreso en cambio: el fin del sistema de partido hegemónico.....</i>	<i>221</i>
<i>Aprobación del gasto público en un Congreso sin mayoría: los dilemas del Ejecutivo Federal y de los partidos políticos.....</i>	<i>236</i>

### **Apéndices**

Apéndice 1 Abreviaturas de los partidos políticos.....	257
Apéndice 2 Estructura del PRI.....	258
Apéndice 3 La evolución del gasto público 1988-2000: las cifras del Ejecutivo Federal.....	261
Bibliografía.....	268

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analiza el debate sobre el presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)<sup>1</sup> en la Cámara de Diputados de México en el periodo 1988-2000, durante las Legislaturas LIV, LV, LVI, LVII y el primer año de ejercicio de la LVIII Legislatura. La consideración central es que, durante el periodo mencionado, se aceleró el desgaste del predominio de la política económica presidencial, específicamente la política presupuestaria, avalado por el apoyo legislativo prácticamente exclusivo de la mayoría priísta debido a la consolidación del pluripartidismo en la Cámara.

El desgaste de ese sistema – que denomino *sistema de partido hegemónico* en la Cámara- fue catalizado por la pérdida del PRI en las elecciones de diputados federales en 1988 de la mayoría necesaria para realizar reformas constitucionales con su voto exclusivo,<sup>2</sup> -pérdida refrendada en los siguientes tres procesos electorales federales- y de la mayoría absoluta<sup>3</sup> en 1997 y por la pérdida de las elecciones presidenciales de 2000. En su lugar, se ha consolidado un sistema tripartidista cuyos actores fundamentales son los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD).

La consideración central de esta tesis es que debido al desgaste del apoyo de la mayoría priísta a la política presidencial, se estableció una relación *nueva* entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados en materia presupuestaria. Ésta se caracteriza por la necesidad del presidente en turno de contar con el apoyo legislativo de una Cámara de Diputados cada vez más plural a fin de cumplir con su obligación, histórica y constitucionalmente sancionada, de planear y conducir el desarrollo así como impulsar el cambio económico lo que, con la composición de la Cámara, sólo puede lograrse mediante la concreción de alianzas

<sup>1</sup> A lo largo del trabajo se utilizarán estas siglas para referirnos al Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>2</sup> Comúnmente se le denomina *mayoría calificada*. En términos más exactos, consiste en el voto de por lo menos las dos terceras partes de los legisladores que conforman el *quórum*; es decir, el número de diputados necesarios para que la Cámara pueda sesionar. El requisito es la presencia de más de la mitad del total de sus miembros. La precisión debe hacerse debido a que las ausencias de legisladores ha sido recurrente en nuestro Congreso, de manera que si un partido posee *X* cantidad de curules, eso no significa que necesariamente todos sus legisladores asistan a las sesiones en que se votan reformas constitucionales.

<sup>3</sup> Para conformarla, se requiere el voto de al menos el 50% más uno de los miembros de la Cámara y es la mayoría comúnmente requerida para la aprobación de las leyes ordinarias, entre las que se encuentra el PEF. Nuevamente la precisión anotada en la nota 2 debe tenerse en cuenta, pues para el lector debe ya ser obvio que las leyes se aprueban a partir del número total de asistentes a la sesión respectiva –Quórum- y no por el número total de miembros de la Cámara.

con los partidos representados en dicho cuerpo legislativo a fin de sacar adelante su presupuesto. Además, se observa el reforzamiento de la capacidad de los diputados para introducir cambios significativos a las iniciativas de gasto público del gobierno federal así como para limitar la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en el ejercicio del mismo.

Dicha relación ha evolucionado en tres fases durante el periodo que en este trabajo se estudia. La primera corresponde al periodo 1988-1996, durante las Legislaturas LIV, LV y LVI, en la cual el Ejecutivo Federal logró la aprobación de su política presupuestaria gracias al apoyo prácticamente exclusivo de su partido, el PRI.<sup>4</sup> La segunda se abre con la composición de la LVII Legislatura (1997-2000), en la cual el Revolucionario Institucional no logró la mayoría de los escaños; en esta segunda etapa, el nuevo equilibrio de fuerzas hizo evidente la necesidad de que los diputados diseñaran nuevas formas de negociación para aprobar el gasto público pues ninguno de los partidos logró por sí sólo la mayoría de los escaños. La tercera se inaugura durante el primer año de ejercicio de la LVIII Legislatura, en la cual nuevamente ninguno de los partidos logró la mayoría de las diputaciones, por lo que se volvieron comunes las negociaciones entre los partidos a fin de lograr la aprobación del gasto público.<sup>5</sup>

La exposición se encuentra organizada en tres capítulos; cada uno concluye con un resumen que pretende recuperar lo más importante sobre el tema central de este trabajo. En el primero, se describe el funcionamiento del *sistema de partido* hegemónico en la Cámara de Diputados y su evolución. Entiendo como *sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados* una lógica de operación política consistente en un largo periodo de gobierno unificado,<sup>6</sup> en el cual el Partido Revolucionario Institucional no sólo logró el triunfo en las

<sup>4</sup> El PAN votó a favor en 1989, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) en 1993 y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), de 1990 a 1994 –se trata del año en que se discute y vota el PEF para el ejercicio fiscal que inicia el 1 de enero del año siguiente. El PARM obtuvo el 7% de las diputaciones en 1988 y menos de 5% en 1991, mientras que el PARM logró el 3% en 1991; en ese sentido, su apoyo es poco considerable. Por su parte, el PAN obtuvo poco más del 20% de los escaños en 1988; esta cifra, aunque significativamente mayor a la del PFCRN y del PARM, tampoco era determinante para la aprobación o rechazo del PEF por la composición de la LIV Legislatura.

<sup>5</sup> Como dato relevante sobre las nuevas formas de negociación del gasto público, se puede señalar que el PEF para 2001 fue aprobado, por vez primera, con el voto unánime de todas las fracciones parlamentarias en diciembre de 2000.

<sup>6</sup> Un *gobierno unificado* es aquel en el que, en el marco de un régimen de división de Poderes, el partido del presidente cuenta con el control mayoritario de los escaños de la Asamblea Legislativa en sistemas unicamerales y en por lo menos una de dos cámaras en sistemas bicamerales. Por antonomasia, un *gobierno dividido* es aquel en el cual el partido del presidente no cuenta con el control mayoritario de la Asamblea Legislativa en sistemas unicamerales o cuando menos de una de los dos cámaras en sistemas bicamerales. Según Alonso Lujambio y Ulises Carrillo (1998), una definición más precisa de *gobierno dividido* se refiere a aquel en el que la mayoría de la Asamblea Legislativa pertenece a un partido y el presidente a otro; cuando ninguno de

elecciones presidenciales sino que consolidó su control sobre los órganos de gobierno de la Cámara como mayoría. En este trabajo se afirma que dicho control fue el pilar del apoyo priista a la política presupuestaria presidencial, reforzado por la consolidación de la disciplina de los legisladores del Revolucionario Institucional ante el Ejecutivo Federal —*jefe real* del PRI y de la amplia coalición representada en las organizaciones corporativas y territoriales que lo han conformado. Como factores fundamentales de dicha disciplina, se resaltan los efectos de la prohibición constitucional a la reelección parlamentaria consecutiva y el control de la dirigencia de dicho partido sobre las nominaciones de sus candidatos a diputados.

El capítulo inicia con una breve descripción del algunas trabajos que se refieren al papel jugado por el Congreso, en general, y de la Cámara de Diputados, en particular, en el régimen mexicano otorgando énfasis a aquellos que proponen interpretaciones sobre su lógica de funcionamiento más que los que suelen condenar la misma. A partir de dichos trabajos, se propone la interpretación mencionada haciendo énfasis en que el fortalecimiento de la disciplina de los diputados del PRI frente al Ejecutivo Federal y la dirigencia de su partido, más que la rendición de cuentas frente a los electores y los ciudadanos en general, constituye la razón estructural de la debilidad de la Cámara como contrapeso al Ejecutivo Federal en el largo periodo en que el PRI fue hegemónico en el sistema de partidos mexicano. En el caso del PEF, se sostiene que también la prohibición constitucional para la reelección consecutiva debilitó la capacidad de los diputados para influir en el diseño y orientación del gasto público al limitar sus posibilidades de especialización parlamentaria en el tema del presupuesto. Entiendo como especialización cuando un diputado reelecto una o más veces trabaja consecutivamente en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública — encargada de dictaminar la iniciativa de PEF remitida cada año por el Presidente de la República—, lo que le permite acumular experiencia en el tema del gasto público así como fortalecer los lazos de trabajo especializado tanto con sus colegas diputados así como con los funcionarios del gobierno federal.<sup>7</sup>

---

los partidos cuenta con la mayoría, se hablaría de *gobierno no unificado*. La definición que aquí se adopta es la propuesta por dichos autores para el caso mexicano: un *gobierno dividido* es todo aquel en el que el partido del presidente no cuenta con el control mayoritario en por lo menos una de las dos Cámaras del Congreso.

<sup>7</sup> He decidido subrayar la idea de *especialización parlamentaria* para distinguirla de otras formas de especialización. La idea subyacente es que el trabajo parlamentario supera la idea de la profesión; es decir, un diputado puede ser un profesionalista que *sepa* del tema, pero su experiencia parlamentaria puede ser limitada o inexistente. Otro trabajo deberá indagar los perfiles profesionales de los legisladores —fundamentalmente en la co-

En ese sentido, se describe la estructura del régimen político mexicano resaltando que, histórica y constitucionalmente, la Cámara de Diputados obtuvo facultades para influir decisivamente en el diseño y control del gasto público, específicamente por haberle sido otorgada como facultad exclusiva la aprobación del mismo con carácter de inapelable. A partir de algunos datos,<sup>8</sup> se muestra que ese no ha sido el caso.

A la pregunta de cuál puede ser la razón del pobre papel desempeñado por la Cámara de Diputados como contrapeso a la política presupuestaria presidencial, se describen los factores que, desde mi perspectiva, fueron determinantes para ello en el sentido descrito arriba. En particular, se describe el largo periodo en que el PRI logró la mayoría de las diputaciones.<sup>9</sup> Aún más, se afirma que el puro predominio electoral del PRI no basta para explicar el funcionamiento del sistema de partido hegemónico en la Cámara, sino que influyó decisivamente la consolidación de la estrecha relación entre el Revolucionario Institucional y el Ejecutivo Federal como las piezas centrales del sistema político mexicano posrevolucionario, así como la evolución del sistema electoral mexicano.

Sobre este aspecto, se describe la creciente centralización de los procesos electorales en las agencias bajo control directo del Ejecutivo Federal y con sobrerrepresentación del PRI a partir de la Ley Electoral Federal de 1946 y hasta al menos 1993, año en que el Instituto Federal Electoral (IFE), máximo órgano de organización y operación electoral del país, fue *ciudadanizado* y dejó de estar bajo control directo del gobierno federal.

De igual relevancia, se describe el proceso durante el cual el PRI se convirtió en el centro de negociación y concertación de la clase política *revolucionaria*, así como en el canal más eficiente de promoción política desplazando en esa función a los partidos regionales que originalmente habían constituido a sus antecesores, los partidos Nacional Revolucionario (PNR) y de la revolución Mexicana (PRM), bajo el arbitraje de la Presidencia de la República. Además, se propone la hipótesis de que la prohibición constitucional a la reelección parlamentaria consecutiva de 1933, a la larga también fortaleció la disciplina de los legisladores priístas imposibilitados para reelegirse.

El argumento central al respecto, es que los diputados del Revolucionario Institucional

---

*misión mencionada- previo a su llegada a la Cámara y proponer una hipótesis sobre el efecto de dichos perfiles sobre la capacidad de los diputados para influir en el diseño y orientación del gasto público.*

<sup>8</sup> Véase I. i. 4.

<sup>9</sup> El año de arranque que utilizo es 1961. Por supuesto, el PRI logró la mayoría de las diputaciones desde su fundación misma en 1946.

respondían en gran medida, en el ejercicio de sus facultades legislativas, a la necesidad de promover una imagen de lealtad y disciplina ante la dirigencia del PRI y ante el Ejecutivo Federal en su esfuerzo por avanzar a posiciones de mayor prestigio en el gobierno, la administración pública o los órganos del mismo partido, así como para retornar al cargo legislativo posteriormente o simplemente para mantenerse activos en la política. Se describen también los métodos de selección de los candidatos a diputados en el PRI entre 1978 y 1989, buscando ilustrar la afirmación previa: el gran control de la dirigencia del PRI sobre los aspirantes a la Cámara como factor explicativo de la disciplina de las fracciones parlamentarias priístas.

El capítulo finaliza con algunos datos que muestran un doble efecto. Primero, el carácter fundamentalmente *amateur* de la mayor parte de los diputados mexicanos a partir de la reforma de 1933 que prohibió la reelección parlamentaria consecutiva; es decir, que la reelección de los diputados ha sido más la excepción que la regla. Así mismo, se muestra como el mismo fenómeno es apreciable en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, en la cual casi la totalidad de sus miembros lo ha sido sólo una vez.

En segundo lugar, se afirma que el sistema de partido hegemónico desestimuló la rendición de cuentas de los diputados ante sus electores y los ciudadanos en general y fortaleció la responsabilidad de los legisladores priístas ante el Ejecutivo Federal y la dirigencia de su partido. Por eso, se hace una descripción somera de las normas parlamentarias, de los estatutos del PRI, así como de la estructura y funcionamiento de su fracción parlamentaria que fortalecen la disciplina de los diputados federales ante su partido.

En los capítulos segundo y tercero, se analiza el desarrollo de los procesos de dictamen, debate y votación de los proyectos de PEF presentados por el Ejecutivo Federal cada año entre 1988 y 2000. La exposición se hace por periodos sexenales, correspondiendo el capítulo II al periodo 1988-1994 y el tercero, al periodo 1994-2000.<sup>10</sup> El análisis se hace en tres momentos.

El primero corresponde a la presentación de la iniciativa y de los criterios generales de política económica a cargo del secretario de despacho competente. Sobre este aspecto, se hace una descripción de los objetivos de política presupuestaria propuesta por el Ejecutivo Federal así como la justificación de la misma. La pregunta central a contestar en este senti-

---

<sup>10</sup> Me refiero al año en que se aprueba el presupuesto para el ejercicio presupuestal del año siguiente; es decir, 1988 se refiere a la aprobación del gasto para 1989 y 2000, a la aprobación del PEF para 2001.

do, es qué papel considera el gobierno federal que el Estado debe cumplir en la promoción y conducción del desarrollo y, por lo tanto, qué tipo de gasto público debe ser implementado para lograrlo.

Al respecto, se enfatiza que la política presupuestaria presidencial fue estructuralmente diseñada como soporte del proyecto de transformación del modelo de desarrollo impulsado por los gobiernos priistas *modernizadores* de Miguel De la Madrid (1982-1988), de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo, política que en términos generales, ha sido adoptada por el gobierno del panista Vicente Fox. Dicho proyecto fue expuesto como alternativa frente al agotamiento del intervencionismo estatal durante la segunda mitad de los años setenta y el inicio de los ochenta. Consistió en reformar el papel del Estado en la conducción y promoción del desarrollo retirándolo de los espacios que había ocupado como agente directo en la promoción y asignación de bienes y servicios.

El efecto sobre el PEF fue diverso. Los puntos más relevantes se refieren al decrecimiento constante del gasto público como proporción del PIB, el énfasis dado al control de la inflación por sobre el crecimiento acelerado de la economía, la búsqueda del equilibrio presupuestal –origen de la propuesta de reforma fiscal actualmente discutida en el Congreso– por sobre el intervencionismo, los límites al endeudamiento público así como la reformulación de prioridades en el gasto, tema en el que sobresalen el gasto en infraestructura para promover la productividad privada y no la acción directa del Estado así como el gasto social.

El segundo momento se refiere al dictamen sobre la iniciativa que debe presentar al Pleno para su debate y aprobación la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.<sup>11</sup> Al respecto, se describen los cambios propuestos al proyecto original enviado por el Ejecutivo Federal con especial énfasis a los cambios propuestos en montos y asignaciones. La consideración central es que los dictámenes presentados al Pleno incluyeron menos propuestas de cambios cuando el PRI contaba tanto con la mayoría en la comisión como en el número de curules, y que ocurrió lo contrario cuando no era así.

Finalmente, se describen las posiciones de los partidos representados en la Cámara –fundamentalmente el PRI, el PAN y el PRD– no sólo frente al dictamen sino ante las políticas económica y presupuestaria impulsada por el gobierno federal a cargo de Carlos Sali-

---

<sup>11</sup> En la LVIII Legislatura la comisión ha cambiado su nombre simplemente a Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

nas de Gortari (1988-1993), de Ernesto Zedillo (1994-1999) y durante el primer año de ejercicio del gobierno de Vicente Fox (2000).<sup>12</sup> La consideración central, es que las diferencias tienen su origen en el papel que cada partido considera que el Estado debe cumplir en la promoción y conducción del desarrollo.

Esquemáticamente, se describe que el PRI brindó un apoyo total a la política presupuestaria presidencial mientras los partidos opositores la descalificaron sistemáticamente durante el periodo 1988-1999. Las razones no fueron las mismas, pues mientras el PRD pidió mayor intervencionismo en la economía, el PAN demandó lo contrario exigiendo que el papel del Estado en la economía se concentrara en crear las condiciones jurídicas y fiscales, así como la infraestructura para apoyar la actividad productiva privada y social.

El objetivo central de este esfuerzo es demostrar que, durante el periodo analizado y como consecuencia del pluralismo ascendente en la composición de la Cámara de Diputados, la relación entre el Ejecutivo y los diputados en materia presupuestaria cambia. En términos generales, se demuestra que el Ejecutivo Federal encuentra mayores dificultades para la aprobación de los proyectos que ha elaborado, que el *cabildeo* y la negociación con los partidos es más intensa y que son mayores los cambios introducidos a las iniciativas en la LVII Legislatura en cual el PRI no contó con la mayoría absoluta como resultado de las necesarias alianzas con al menos otra fracción parlamentaria distinta a ese partido, a diferencia de lo ocurrido en las Legislaturas LIV, LV y LVI en que las modificaciones fueron escasas y de poca importancia.

En el mismo sentido, el capítulo III finaliza enfatizando que el primer gobierno no priísta debió aceptar la nueva situación, al no haber logrado el PAN la mayoría de las diputaciones, por lo que se ha fortalecido la capacidad de los diputados para modificar los proyectos del gobierno federal así como para limitar la discrecionalidad de la Presidencia en el ejecución del gasto público.

El trabajo finaliza con una serie de consideraciones sobre las perspectivas de las relaciones entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados en materia presupuestaria tras los resultados de las elecciones federales de 2000, y se sostiene que con la derrota del candidato presidencial del PRI se cierra una etapa de estrategias partidistas.

En el caso del PRI, se subraya que tras su derrota en las elecciones presidenciales no

<sup>12</sup> Me refiero al año en que se aprueba el ejercicio presupuestal para el año siguiente.

sólo perdió el cargo político más importante del país, sino su *jefatura real*. El reto en cuanto al tema del gasto público para dicho partido será elaborar una propuesta que haga énfasis en el papel del Estado en la promoción y conducción del desarrollo, habida cuenta de que en el periodo analizado no pareció tener más identidad que apoyar incondicionalmente al Ejecutivo Federal.

En cuanto al PAN, deberá demostrar que realmente puede ser una opción de gobierno diferente a la que durante tanto tiempo criticó, pero cuyas estrategias de gasto público ha adoptado al menos durante su primer año como partido gobernante. El dilema del PRD tiene mucho que ver con el mismo asunto. Como se muestra en el capítulo III, los criterios de racionalidad económica —muchos de los cuales dicho partido criticó severamente en el periodo analizado— han terminado por imponerse y parece claro que revertirlos abruptamente, como en varias ocasiones propuso, es todo menos saludable para el país.

El reto político fundamental lo comparten los tres partidos como aspirantes a la Presidencia dignos de tomarse en cuenta: competir al mismo tiempo que negociar la agenda presupuestaria, implementando medidas responsables sin renunciar a sus legítimas posiciones ideológicas y proyectos de Nación de cara a las elecciones federales de 2003 y 2006.

La responsabilidad deberá ser compartida por el Ejecutivo Federal, no sólo facilitando la *información sobre el tema a los partidos y legisladores para favorecer su opinión responsable y prudente*, sino renunciando a la vieja pretensión del Ejecutivo Federal de ser capaz de proponer un gasto público idóneo para lograr el desarrollo convencido de que en su partido están debidamente representados *todos* los intereses fundamentales de la sociedad. Para que se cumpla la afirmación hecha en este texto acerca de la disolución definitiva de lo que he llamado el *sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados*, esto último es fundamental.

### **Orientación y limitaciones del trabajo**

El trabajo que aquí se presenta no es una detallada descripción sobre la evolución del presupuesto de egresos sino sobre la lógica de funcionamiento de la Cámara de Diputados en lo que a mí me parece su etapa de transformaciones más significativas desde la consolidación de un bloque *revolucionario* hegemónico a partir de los años cuarenta. En ese sentido, el debate ideológico y programático de los partidos representados en la Cámara frente a una pieza tan importante de la política económica presidencial como es el Presupuesto de Egre-

sos de la Federación, es el indicador que he elegido para demostrar las hipótesis arriba descritas.

Por la misma razón no reviso detalladamente los datos que tanto el Ejecutivo Federal y los partidos políticos ofrecieron para sustentar sus criterios en materia presupuestaria en fuentes diferentes a las aquí citadas puesto que mi objetivo tampoco es adherirme a una posición o buscar desmentir a algún actor político particular.

Además, en todo momento he procurado mantener una posición lo más neutral posible evitando adherirme a cualquiera de las posiciones aquí descritas. En todo caso, espero que el lector encuentre en este texto la evidencia empírica que sustenta mis afirmaciones fundamentales, evidencia verificable en las fuentes citadas.

Finalmente, el foco de atención ha sido momento de la discusión del dictamen de la iniciativa del Ejecutivo Federal, de manera que no se revisa el proceso de negociación previo a la presentación de dicho dictamen ni se pretende identificar a los actores fundamentales de la misma; las alusiones que al respecto se muestran, son aquellas mencionadas por los legisladores durante los debates. En ese sentido, el trabajo se centra en la primera fase del proceso presupuestario y la fuente fundamental de información ha sido el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. El lector debe ser advertido de que una descripción más detallada y con mayores matices, deberá sustentarse en un abanico más amplio de fuentes de información.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> El proceso presupuestal consiste de tres fases: 1) el Ejecutivo Federal elabora el presupuesto y lo somete a la aprobación de la Cámara de Diputados; 2) el presupuesto es ejercido como gasto público; 3) la Cámara revisa la Cuenta Pública para constatar que el presupuesto fue ejercido bajo los lineamientos y en los montos aprobados por dicha representación (Cfr. Ugalde, 2000a, capítulo II y 2000b, ). Debo señalar, también, que no me ocupo de la otra cara de las finanzas públicas, que es el presupuesto de ingresos.

## CAPÍTULO I

### EL SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En los estudios sobre la Cámara de Diputados de México, es frecuente encontrar la observación de la poca atención que el tema ha recibido por parte de la Ciencia Política. Parece existir una suerte de consenso de que eso se debe a la escasa importancia que el Congreso, del que la Cámara de Diputados forma parte, ha tenido en el proceso de toma de decisiones en nuestro país. El papel central en ese aspecto lo han jugado, se considera, otros actores y otras instituciones y se ha resaltado, además, la debilidad y subordinación del Legislativo ante el Ejecutivo Federal.

Pablo González Casanova (1965) resaltaba el papel del Congreso como factor de estabilidad, sobre todo al momento del relevo presidencial, y como legitimador de las decisiones del Ejecutivo Federal más que como parte de un verdadero sistema de división y equilibrio de poderes; analizando el trabajo legislativo en la Cámara de Diputados entre 1935 y 1959, esa situación se expresaba en el predominio de las iniciativas del Ejecutivo Federal aprobadas por la mayoría de la Cámara —los diputados del partido del presidente— frente a una oposición prácticamente inexistente. Alonso Lujambio (1995) advierte lo poco que sobre el *proceso político* en la Cámara de Diputados se sabía bien entrados los años noventa, y sugería que dicho descuido se debe a la convicción de que la Presidencia de la República y la burocracia, el partido hegemónico (PRI) y sus corporaciones, además de los grupos empresariales y otros factores de poder, eran los que realmente influían en la toma de decisiones.<sup>1</sup>

Luis Carlos Ugalde (2000a) subraya el predominio de los estudios descriptivos, tanto de los que abordan las facultades legales del Congreso como de aquellos que describen su evolución histórica, y procesa una considerable cantidad de evidencia empírica buscando mostrar lo que considera el pobre papel que el depositario del poder Legislativo en México ha

---

<sup>1</sup> González Casanova (1965) presentaba la hipótesis de que eran los *factores reales de poder* —el ejército, el clero, los empresarios, los caudillos y caciques locales, el orden internacional y la posición de México en el mismo como país dependiente— los que en realidad funcionaban como contrapesos al poder presidencial, y subrayaba la gran distancia entre la norma escrita —el orden constitucional de la soberanía popular, el régimen de división de poderes y el federalismo— y la realidad —elecciones simbólicas y a veces fraudulentas, corporativismo, subordinación de los otros dos poderes al Ejecutivo, centralismo, etc— en la política de nuestro país. Es pertinente aclarar que González Casanova no ha utilizado el término *partido hegemónico*, sino el de *partido de Estado*, para referirse al PRI.

cumplido en la supervisión del gasto público entre 1970 y 1999. Para este autor, esa es una de las razones del escaso interés que el Congreso ha despertado en los estudiosos de la política mexicana.

Las hipótesis sobre las razones de la debilidad y subordinación del Legislativo frente a la Presidencia son varias. Para algunos eso se explica por la combinación de las facultades que el Constituyente de 1917 otorgó al Ejecutivo Federal y de las facultades *metaconstitucionales* de los presidentes, especialmente su papel como jefe *real* del partido hegemónico. Por ejemplo, María del Carmen Nava Polina, Jeffrey Weldon y Jorge Yáñez López (2000) consideran que existen cuatro condiciones necesarias que han fundamentado el presidencialismo en México; la primera es una Constitución que establece los elementos de un sistema político de corte presidencial, en el que los Poderes Ejecutivo y Legislativo están separados y el Ejecutivo goza de amplias facultades, mientras que las otras tres son *metaconstitucionales*.<sup>2</sup> La segunda es la presencia de un gobierno unificado en el que el partido del presidente controla ambas Cámaras del Congreso; el tercer elemento es la presencia de la disciplina partidaria de manera que las resoluciones del partido se convierten en obligación para los legisladores; finalmente, es necesario que el titular del Ejecutivo Federal sea tanto Presidente de la República como jefe máximo de su partido. Considerando que las legislaturas LIV y LV se caracterizan por la coexistencia de las cuatro condiciones mientras que en la LVI la cuarta disminuye y durante la LVII se pierde el gobierno unificado, estudian la producción legislativa en la Cámara de Diputados entre 1989 y 1999 y encuentran que a menor pluralismo en dicha Cámara corresponde mayor presentación presidencial de iniciativas y mayor aprobación de iniciativas presidenciales, y observan una tendencia inversa cuando el pluralismo es mayor y cuando no hay gobierno unificado.

También se ha resaltado el efecto de la institución de la no-reelección parlamentaria consecutiva sobre la fortaleza del Congreso. Ugalde (2000a) sugiere que la no-reelección parlamentaria consecutiva y los *poderes de promoción política* de la Presidencia generaron una dinámica de *responsabilidad invertida*; es decir, que los legisladores —en el periodo en que el PRI controló ambas Cámaras del Congreso— no se volvieron responsables ante sus electores sino ante el Presidente de la República y su partido como vías únicas de promoción política. El resultado fue un Congreso ineficaz como contrapeso al Ejecutivo, evidente

<sup>2</sup> Sobre la idea de las facultades *metaconstitucionales* en el sistema presidencial mexicano, la referencia común es el libro de Jorge Carpizo (1979).

en el pobre desempeño sobre todo de la Cámara de Diputados y su comisión de Programación y Presupuesto y de su Contaduría Mayor de Hacienda, y en el perfil poco profesional en actividades fiscalizadoras de los diputados que no pueden especializarse debido a la renovación completa de la Cámara cada tres años.

Con argumentos muy parecidos, Benito Nacif (1997a y 1997b) ha sostenido que la explicación del predominio de un solo partido en el Congreso mexicano se encuentra en el régimen de sanciones y recompensas que resulta de las instituciones electorales. Considerando que en la realización del esfuerzo congresional que se requiere para competir en las elecciones, así como en el desempeño de sus cargos, los políticos responden esencialmente al objetivo de conseguir el puesto público y a la forma en que anticipan sus carreras, sostiene que el dominio del PRI en la Cámara de Diputados se sostuvo mediante un sistema de rotación rápida y comprehensiva de cargos debido a la reforma antirreeleccionista de 1993 y analiza los efectos de largo plazo de ese arreglo sobre el sistema de partidos. También ha analizado las carreras políticas de los miembros de la Cámara de Diputados (1996) -con especial atención en el PRI como el principal vehículo de reclutamiento y promoción del sistema político mexicano, mostrando lo que llama la *estructura de las oportunidades políticas* y las consecuencias de la no-reelección consecutiva en los logros y las estrategias de los diputados. Asimismo, (2000) ha estudiado el funcionamiento de las comisiones permanentes en la Cámara de Diputados en el largo periodo en que el PRI tuvo la mayoría de los escaños, y por lo tanto, el control de las decisiones en ese órgano, enfatizando el efecto de la no-reelección consecutiva en la estabilidad e independencia de las comisiones. En términos generales, este autor ha buscado explicar la sólida disciplina de las bancadas priístas en el Congreso como resultado del reforzamiento de los poderes del PRI y de la Presidencia de la República como los canales más efectivos de promoción para los legisladores.

Alonso Lujambio (1995) enumera una serie de factores que contribuyeron a la debilidad del Legislativo frente al gran poder de la Presidencia de la República e intenta superar el limitado análisis jurídico y constitucional sobre el tema. Considera que el hiperpresidencialismo mexicano se explica por la hegemonía del PRI en las arenas legislativa y ejecutiva, por la función del presidente en turno como líder verdadero de ese partido, por la institución de la no-reelección parlamentaria consecutiva en 1933 y por la desaparición de los partidos regionales en el mismo año, procesos que volvieron a los políticos miembros de la gran coalición revolucionaria concentrada en el PNR dependientes de los órganos centrales

del partido y del *Jefe Máximo* Calles, en un principio, y de la Presidencia después, y por el liderazgo del Ejecutivo en una coalición ganadora durante décadas sostenida por el reparto de oportunidades de promoción que esa calidad permitía. En un ensayo sobre el gobierno de la Cámara de Diputados (1999), expone la manera en que la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno, las dos instancias por excelencia de estructuración y distribución de poder, se han repartido institucionalidad y atribuciones a lo largo de la historia de dicha Cámara. Describe el debilitamiento constante de la Mesa Directiva y el fortalecimiento de la Gran Comisión y la manera en que ésta se convirtió en el ámbito central de la gran institucionalidad del dominio político del PRI en el marco de un sistema de partido hegemónico de alianzas sectoriales y territoriales, y concluye subrayando el desgaste de ese arreglo a medida que aumenta la pluralidad en la Cámara.

El interés renovado en el estudio del Congreso mexicano parece deberse precisamente a la *renovación* de los procesos políticos en las Cámaras, sobre todo a partir de las elecciones federales de 1988 en que el PRI perdió por vez primera la mayoría calificada y tras la pérdida de dicho partido de la mayoría absoluta en 1997 en la Cámara de Diputados.<sup>3</sup> En ese sentido, Lujambio (1995) revisa el comportamiento de las fracciones parlamentarias, en particular del PRI, del PAN y del PRD en las Legislaturas LIV y LV y concluye que la cooperación y competencia entre esos partidos revirtió previas delegaciones y acotó al Ejecutivo. En un trabajo posterior en coautoría (1998), propone algunos escenarios posibles para el proceso presupuestario en el contexto del primer gobierno dividido tras 65 años de gobiernos unificados, y concluye que la aprobación del presupuesto en un escenario de ese tipo está sujeto, bajo las particularidades del caso mexicano, a los *dilemas* enfrentados por el PAN y el PRD entre cooperar con el Ejecutivo y su partido y evitar la parálisis institucional o asumir una actitud competitiva y no cooperativa rumbo a la elección presidencial de 2000. Recientemente (2000), ha descrito el *tránsito a la democracia* en México como el paso del *autoritarismo mayoritario* a una *democracia consensual*, en el que la Cámara de

---

<sup>3</sup> La Cámara de Senadores no parece atraer tanto la atención de los estudiosos del Congreso mexicano como lo ha hecho la de Diputados. Podemos suponer que ello se debe a que hasta 1997 el PRI perdió la mayoría de dos tercios de las senadurías, necesaria para lograr reformas constitucionales sin necesidad de contar con el apoyo de legisladores de otros partidos; además, se debe subrayar que una mayoría calificada en el Senado sin una igual en la Cámara de Diputados no tiene gran valor porque una reforma aprobada por los senadores priistas podía ser rechazada por los diputados opositores, quienes en 1997 constituyeron el *bloque opositor* o *Grupo de los Cuatro*. Esa tendencia se confirmó en los comicios de 2000, pues el otrora partido hegemónico no recuperó la mayoría calificada ni la absoluta en la llamada Cámara Baja mientras que en el Senado no logró el 50% de los asientos, aunque continúa siendo la primera minoría en ambas cámaras.

Diputados se ha convertido en el punto de encuentro, reconocimiento y negociación entre los partidos en un contexto de *podér compartido*.

Ugalde (2000a) muestra que a medida que la oposición tiene mayor presencia en la Cámara de Diputados, ésta aumenta su capacidad fiscalizadora ante el Ejecutivo federal, además de que se diversifican las expectativas de los diputados sobre su futuro y sobre su papel como legisladores. Benito Nacif (1999) afirma que el cambio político más importante en dicha Cámara fue la consolidación de los grupos parlamentarios de la oposición, de manera que la búsqueda de alianzas pluripartidistas para legislar se convierte en una práctica común a diferencia del funcionamiento normal del sistema en el que el PRI era hegemónico pero advierte los efectos negativos de la persistencia de la no-reelección parlamentaria consecutiva sobre la profesionalización e independencia de los legisladores. Antonia Martínez y Rafael Loyola Díaz (2000) exploran las opiniones de los diputados mexicanos sobre su relación con los grupos parlamentarios en los que están integrados así como la valoración que hacen sobre las funciones que llevan a cabo.

Alicia Hernández Chávez (1998) ha estudiado la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en materia económica entre 1982 y 1997, haciendo una cuidadosa reconstrucción histórica de los debates legislativos sobre las políticas *modernizadoras* del Ejecutivo Federal. Muestra cómo en el Congreso se expresan los puntos de vista de partidos, grupos de interés y ciudadanos por conducto de los diputados y senadores frente a los funcionarios y cuerpos administrativos que ejecutan dichas políticas, y concluye que en dicho periodo un cuerpo tradicionalmente tan devaluado –el Congreso– se revitaliza gracias a la acción conjunta de los partidos ahí representados.

## **1.1 RELACIONES ENTRE EJECUTIVO FEDERAL Y LEGISLATIVO. EL CASO DEL GASTO PÚBLICO**

Como lo han señalado los autores arriba citados, en México el Congreso no ha sido un eficaz contrapeso a la Presidencia de la República. En el caso que aquí nos interesa, esa situación se expresa en la limitada capacidad de la Cámara de Diputados para influir en el diseño del gasto público, específicamente, del Presupuesto de Egresos de la Federación. Que esa ha sido la realidad de la relación entre la Presidencia de la República y la Cámara de Diputados, y que recientemente esa relación ha comenzado a cambiar, son lugares comunes sobre el tema.

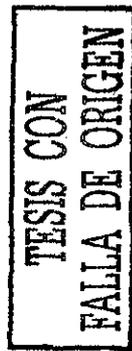
Más allá del lugar común o la condena a esa lógica de operación política, en este capítulo se propone que es importante entender las razones de que así haya ocurrido. Aquí se considera que la razón fundamental del pobre papel de la Cámara de Diputados en el diseño del gasto público y, por lo tanto, de su limitada capacidad de contrapeso ante la conducción presidencial del desarrollo, se encuentra en la consolidación -en su composición y en la dirección en sus órganos de gobierno- de un sistema de *partido hegemónico*<sup>4</sup> de alta disciplina, *subsidiado* por la Presidencia de la República como líder de una coalición política ganadora y reforzada con la institución de la no reelección parlamentaria consecutiva en 1933, y por el control de la dirigencia del partido hegemónico (el PRI) sobre las nominaciones de candidatos a diputados federales que están impedidos constitucionalmente a reelegirse para el periodo inmediato.

### I.1.1 La estructura formal del régimen político en México

En la Constitución de México está codificado un régimen presidencial con división de Poderes. En la prohibición de que dos o más de los poderes se reúnan en una sola persona o corporación, excepto cuando se otorgan facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión en “casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, se encuentra la garantía de independencia de cada uno de los mismos.<sup>5</sup> Como señala Tena Ramírez (2000), dicho precepto busca prevenir el abuso del poder mediante su división.

<sup>4</sup> El concepto de *sistema de partido hegemónico* está tomado del libro de Giovanni Sartori (1987). Para él, la distinción fundamental entre los sistemas de partidos se refiere a la *competitividad*, mientras que la *competencia* se refiere a la estructura electoral en la que los escaños se disputan entre dos o más candidatos al puesto -estructura o regla del juego-, la *competitividad* se refiere al *estado concreto* del juego. Desde esta perspectiva, el sistema de partidos en que el PRI era hegemónico, no era competitivo -Sartori lo llama *sistema de partido hegemónico-pragmático*-, pues a pesar de permitirse la existencia de diversos partidos que formalmente competían por los puestos de elección popular, el sistema giraba en torno al PRI mientras que los demás partidos -como partidos de *segunda*- no tenían posibilidades de convertirse en opositores serios a su hegemonía. En ese estado de cosas, la alternancia no ocurre y de hecho no puede ocurrir mientras no existan las condiciones que exijan al partido hegemónico a actuar con responsabilidad en el gobierno. Mi adaptación del concepto al caso de la Cámara de Diputados enfatiza precisamente las condiciones concretas del juego: la abdicación de la Cámara de sus poderes de contrapeso ante el Ejecutivo Federal frente a la capacidad de la Presidencia de la República para lograr la aprobación de su política presupuestaria con el apoyo disciplinado de su partido como mayoría gobernante y legislativa, a pesar de que -como puede verse páginas adelante- a partir de 1970 los partidos opositores tienen cada vez mayor presencia en la Cámara, la cual además está dotada constitucionalmente de poderes para contrapesar la política presupuestaria presidencial.

<sup>5</sup> El artículo 49 de la Constitución es el que consagra la división de Poderes, mientras que el 29 se refiere a los casos en que al Ejecutivo de la Unión se le pueden conceder facultades extraordinarias para legislar en casos de gran peligro para el país.



La separación e independencia de los Poderes no significa su dislocamiento, sino que su coordinación se realiza haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes u otorgando a cada uno de los Poderes algunas facultades que no son peculiares de ese Poder, sino de alguno de los otros dos.<sup>6</sup>

En nuestro régimen presidencial coinciden formalmente las características arriba descritas. Ocupémonos de los dos poderes que nos interesan en este trabajo.

El Poder Ejecutivo de la Unión recae en un solo individuo llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Al ser el nuestro un régimen presidencial, no se encuentra la subordinación del Ejecutivo al Legislativo que puede observarse en los regímenes parlamentarios en los que la formación y duración del gobierno depende de la *confianza* que el Parlamento ha depositado en él.<sup>7</sup> De hecho, al titular del Poder Ejecutivo le caracteriza una gran independencia frente al depositario del Poder Legislativo y, por lo tanto, frente a cada una de las Cámaras. Esa independencia se sintetiza en su capacidad para nombrar y remover libremente a una gran cantidad de funcionarios en la administración pública centralizada y descentralizada, y en la irresponsabilidad de que goza su titular durante el periodo de su encargo.

<sup>6</sup> Tena Ramírez, op. cit. capítulo XII.

<sup>7</sup> En opinión de Tena Ramírez (*cf.* op. cit. capítulo XIII) nuestro sistema presidencial acusa algunos matices de parlamentarismo. En realidad, se trata de algunos procedimientos que no debilitan por sí mismos al Ejecutivo ante el Legislativo. El primer caso es el del refrendo (la exigencia de autenticación al disponer que el secretario de Estado firmará los decretos, reglamentos y órdenes del Presidente que incumban al despacho a su cargo), de manera que se vuelve corresponsable (penal, técnica y políticamente) de los actos del Presidente; en su opinión, así se compensa la irresponsabilidad de que goza el Presidente (excepto en casos de traición y de delitos graves del orden común) durante el tiempo de su encargo (*cf.* Artículo 108) pues los secretarios sí son responsables penalmente durante el tiempo de su encargo previo desafuero. De cualquier manera, afirma, la autoridad del Ejecutivo Federal no se ve menoscabada de esta manera porque tiene la capacidad de remover libremente al secretario que se niegue a refrendarlo (recordemos que la Constitución otorga al Presidente la capacidad de nombrar y remover libremente a los secretarios) o de sostener frente al Congreso a un secretario que lo refrendó aunque los legisladores pretendan que sea removido por alguna razón. Otro matiz parlamentario es la obligación, según el artículo 93, de que los secretarios acudan tras la apertura del primer periodo ordinario de sesiones a informar del estado que guarda el ramo a su cargo, así como la facultad de cualquiera de las Cámaras para integrar comisiones de investigación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Además, mediante una reforma en diciembre de 1994, se les faculta para citar a los secretarios de Estado y a otros funcionarios dependientes del Ejecutivo Federal, incluido el titular de la PGR, para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Esto no tiene nada que ver, por supuesto, con la búsqueda del *voto de confianza* de que dependen los gobiernos en sistemas parlamentarios, pues los funcionarios citados sólo acuden a ilustrar a las Cámaras sobre los asuntos que les interesan o discuten. Dos casos más. Cuando las Cámaras no se ponen de acuerdo en la fecha de clausura de sus sesiones ordinarias, el artículo 66 ordena que sea el Presidente quien la fije. Finalmente, en caso de falta absoluta del presidente, los artículos 84 y 85 facultan al Congreso para nombrar a quien lo sustituya; sin embargo, ni el personaje designado ni tampoco sus colaboradores quedan de ninguna manera supeditados al Legislativo como ocurre en los regímenes parlamentarios (*Cfr.* Tena Ramírez, op. cit. y artículos 66, 84, 85 y 96 de la Constitución).

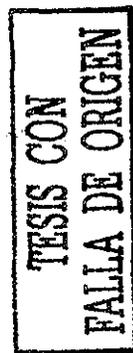
Aún más, como apunta Tena Ramírez,<sup>8</sup> la facultad de *veto* que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso, facultad que teóricamente es una defensa del Ejecutivo ante intromisiones del Legislativo además de que lo asocia en la formación de la ley, fortalece a la institución presidencial frente al Legislativo.

Por su parte, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores según el modelo bicamarista nacido en Inglaterra e introducido en América tras su adopción en Estados Unidos.<sup>9</sup> De la misma manera que en el caso del Ejecutivo, la Constitución busca garantizar la separación e independencia entre Poderes en el diseño del sistema bicamarista y de las atribuciones del depositario del Poder Legislativo.

En primer lugar, mediante la división debilita al Poder Legislativo que puede buscar predominar sobre el Ejecutivo, fortaleciendo la capacidad de defensa de éste ante amagos del primero. En segundo lugar, en caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, la otra puede intervenir como mediadora; cuando el conflicto se da entre las dos Cámaras y el Ejecutivo, la presunción fundada es que el Legislativo tiene la razón. En tercer lugar, el sistema bicamarista es un freno natural a la precipitación, el error y las pasiones polí-

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> El sistema bicamarista fue adoptado en la Constitución de 1824, estableciendo la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado. Los diputados eran electos por los ciudadanos y los segundos por las legislaturas de los estados. La Constitución de 1836, de corte centralista, conservó el bicamismo pero el Senado dejó de representar a los estados que habían dejado de existir. Éste se distinguía de la Cámara de Diputados por la elección indirecta de sus miembros que hacían las Juntas Departamentales de acuerdo con tres listas de candidatos formadas respectivamente por la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia. En 1843, en las Bases Orgánicas, el Senado fue reformado nuevamente adquiriendo un carácter de representación de clases; un tercio de los senadores era designado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia de entre aquellas personas que se hubieran distinguido en la carrera civil, militar o eclesiástica y que hubieran desempeñado algunos de los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del Despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división. Los otros dos tercios eran elegidos por las Asambleas Departamentales y debían pertenecer a algunas de las clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes. Con el restablecimiento en 1846 de la Constitución de 1824, además de dos representantes por cada uno de los estados y del Distrito Federal el Senado se integró por un número de senadores equivalente al número de estados, elegidos por los demás senadores, los diputados y la Suprema Corte de entre aquellas personas que hubieran desempeñado puestos de importancia según las Bases Orgánicas de 1843. El Constituyente de 1856 suprimió el Senado, impulsado probablemente por el deseo de eliminar un cuerpo que consideraba de tendencias aristocráticas. En 1874 el bicamismo fue restablecido, y la Constitución de 1917 ordenó que esa fuera la forma del depositario del Poder Legislativo (véase Tena Ramírez, op. cit. capítulo XIV)



ticas al hacer corresponsables a ambas Cámaras en la formación de la ley durante el proceso legislativo.<sup>10</sup>

Finalmente, los diputados y senadores gozan de dos defensas en el ejercicio de sus funciones. La primera es la irresponsabilidad, consistente en su inviolabilidad por las opiniones que manifiesten durante el desempeño de sus cargos, lo mismo después de concluirlos, y por las que jamás podrán ser reconvenidos.<sup>11</sup> La segunda es la inmunidad, consistente en la incapacidad de las autoridades judiciales para perseguir penalmente a los diputados y senadores durante el tiempo de su representación si previamente la Cámara respectiva no autoriza el desafuero que implica la privación del cargo del representante. Es decir, mientras que el principio de irresponsabilidad busca proteger a los legisladores de posibles ataques de miembros de cualquiera de los tres Poderes por la expresión de sus ideas durante y después del tiempo de su encargo, la inmunidad (fuero) garantiza la protección al legislador en funciones pero lo hace responsable penalmente previa autorización del Congreso a las autoridades respectivas.<sup>12</sup>

El mismo principio de separación e independencia se encuentra en las relaciones entre las Cámaras.<sup>13</sup> La capacidad de dar a la nación las leyes es facultad del Congreso,<sup>14</sup> y cada una de las Cámaras es *socia* de la otra en ese proceso en condiciones de igualdad, de manera que ninguna tiene el poder de prevalecer sobre la otra (Nacif, 1999). Esta situación puede ser mejor explicada con una breve descripción del proceso legislativo.

Según la Constitución, tanto los diputados como los senadores federales tienen capacidad para iniciar leyes o decretos.<sup>15</sup> Durante el proceso legislativo, una de las Cámaras adop-

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Cfr. Artículo 61 de la Constitución.

<sup>12</sup> Sobre la caracterización de las responsabilidades en que pueden incurrir los diputados y senadores federales —como servidores públicos— véanse particularmente los artículos 108, 109, 110, 111 y 112.

<sup>13</sup> En realidad, el sistema de división de poderes en México consiste en un fraccionamiento *tripartita* de competencias: las que corresponden a la federación y a los estados; las que corresponden a cada uno de los tres poderes federales; y las que corresponden a cada una de las Cámaras del Congreso.

<sup>14</sup> Artículo 70 constitucional.

<sup>15</sup> Además de los diputados y senadores federales, el Presidente de la República y las legislaturas de los estados tienen el derecho de iniciar leyes o decretos (artículo 71), y en el caso de las Cámaras, el proceso puede iniciar en cualquiera de las dos indistintamente excepto “los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán de discutirse primero en la Cámara de Diputados” (artículo 72, inciso H). Aunque en opinión de Tena Ramírez (op. cit) la enumeración clara de aquellos que tienen derecho a iniciar leyes es una prohibición implícita a los particulares, el artículo 61 del reglamento del Congreso establece que “toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones”. (En 1999, la Ley Orgánica del Congreso fue reformada y

ta el papel de “Cámara de origen” y la otra de “Cámara revisora” en la confección de una ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras. El proceso legislativo inicia con el envío de la iniciativa por parte de la Mesa Directiva de la Cámara de origen a la comisión revisora, la cual debe elaborar un dictamen consistente en una recomendación al Pleno para aprobar la iniciativa tal como se presentó, para aprobarla con modificaciones o para rechazarla sin que existan límites en esta capacidad. El dictamen es presentado ante el Pleno en una primera lectura para conocimiento de los legisladores. En una segunda lectura, el dictamen se discute y se vota, primero en lo general y luego en lo particular; es decir, los legisladores votan la ley en su conjunto y también artículo por artículo. El Pleno tiene la capacidad de aprobar el dictamen, con o sin modificaciones, regresarlo a comisiones o rechazarlo. Si el dictamen es aprobado, la iniciativa –como iniciativa de la Cámara de origen, considerando las modificaciones aprobadas- se turna a la Cámara revisora en la cual pasa exactamente por el mismo procedimiento (Nacif:1999); si es aprobada se remite al Ejecutivo –justo aquí termina el proceso legislativo- quien, si no tiene observaciones que hacer, tiene la obligación de publicar el decreto de ley inmediatamente.<sup>16</sup>

Cuando la Cámara de origen desecha un proyecto de ley o decreto, el mismo no puede ser presentado durante las sesiones del año.<sup>17</sup> En caso de que una iniciativa aprobada en la Cámara de origen fuese desechada totalmente por la Cámara de revisión, debe volver a la de origen con las observaciones que se le hubieren hecho. Si examinada otra vez es aprobada por la mayoría absoluta de los miembros presentes, debe volver a la Cámara que la desechó, la cual la tomará nuevamente en consideración, y si la aprueba por la misma mayoría, pasa al Ejecutivo para su inmediata publicación; pero si es nuevamente rechazada, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.<sup>18</sup>

Si un proyecto de ley o decreto es desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de origen debe versar únicamente sobre lo desechado, o lo reformado, o lo adicionado, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora son aproba-

---

el trabajo legislativo para la expedición de un nuevo reglamento continuaba hasta el momento en que esto fue escrito; se ignora si el nuevo reglamento conservará esta disposición o si acaso será derogada o reformada) Cfr. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos, artículo 61.

<sup>16</sup> Artículo 72, inciso “a”.

<sup>17</sup> Artículo 72, inciso “g”.

<sup>18</sup> Artículo 72, inciso “d”.

das por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se envía el proyecto al Ejecutivo para su inmediata publicación. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora son reprobadas por la mayoría de votos de la Cámara de origen, deben volver a la Cámara revisora para que se tomen en cuenta las razones de la de origen, y si por la mayoría absoluta de votos presentes se desechan en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su inmediata publicación. Si la Cámara revisora insiste, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no puede ser presentado sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.<sup>19</sup>

Cuando el proyecto es aprobado en su totalidad por ambas Cámaras y el Ejecutivo no hace observaciones al mismo, entendiéndose que no tiene observaciones que hacer cuando no devuelve el proyecto con las mismas dentro de diez días útiles, se procede a su inmediata publicación. Pero cuando, recibido el proyecto por el Ejecutivo éste lo objeta totalmente o en parte dentro del plazo mencionado, regresa el proyecto con las observaciones respectivas a la Cámara de origen donde deberá ser nuevamente discutido, y si fuese aprobado por las dos terceras partes del número total de votos, pasa de nuevo a la Cámara revisora. Si ésta lo aprueba por la misma mayoría, el proyecto se convierte en ley o decreto y vuelve al Ejecutivo para su promulgación.<sup>20</sup>

Como se puede observar, en la Constitución se encuentra no sólo la preocupación de preservar la autoridad de las Cámaras entre sí y ante el Ejecutivo, sino la de establecer los mecanismos que deben seguirse en la resolución de las controversias que surgen durante la formación de las leyes.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Artículo 72, inciso "e".

<sup>20</sup> Artículo 72, inciso "c".

<sup>21</sup> Felipe Tena Ramírez es de la opinión de que una descripción tan detallada de dichos procedimientos es "impropia", además de que genera "oscuridad" y "desorden", en el texto constitucional. Como puede observarse con facilidad, no comparto dicho prurito técnico. Aún más, cómo veremos en páginas posteriores, me parece que el riesgo de parálisis de gobierno por conflictos entre la Cámara de Diputados y la Presidencia de la República puede superarse mediante la reforma que haga explícito el procedimiento a seguir cuando, vencido el plazo para la aprobación del presupuesto, no se ha logrado un acuerdo entre legisladores y Ejecutivo.

### 1.1.2 Estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados se compone de legisladores electos por voto popular, directo y secreto y se renueva en su totalidad cada tres años. Su integración y sus facultades están reglamentadas por la Constitución, mientras que su estructura y funcionamiento están reglamentadas por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Independientemente del principio por el que hayan logrado el escaño –mayoría relativa o representación proporcional–, la forma en que los diputados se integran al trabajo de la legislatura para la que han sido electos es como miembros de un grupo parlamentario compuesto por miembros de una misma filiación partidaria.<sup>22</sup> Según la Ley Orgánica del Congreso General, un grupo parlamentario puede constituirse con un mínimo de cinco diputados.<sup>23</sup> Aunque según una lectura estricta de este ordenamiento todos los diputados deben formar parte de un grupo concreto, se permite que quienes dejen de pertenecer a un grupo podrán integrarse a cualquiera de los ya constituidos; aún más, si el representante decidiera no pertenecer a grupo alguno, será considerado como diputado sin partido o *independiente* gozando con todas las prerrogativas y el apoyo humano y material de la Cámara para el desarrollo de sus actividades.<sup>24</sup>

Como se señaló páginas arriba, el proceso legislativo inicia en el momento en que las iniciativas son turnadas a comisiones para su estudio y análisis. Las comisiones permanentes se integran a partir de los grupos parlamentarios y desde 1824 la Gran Comisión ha tenido grandes facultades para su integración: de 1824 a 1897 tenía la facultad de nombrar por mayoría absoluta de votos a los integrantes de las comisiones permanentes y a partir de ese año y hasta 1994, tuvo la facultad de proponerlos al Pleno; a partir de 1994, esa atribución se trasladó a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) (Lujambio, 1999) en tanto que la nueva Ley Orgánica del Congreso, decretada en 1999, otorgó esta facultad a la Junta de Coordinación Política. Su carácter *permanente* consiste en que sus miembros son electos para ejercer el cargo durante los tres años que dura la legislatura

<sup>22</sup> Cfr. Artículo 70 de la Constitución y artículo 14 de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>23</sup> Cfr. Artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>24</sup> Cfr. Artículo 30 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

de la que forman parte, y su número suele variar entre legislaturas dependiendo de las necesidades legislativas del momento.<sup>25</sup>

Los órganos directivos de la Cámara son la Presidencia, la Mesa Directiva y la Gran Comisión.<sup>26</sup> La primera es ocupada por el presidente de la Mesa Directiva, quien es presidente también del Congreso. De 1824 a 1997, el cargo era ejercido durante un mes; a partir de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso en 1999, la duración del cargo es de un año con posibilidades de reelección.<sup>27</sup> La Mesa Directiva es un cuerpo colegiado integrado por diputados electos por las dos terceras partes de los votos de los diputados presentes<sup>28</sup>, y es el órgano rector del Pleno; es decir, es el encargado de conducir las sesiones, dar curso reglamentario a los asuntos de que conozca la Cámara, cumplimentar el orden del día tomando en consideración las proposiciones del órgano correspondiente<sup>29</sup> y vigilar la distribución e impresión del Diario de los Debates. Se integra por su presidente, vicepresidentes,<sup>30</sup> secretarios,<sup>31</sup> y prosecretarios<sup>32</sup> (Lujambio, idem).

La Gran Comisión fue un colegio de legisladores que en su mayoría representó a los Estados de la República y al Distrito Federal en esta Cámara.<sup>33</sup> De 1979 a 1994, se integró

<sup>25</sup> La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que determina la estructura de las Cámaras es producto de la reforma que en agosto de 1999 abrogó la Ley de mayo de 1979, así como las respectivas reformas y adiciones de diciembre de 1981 y julio de 1994. Su artículo 39 enumera las comisiones que deben mantenerse de Legislatura en Legislatura, mientras que el artículo 71 del Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos autoriza que cada una de las Cámaras aumente o disminuya el número de las comisiones dependiendo de las necesidades coyunturales. Además de las comisiones permanentes, existen las *especiales*, que se forman para la atención de asuntos específicos y con un plazo limitado de duración para cumplir con el fin para el cual fueron creadas, tras el cual se extinguen (artículo de la Ley Orgánica). Finalmente, existen las comisiones de investigación (artículo 41), también con carácter transitorio a fin de realizar indagaciones sobre el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria (artículo 93 de la Constitución).

<sup>26</sup> En la LVII Legislatura la Gran Comisión no se integró, y su figura desapareció de la Ley Orgánica del Congreso tras la reforma de 1999.

<sup>27</sup> Cfr. Artículo 17.

<sup>28</sup> Hasta 1999, se integraba por mayoría de votos (Cfr. Lujambio; 1999)

<sup>29</sup> De 1979 a 1994, se trataba de la Gran Comisión; después de 1994, se trata de la CRICP.

<sup>30</sup> Entre 1979 y 1994, fueron 5 renovados cada mes. Entre 1994 y 1999, fueron tantos como grupos parlamentarios existían en la Cámara. A partir de 1999, son 3, duran en su cargo un año y pueden ser reelectos (Cfr. Ley Orgánica del Congreso, artículo 17)

<sup>31</sup> De 1979 a 1994, duraban en el cargo un periodo de sesiones, y a partir de 1994 se renovaron cada mes. Desde 1979 su número se mantuvo en cuatro, pero a partir de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso en 1999, son 3, duran en su cargo un año y pueden ser reelectos (Cfr. Ley Orgánica del Congreso, artículo 17)

<sup>32</sup> De 1979 a 1994, se renovaban cada periodo de sesiones, y a partir de 1994, lo hicieron cada mes. Desde 1979, su número se mantuvo en cuatro. La reforma a la Ley Orgánica del Congreso en 1999 desapareció la figura de prosecretarios.

<sup>33</sup> Susana Thalía Pedroza De la Llave (2000) ubica el origen de la Gran Comisión en 1857. Alonso Lujambio (1999) afirma que fue creada en 1824. Ambos coinciden, sin embargo, en que se trató de un colegio creado para perfeccionar la representación de los estados; en el primer caso, la autora lo atribuye a la necesidad de contar con un órgano que representara a las entidades federativas en el Congreso unicameral, mientras que

con los coordinadores de cada fracción parlamentaria y su presidente era el líder del grupo mayoritario –aquel que lograra el 50% + 1 de los escaños. Entre 1994 y 1997, la integraron también los diputados de la mayoría que figuraron en los dos primeros lugares de las listas cerradas de cada circunscripción y aquellos otros diputados que en cada legislatura consideró necesario el coordinador de la fracción parlamentaria mayoritaria<sup>34</sup> (Lujambio, ídem).

En 1997 la gran Comisión no se formó debido a que ningún partido logró el 50% + 1 para hacerse con la presidencia de la misma, para asignar como miembros a los dos primeros lugares de las listas cerradas de cada circunscripción y para decidir, discrecionalmente, quienes debían integrarse a la misma según lo considerara *necesario* su presidente.

Su lugar fue ocupado por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la CRICP. Ésta fue creada en la LIV Legislatura (1991-1994), aunque hasta 1994 su único fin era el de servir como foro que representara la pluralidad de la Cámara y como ámbito institucional para el enlace y coordinación de los grupos parlamentarios. En 1994 la figura de la CRICP fue introducida a la Ley Orgánica del Congreso y se le dotó de facultades explícitas, muchas de ellas antes en poder de la Gran Comisión, incluida la facultad de proponer al Pleno la integración de las comisiones permanentes. Se ordenó, además, que se integrara con todos los coordinadores parlamentarios más una cantidad igual del grupo mayoritario; la Gran Comisión era la encargada de designar a éstos últimos miembros. Durante la LVII Legislatura (1997-2000) la CRICP sólo fue integrada por los coordinadores parlamentarios –cinco- y no pudo sumarse una cantidad igual de representantes de la fracción mayoritaria pues tal no existió (Lujambio, ídem). Con el decreto de la nueva Ley Orgánica del Congreso en 1999, desapareció la figura de la Gran Comisión y la CRICP fue sustituida por la Junta de Coordinación Política integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario. Su presidente es el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo tiene la mayoría absoluta de las curules y dura en su cargo toda la Legislatura. Cuando ningún grupo cuenta con la mayoría, es presidida sucesivamente por los coordinadores parlamentarios en orden decreciente según el número de legisladores que integran cada grupo durante un año.

---

Lujambio sostiene que fue creada para contrapesar el poder de la Mesa Directiva dominada por los diputados de los estados con mayor representación.

<sup>34</sup> Las listas cerradas son elaboradas por lo partidos políticos a partir de 1979. En ellas, figuran los candidatos a diputaciones de representación proporcional; es decir, no aquellos que obtienen su curul como ganadores en los distritos uninominales o de mayoría relativa, sino quienes la obtienen a partir de la votación lograda por su partido en circunscripciones plurinominales según el sistema electoral mixto producto de las reformas de 1977 y de 1986. el sistema se describe con cierto detalle páginas abajo.

La función de la Junta es expresar la pluralidad de la Cámara, así como crear las condiciones para que sean posibles los acuerdos necesarios a fin que dicho cuerpo legislativo sea capaz de cumplir con las obligaciones que constitucional y legalmente le corresponden. Sus atribuciones son:

- a) impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;
- b) presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;
- c) proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral;
- d) presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara;
- e) elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;
- f) asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los Grupos Parlamentarios.<sup>35</sup>

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es un órgano fundamental en la negociación entre los grupos parlamentarios creada también a partir de la reforma de 1999 a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cuenta con las siguientes atribuciones:

- a) establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, las formas que siguen los debates, discusiones y deliberaciones;
- b) proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que rige la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Admi-

---

<sup>35</sup> Artículo 34, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

nistrativos y Financieros y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera;

c) impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;

d) llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara;

La Conferencia se integra con el presidente de la Cámara –quien también la preside–, los miembros de la Junta de Coordinación Política y el Secretario General de la Cámara. Las decisiones se toman por consenso o por mayoría absoluta cuando éste no se logra. Mientras el Secretario General tiene voz pero no voto, el presidente sólo tiene derecho a voto en caso de empate.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Cfr. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, artículos 37 y 38.

**Cuadro 1**  
**Estructura de la Cámara de Diputados 1979-2000**

ÓRGANO	COMPOSICIÓN
Gran Comisión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De 1979 a 1994, se integró con los coordinadores de cada fracción parlamentaria y su presidente era el líder del grupo mayoritario.</li> <li>- Entre 1994 y 1997, la integraron también los diputados de la mayoría que figuraron en los dos primeros lugares de las listas cerradas de cada circunscripción y aquellos otros diputados que en cada legislatura consideró necesario el coordinador de la fracción parlamentaria mayoritaria.</li> <li>- No fue posible su formación para la LVII Legislatura (1997-2000). Fue sustituida por la Comisión de Régimen Interno y Coordinación Política en 1997.</li> <li>- Desapareció su figura en 1999.</li> </ul>
Junta de Coordinación Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustituyó a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Se integra con los coordinadores de los grupos parlamentarios.</li> <li>- Sus funciones más importantes son proveer las condiciones que hagan posible la formación de consensos para agilizar el trabajo legislativo, proponer al Pleno la integración de las comisiones así como someter a la aprobación del mismo el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara, así como asignar los recursos indispensables para el trabajo de los grupos parlamentarios.</li> </ul>
Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, las formas que siguen los debates, discusiones y deliberaciones;</li> <li>- Propone al Pleno el proyecto de Estatuto que rige la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera;</li> <li>- impulsa el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;</li> <li>- lleva al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara.</li> <li>- se integra con el presidente de la Cámara –quien también la preside-, los miembros de la Junta de Coordinación Política y el Secretario General de la Cámara.</li> </ul>
Mesa Directiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debe quedar integrada diez días antes del periodo de sesiones.</li> <li>- Presidente, que ejerce también la función de Presidente del Congreso.</li> <li>- Vicepresidentes.</li> <li>- Secretaríos.</li> <li>- Prosecretaríos (la figura desapareció en 1999)</li> </ul>
Comisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formadas con los miembros de las fracciones parlamentarias.</li> <li>- Hasta 1994, su número, denominación e integración se realizaba a partir de la respectiva propuesta de la Gran Comisión.</li> <li>- A partir de 1994, su número, denominación e integración se realiza a partir de la respectiva propuesta elaborada por la CRICP.</li> <li>- A partir de 1999, su número, denominación e integración se realiza a partir de la respectiva propuesta elaborada por la Junta de Coordinación Política.</li> </ul>
Fracciones parlamentarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se integran con los diputados de una misma filiación partidaria.</li> <li>- Se requieren al menos 5 diputados para conformar una fracción parlamentaria.</li> </ul>
Pleno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integrado por el <i>quórum</i> (la presencia de al menos el 50% +1 del total de los diputados)</li> </ul>

Fuente: elaborado a partir de Susana Thalia Pedroza De la Llave (2000); Alonso Lujambio (1999) y *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

Finalmente, el Pleno es el que decide mediante la votación directa de sus integrantes las resoluciones de la Cámara. Para que ésta pueda actuar, se requiere que exista *quórum*; es decir, que se encuentre reunido al menos un determinado número de representantes. Según la Constitución, el quórum de la Cámara de Diputados se integra con la presencia de más de la mitad de sus miembros.<sup>37</sup> Una vez cumplido el requisito, las decisiones se toman por mayoría.

Ésta puede ser de tres tipos.<sup>38</sup> La primera es la mayoría absoluta, utilizada generalmente cuando existen dos proposiciones, integrada por más de la mitad de los votantes; en el caso que a nosotros nos interesa, se trata de la mayoría requerida para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La segunda es la mayoría relativa, la cual decide entre más de dos proposiciones de manera que obtiene el triunfo la que alcanza el mayor número de votos aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes. Por último, se encuentran los casos en los que la Constitución exige mayoría de dos tercios de los presentes para la toma de decisiones; entre otros casos, es requisito para superar el veto del Ejecutivo, para que le sea retirado el fuero a un funcionario y para la aprobación de reformas constitucionales.

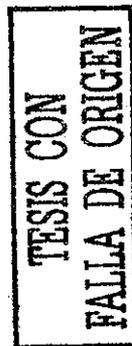
### **I.1.3 Relaciones entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados en la conducción del desarrollo. El presupuesto de egresos**

Arriba hemos descrito el proceso legislativo que implica la participación de ambas Cámaras del Congreso; dicho proceso termina en el momento en que el Ejecutivo Federal queda obligado a la promulgación de las leyes o decretos. En el caso que en este trabajo nos interesa, tenemos un ejemplo en el que sólo la Cámara de Diputados interviene como órgano legislativo de una facultad en materia hacendaria.<sup>39</sup> Aunque en materia legislativa ambas

<sup>37</sup> Cfr. Artículo 63.

<sup>38</sup> Cfr. Tena Ramírez, (2000) capítulo XIV.

<sup>39</sup> Las facultades de las Cámaras en materia hacendaria son tres: a) la expedición de la ley de ingresos o *miscelánea fiscal*, en la que se autorizan las contribuciones impuestas a los habitantes del país para contar con los recursos necesarios para el gasto público; b) la expedición del presupuesto de egresos; y c) la aprobación de la cuenta anual consistente en la revisión del gasto ejercido para constatar que el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados en el presupuesto. Cfr. Tena Ramírez, op. cit. capítulo XVII, y los artículos 74 y 75 de la Constitución. Como excepción a la regla de que cualquiera de las Cámaras puede ser Cámara de origen, en el caso de la ley de ingresos la Cámara de Diputados funciona como Cámara de origen y la de Senadores como revisora. En el caso de la revisión de la cuenta pública, la facultad fue otorgada al Congreso de la Unión pero tras una reforma constitucional en 1977, se le otorgó de manera exclusiva a los diputados que se apoyaron hasta 1999 en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, aunque la Cámara de Senadores tenía facultades como colegisladora para aprobarla o rechazarla. A partir del 2000, la Contaduría fue sustituida por la Auditoría Superior de la Federación cuya evaluación, así como la revisión de la cuenta



Cámaras son socios en condiciones de igualdad, existen algunas facultades y responsabilidades que la Constitución otorga de manera exclusiva a cada una de las mismas.<sup>40</sup>

En el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados expedir la ley correspondiente, con duración de un año -1 de enero a 31 de diciembre del año siguiente al proceso legislativo-, en la que consten los montos autorizados a la administración pública para prestar los servicios de su competencia y para retribuir a los empleados que la componen. Consiste en la enumeración de las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o los organismos descentralizados.<sup>41</sup> El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe elaborar un

---

sustituida por la Auditoría Superior de la Federación cuya evaluación, así como la revisión de la cuenta pública y el deslinde de responsabilidades sobre los servidores públicos que incurrieran en irregularidades en el ejercicio del gasto público, se otorga como facultad exclusiva a los diputados (cfr. Artículo 74). Sobre este punto, las razones del cambio y los posibles alcances del mismo en la vigilancia del gasto federal, véase Luis Carlos Ugalde, op. cit. capítulo II.

<sup>40</sup> En opinión de Tena Ramírez (op. cit capítulo XV), las facultades de las Cámaras federales pueden clasificarse en cuatro grupos:

- a) Las **facultades del Congreso de la Unión** son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras, de manera que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después, tal como se describe detalladamente arriba. La mayor parte de éstas se encuentran en el artículo 73.
- b) Las **facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras** son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de las mismas, de manera que su ejercicio se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad sin que deba pasar al conocimiento de la otra Cámara. El artículo 74 enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el 76 las de la Cámara de Senadores.
- c) Las **facultades del Congreso como asamblea única** son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos son la designación del Presidente de la República en caso de falta del titular (artículos 84 y 85), la toma de protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo (artículo 87) y durante la apertura de sesiones ordinarias (artículo 69).
- d) Las **facultades comunes de las dos Cámaras** son las que, sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separada y no sucesivamente por ambas Cámaras. Se distinguen de las facultades exclusivas en que cada Cámara tiene las mismas facultades, pero a diferencia de las del Congreso de la Unión el ejercicio de cada una de ellas se agota en la Cámara respectiva. La mayor parte se refieren a la administración interna de cada Cámara y están enumeradas en el artículo 77.

<sup>41</sup> Cfr. Artículos 2, 4 y 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

anteproyecto de presupuesto y hacerlo llegar a la Cámara de Diputados, donde inicia el proceso legislativo para aprobarlo.<sup>42</sup>

La relevancia política del PEF se encuentra en la relación que se establece entre la Presidencia de la República y la Cámara de Diputados; es decir, es un indicador privilegiado de los equilibrios de poder en nuestro país por varias razones. En este trabajo subrayamos tres.

En primer lugar, históricamente los diputados lograron obtener del Ejecutivo Federal la capacidad de intervenir en la orientación y fiscalización del gasto público en el siglo XIX. Tras el restablecimiento de la República, el presidente Benito Juárez envió una iniciativa a la Cámara de Diputados proponiendo el restablecimiento del Senado —recordemos que el Constituyente de 1856 había eliminado ese cuerpo legislativo— pues deseaba equilibrar el poder de aquélla. La Cámara se negó inicialmente a ceder poder por la reinstalación de la colegisladora, pero en 1873 Sebastián Lerdo de Tejada revivió la iniciativa, que fue aprobada en 1874 previa concesión a la Cámara de Diputados de la facultad exclusiva de aprobar el PEF y de conocer antes que la Cámara de Senadores el Presupuesto de Ingresos.

En segundo lugar, con la consolidación del Ejecutivo Federal como eje de la conducción nacional del desarrollo y de la hegemonía electoral del PRI en la Cámara de Diputados, como veremos en las páginas siguientes, se consolidó el predominio de la política económica presidencial sobre el Legislativo. Finalmente, como mostramos en los siguientes capítulos, a medida que se pluraliza, la Cámara de Diputados se convirtió en un campo privilegiado de competencia partidista y de definición ideológica y programática de los parti-

<sup>42</sup> El artículo 74 de la Constitución establece como fecha límite para la entrega de las iniciativas de ley de ingresos y egresos el 15 de noviembre o el 15 de diciembre cuando el Presidente inicia su periodo. Se debe hacer notar que cualquier modificación al presupuesto aprobado requeriría de la participación de ambas Cámaras. Ésta es la interpretación de Tena Ramírez al artículo 126 constitucional que establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o *determinado por ley posterior* (el subrayado es mío); debe ser así porque, como ya vimos con detalle, toda *ley o decreto* sólo puede ser producto del Congreso en el que una Cámara es de origen y la otra es revisora (Tena Ramírez, op. cit. capítulo XVII)

<sup>42</sup> En realidad, esta controversia forma parte de un debate que tomó fuerza debido al desgaste del sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados, y que discutiremos con cierto detalle en otro capítulo. Se trata de la autoridad que tiene la Cámara de Diputados para hacer enmiendas o rechazar el Presupuesto que le envía el Ejecutivo, dado que la Constitución (artículo 74) sólo autoriza a “examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación”, pero no la de *enmendarlo* o *rechazarlo*. Si la Cámara modifica o rechaza en su totalidad o en parte el PEF del Ejecutivo, tampoco está claro si el presidente puede vetar esa resolución, pues ésta sería producto del ejercicio de una facultad exclusiva que, como se señaló arriba, teóricamente no se encuentra sujeta al veto presidencial. Algunos autores (Tena, op. cit.; Lujambio:1998; Ugalde:2000) proponen la hipótesis de que esta confusión es un resabio del unicameralismo de la Constitución de 1857 en que las leyes eran producto de una sola Cámara, la de Diputados, que constituía el Congreso.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

dos opositores frente a la política económica de la élite modernizadora encumbrada en el gobierno desde la primera mitad de la década de los ochenta y su partido, el PRI.

#### **I.1.4 El proceso legislativo del PEF en la Cámara de Diputados 1970-1987**

Hemos sostenido hasta aquí que, constitucionalmente, el régimen mexicano busca garantizar no sólo la independencia sino el equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El caso del proceso presupuestario es interesante pues muestra ciertas características que rompen con ese principio.

En primer lugar, al otorgarse a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar el PEF, se pierde el contrapeso que teóricamente debería ejercer la Cámara de Senadores como colegisladora. En segundo lugar, como se mostró arriba, es presumible que el Ejecutivo Federal no puede vetar una acción producto del ejercicio de las facultades que son exclusivas de cada una de las Cámaras pues esa capacidad sólo puede ser ejercida sobre las leyes o decretos, las cuales son producto del Congreso; es decir, cuando son el resultado de la acción separada y sucesiva de cada una de las dos Cámaras según una lectura estricta del artículo 72 de la Constitución. De esta forma, el Ejecutivo Federal queda indefenso ante los diputados pues el Presupuesto que aprueban adquiere el carácter de inapelable.<sup>43</sup>

En esta situación, sería lógico esperar que la Cámara de Diputados fuera capaz de influir decisivamente en el diseño del gasto público. Es decir, que durante el proceso legislativo fuera capaz no sólo de proponer cambios a los proyectos enviados por el Ejecutivo, que deben tomar la forma de reasignaciones de partidas, sino que se podría esperar incluso que lograra imponerle su presupuesto.<sup>44</sup> Como puede observarse en los siguientes datos, no ha sido ese el caso.

Luis Carlos Ugalde (2000a y 2000b) encuentra que, entre 1960 y 1982, no se realizaron enmiendas al presupuesto. Entre 1983 y 1988, los diputados sí hacen algunos cambios a las

---

<sup>43</sup> En realidad, esta controversia forma parte de un debate que tomó fuerza debido al desgaste del sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados. Se trata de la autoridad que tiene la Cámara de Diputados para hacer enmiendas o rechazar el Presupuesto que le envía el Ejecutivo, dado que la Constitución (artículo 74) sólo autoriza a "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación", pero no la de *enmendarlo o rechazarlo*. Si la Cámara modifica o rechaza en su totalidad o en parte el PEF del Ejecutivo, tampoco está claro si el presidente puede vetar esa resolución, pues ésta sería producto del ejercicio de una facultad exclusiva que, como se señaló arriba, teóricamente no se encuentra sujeta al veto presidencial. Algunos autores (Tena, op. cit.; Lujambio:1998; Ugalde:2000) proponen la hipótesis de que esta confusión es un resabio del unicameralismo de la Constitución de 1857 en que las leyes eran producto de una sola Cámara, la de Diputados, que constituía el Congreso.

iniciativas presentadas por el Ejecutivo, que consisten en disminuciones y aumentos a algunos rubros y artículos en 1983, 1986 y 1988;<sup>45</sup> el autor no encuentra reasignaciones en los otros años, aunque reporta entre 1982 y 1986 modificaciones administrativas, en la redacción y/o en el formato que, de cualquier manera, no tienen efecto práctico en la orientación de la política económica.

Respecto a la discusión, las cosas no son muy distintas. La relevancia del debate sobre las iniciativas reside en que, si las enmiendas requieren de un trabajo previo en comisiones –es decir, un trabajo que *no se ve*–, el pleno resulta un escaparate que los políticos no deberían ignorar. Sin embargo, Ugalde considera que antes de 1982, el debate era esporádico y carecía de visibilidad política,<sup>46</sup> y que a partir de 1983 –justo cuando, según su información, se introducen cambios en las iniciativas presentadas por el Ejecutivo– los diputados de izquierda comienzan a realizar críticas a los presupuestos, quejándose de que no permitían una política económica con sentido social.

Según su apreciación, desde entonces el proceso de aprobación del presupuesto y la comparecencia del Secretario de Hacienda para explicar los fundamentos de la iniciativa se convirtió en la principal oportunidad para criticar la política económica del gobierno, a la que los diputados de izquierda calificaban como *neoliberal*, *imperialista*, y contraria al bienestar social de los mexicanos. Además, encuentra que los priistas defendían el anteproyecto de presupuesto como garante de la estabilidad y el desarrollo económicos a largo plazo, respondiendo de esa manera a las críticas opositoras –calificadas como *populistas* y contraproducentes a largo plazo– por el respaldo del PRI a la política económica presidencial.

Finalmente, el mismo autor encuentra que la aprobación del presupuesto se logró con los márgenes de votación más altos en las legislaturas en que el PRI contó con el control mayoritario de la Cámara. Entre 1970 y 1988, el presupuesto siempre fue aprobado. El promedio de votación a favor fue de 88% con un máximo de 100% de votos a favor y un mínimo de

---

<sup>44</sup> En opinión de Alberto Díaz Cayeros y Beatriz Magaloni (1998), desde el punto de vista puramente formal el legislativo puede determinar el presupuesto mucho más que el presidente de la República.

<sup>45</sup> Se trata de los años en que se aprueba el presupuesto para el siguiente año fiscal.

<sup>46</sup> Un trabajo interesante sobre el trabajo legislativo en la Cámara de Diputados es el de Benito Nacif (2000). Muestra, a través de una serie de entrevistas a diputados, que el trabajo en comisiones y el debate en el pleno en la etapa de hegemonía del PRI no constituía una forma atractiva para avanzar políticamente, pues la prohibición a la reelección parlamentaria consecutiva impulsaba a los diputados a la disciplina y subordinación con la expectativa de lograr el *visto bueno* de las coordinaciones parlamentarias y del partido en sus aspiraciones futuras en otros niveles partidistas y gubernamentales.

60% en 1988, como se muestra en el siguiente cuadro.<sup>47</sup> Más relevante es observar la casi inexistente introducción de cambios a las iniciativas presidenciales.

**Cuadro 2**  
**VOTACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1970-1987**

Años <sup>a</sup>	Porcentaje de votos a favor	Cambios introducidos <sup>b</sup>
1970	100	NO
1971	100	NO
1972	90	NO
1973	100	NO
1974	100	NO
1975	87	NO
1976	100	NO
1977	100	NO
1978	100	NO
1979	81	NO
1980	79	NO
1981	77	NO
1982	77	NO
1983	90	SÍ
1984	97	NO
1985	77	NO
1986	75	SÍ
1987	83	NO

Elaborado a partir de Luis Carlos Ugalde (2000a y 2000b)

<sup>a</sup> Se trata del año en que fue aprobado el presupuesto para el siguiente año fiscal.

<sup>b</sup> Se trata sólo de reasignaciones. Para una enumeración de otro tipo de cambios, véase la fuente citada.

Los datos presentados arriba son parecidos a los que describen la relación entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados en materia presupuestaria antes de 1970. Al respecto, James Wilkie (1978) apunta que desde Carranza todos los presidentes ejercieron una autoridad absoluta sobre la Cámara de Diputados en este rubro. De 1918 a 1928 hubo apenas un cambio en los presupuestos presentados y aprobados por la Cámara, el cual apenas llegó al 0.1%. Esto se explica porque el presidente podía decretar su presupuesto en caso de

<sup>47</sup> Se debe hacer notar que hasta 1999 no existía un registro de cómo votaban los diputados en lo individual. La fuente que invoca Ugalde es el Diario de Debates y las hipótesis que él sostiene a partir de esa fuente son las que aquí recuperamos. Los porcentajes se refieren al Quórum y no al total de diputados. Desafortunadamente, la falta de registro sobre las votaciones nos impide ir más lejos en las hipótesis, aunque el hecho sigue siendo que, mientras el PRI mantiene el control mayoritario de la Cámara, más alto es el porcentaje de votos aprobatorios, y esta situación se invierte a medida que los partidos opositores ganan más curules. Aunque el PRI logró sólo 83.6% de las diputaciones en la XLVII Legislatura, 81.8% en la XLIX y 82% en la L, el promedio de votos a favor del PEF fue de 97%, de 96% y 100%, respectivamente. Sin embargo, el promedio de votos a favor fue de 79% en la LI Legislatura, de 88% en la LII y de 78% en la LIII, con una presencia priísta de 74%, 74.7% y 72.2%, respectivamente. Aunque aún los promedios de votos a favor están por arriba del número de diputaciones priístas, el descenso es considerable. Véanse los cuadros 2 y 5.

emergencia, como ocurrió en 1919, 1920, 1921, 1922 y 1924.<sup>48</sup> Las últimas modificaciones de importancia al presupuesto fueron realizadas en la década de los treinta: en 1932 y 1937 la iniciativa presidencial fue alterada alrededor del 1%, mientras que la revisión en 1934 alteró alrededor del 6%. Entre 1939 y 1953, los presupuestos presidenciales sufrieron pequeñas alteraciones entre el 0.1% y el 0.2%. A partir de 1954, el Congreso abandonó toda supervisión de gastos presupuestarios excepto en 1960, cuando el gasto público fue aumentado 0.1% aunque es probable que el Ejecutivo haya autorizado el cambio para poner su presupuesto al día.<sup>49</sup>

### **I.1.5 La lógica de operación del sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados**

Si la Cámara de Diputados está constitucionalmente dotada con atribuciones para influir en el diseño del gasto público –aún a costa del equilibrio que se lograría mediante la intervención de la Cámara de Senadores en la aprobación del mismo-, ¿cuál puede ser la razón del pobre papel que dicha Cámara desempeñó entre 1970 y 1988 frente a la conducción presidencial del desarrollo?

#### *El predominio electoral del PRI*

El primer factor se refiere al predominio electoral del PRI. Revisemos dos indicadores de dicho predominio entre 1970 y 1988: la votación lograda por cada uno de los partidos en elecciones de diputados federales y la evolución de la composición partidista de la Cámara.

La Cámara de Diputados ha cambiado en las últimas décadas como resultado de las continuas reformas electorales.<sup>50</sup> Mientras que hasta 1961 la Cámara se integraba sólo con diputados electos en distritos de mayoría relativa –es decir, que el escaño lo ganaba el candidato que obtenía el mayor número de votos-, en 1964 se integró por primera vez también

<sup>48</sup> No Resulta sorprendente que los titulares del Ejecutivo hayan recurrido al decreto de gasto público de emergencia, considerando que los porcentajes de aprobación de todas las iniciativas de Carranza, de De la Huerta y de Obregón estuvieron siempre por abajo del 40% –con un mínimo de 14% de iniciativas de De la Huerta aprobadas; usualmente, más de la mitad de sus iniciativas terminaban en la *congeladora* sin ser dictaminadas ni aprobadas. Un Congreso tan combativo seguramente hubiera impuesto severas trabas al gasto público propuesto. La relación se invierte precisamente cuando el gobierno federal adquiere mayor fuerza y el Ejecutivo Federal se consolida a partir del gobierno de Calles, cuando los porcentajes de iniciativas del Ejecutivo rebasan repentinamente el 70%. Cfr. Alicia Hernández Chávez (1998) pág. 21.

<sup>49</sup> Cfr. Wilkie (1978) pág. 52.

con los *diputados de partido*, figura creada con la reforma de 1963. A partir de ésta, el sistema electoral funcionó de la siguiente manera: los partidos con registro competían en 178 distritos de mayoría relativa; los partidos que obtenían más del 2.5% de la votación obtenían 5 diputaciones *de partido* más un diputado adicional por cada medio punto porcentual sobre esa cifra hasta un máximo de 20. El sistema fue creado para dar representación a los partidos minoritarios, de manera que el PRI quedó fuera del reparto de las curules de partido.

En 1973 el sistema fue reformado. Los distritos de mayoría relativa aumentaron de 178 a 194 —fueron 197 en 1976—, bajó de 2.5% a 1.5% el porcentaje mínimo de votación exigido para poder acceder a los *diputados de partido* y se aumentó de 20 a 25 el número máximo de esas diputaciones que podía obtener cada partido minoritario.

La reforma de 1977 desapareció el sistema de los *diputados de partido*, pero estableció un sistema mixto con dominante mayoritario —es decir, que combina los principios *uninominal* o de mayoría simple o relativa y el *plurinominal*, sistema que en esencia es el que funciona a la fecha— en que por primera vez se introdujo la figura de la *representación proporcional* con la que se otorgaba a los partidos<sup>51</sup> un número de diputados de entre listas regionales —en circunscripciones plurinominales— preparadas por ellos mismos. El carácter de *dominante mayoritario* se debe a que la mayor parte de los diputados son electos mediante el principio de mayoría relativa. El número de distritos de mayoría relativa fue establecido en 300<sup>52</sup> y las diputaciones de representación proporcional, en 100, repartidas según los porcentajes de votación obtenidos por cada partido.

Una nueva reforma electoral en 1986 duplicó el número de diputaciones de representación proporcional, y mantuvo en 300 los escaños de mayoría relativa. Otra modificación importante fue que se anuló la cláusula que impedía al partido mayoritario —el PRI, obviamente— acceder al reparto de diputaciones de representación proporcional si obtenía más de

<sup>50</sup> Para una detallada descripción sobre la historia de las reformas electorales, puede consultarse Juan Molinar Horcasitas (1993) y José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pablo Salazar (2000); Alonso Lujambio (2000), hace una detallada descripción de las grandes tendencias electorales de las últimas décadas.

<sup>51</sup> En la prácticas, el PRI quedaba fuera del reparto de los diputados de representación proporcional, pues se establecía que ningún partido que hubiese obtenido sesenta o más escaños por la vía uninominal tendría derecho al reparto de diputaciones plurinominales.

<sup>52</sup> Según José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pablo Salazar (op. cit.), entre 1824 y 1977 no existió un número fijo de distritos, sino que cambiaba frecuentemente. Desde 1979, son 300 determinados según el cociente resultante de la división de la población nacional entre trescientos —constitucionalmente, ningún estado puede tener menos de dos diputados aunque su número de habitantes sea escaso; aunque hubo una redistribución tras

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sesenta triunfos en distritos de mayoría relativa, aunque se le limitó estableciendo que no tendría derecho al reparto proporcional si el porcentaje de sus triunfos uninominales superaba a la mitad de la Cámara y contaba con el 51 % de la votación nacional efectiva -260 triunfos distritales y 52% de la votación; tampoco tendría ese derecho si tenía menos del 51% de la votación pero lograba la mayoría -251- de las diputaciones de mayoría relativa. Sin embargo, la ley estableció que si el partido mayoritario obtenía el 51% de la votación obtendría diputados plurinominales en el caso de que sus triunfos distritales no le aseguraran mayoría en el Congreso, de manera tal que pudiese igualar su número de diputados al porcentaje de su votación nacional. Este fue un principio muy controvertido -eliminado en 1993-, bautizado como *cláusula de gobernabilidad*, pues los opositores y los analistas consideraban que favorecía al PRI en caso de que su votación nacional fuera de 51%, pero no lograra suficientes constancias de mayoría relativa para obtener la mayoría en la Cámara. Con la aplicación de la cláusula, se decía, el PRI podía controlar la Cámara mediante esa deformación de la representación proporcional aunque los partidos opositores logran arrancarle más de la mitad de los triunfos uninominales. Finalmente, la ley estableció que ningún partido tendría derecho a más de 350 curules; es decir, al 70% de la Cámara aunque su votación fuera superior.

En el cuadro 3, puede observarse que la votación del PRI muestra un claro declive de casi treinta puntos porcentuales entre 1970 y 1988. Sin embargo, nótese que hasta 1976, son cuatro los partidos que ganan la mayor parte (90% o más) de las preferencias de los electores (PRI, PAN, PPS y PARM); se debe resaltar que el multipartidismo es en realidad aparente si consideramos que el promedio de votación del PRI fue de casi 77% entre 1970 y 1976 -casi 82 % entre 1961 y 1976- mientras que el de el PAN fue de poco más de 12 %; el de el PPS fue de 2.7%; y el PARM obtuvo en promedio el 1.7% de los votos.<sup>53</sup>

---

la reforma electoral de 1996, ésta sólo se hizo para adecuar los distritos a la densidad de población que cambió mucho en casi veinte años.

<sup>53</sup> Lo ilusorio del multipartidismo es más notorio si consideramos el carácter del PARM y del PPS como *partidos satélites* o *paraestatales*; es decir, como apéndices del PRI. Sobre ese aspecto, que muchos analistas han resaltado, puede consultarse Molinar Horcasitas, op. cit; Daniel Cosío Villegas (1972) y Ann L. Craig and Wayne A. Cornelius (1995).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Cuadro 3**  
**PORCENTAJE DE VOTACIÓN LOGRADO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ELECCIONES**  
**DE DIPUTADOS FEDERALES 1961-1985**

	1961	1964	1967	1970	1973	1976	1979	1982	1985
<b>PRI</b>	90.25	86.3	83.3	80.1	69.7	80.1	69.7	69.3	64.8
<b>PAN</b>	7.58	11.5	12.4	13.9	14.7	8.5	10.8	17.5	15.6
<b>PPS*</b>	0.95	1.4	2.8	1.4	3.6	3.0	2.6	1.9	2.0
<b>PARM*</b>	0.49	0.7	1.3	0.8	1.9	2.5	1.8	1.4	1.6
<b>PDM</b>							2.1	2.3	2.7
<b>PST- PFCRN*<sup>54</sup></b>							2.1	1.8	2.5
<b>PCM-PSUM- PMS*<sup>55</sup></b>							4.9	4.4	3.2
<b>PRT</b>								1.3	1.3
<b>PMT</b>									1.6
<b>OTROS</b>	0.73	0.1	0.2	4.1	10.2	0.4	5.9	0.1	4.7

\*Partidos que integraron el Frente Democrático Nacional.  
 Elaborado a partir de Juan Molinar Horcasitas (1993)

En realidad, la caída del PRI en las preferencias electorales es más notoria a partir de las elecciones de diputados federales en 1979, las primeras realizadas bajo los principios de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), producto de la reforma política de 1977. En promedio, su votación (63.54%) cayó en poco más de 13 puntos porcentuales en comparación con el periodo 1970-1976. La caída entre 1970 y 1988 fue de casi 30%. Además, la oposición en su conjunto logró en promedio poco más de 35% de la votación entre 1979 y 1988, comparado con el 23% del periodo 1970-1976.

Veamos ahora la composición de la Cámara de Diputados entre 1970 y 1988. Los datos se presentan desglosados según el tipo de curul.

<sup>54</sup> En 1988, el PST fue *rebautizado* como PFCRN.

<sup>55</sup> En 1981, el PCM y otros partidos formaron el PSUM. En 1987, el PSUM y el PMT se fusionan y dan origen al PMS.

**Cuadro 4**  
**INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1970-1988 POR TIPO DE ESCAÑO**

	XLVIII LEG. 1970-1973		XLIX LEG. 1973-1976		L LEG. 1976-1979		LI LEG. 1979-1982		LII LEG. 1982-1985		LIII LEG. 1985-1988	
	MR	DP	MR	DP	MR	DP	MR	RP	MR	RP	MR	RP
<b>PRI</b>	178	0	189	0	195	0	296	0	299	0	289	0
<b>PAN</b>	0	20	4	21	0	20	4	39	1	50	9	32
<b>PPS</b>	0	10	0	10	0	12	0	11	0	10	0	11
<b>PARM</b>	0	5	1	6	2	9	0	12	0	0	2	9
<b>PCM- PSUM</b>							0	18	0	17	0	12
<b>PDM</b>							0	10	0	12	0	12
<b>PST</b>							0	10	0	11	0	12
<b>PMT</b>											0	6
<b>PRT</b>											0	6
<b>Totales</b>	178	35	194	37	197	41	300	100	300	100	300	100
<b>Tamaño de la Cá- mara</b>	213		231		238		400		400		400	

MR= Escaños de mayoría relativa

DP= Diputados de partido

MR= Escaños de representación proporcional

Fuente: Héctor Zamitiz y Carlos Hernández (1990)

De la revisión de los datos resaltan algunas cosas. En primer lugar, entre 1970 y 1985, es evidente que el PRI fue prácticamente imbatible en distritos uninominales al enfrentar a los demás partidos, incluso si los consideramos en conjunto; ganó poco más de 98% de las diputaciones de mayoría relativa -1446 de 1469, calculando a partir de los datos de la tabla 4- frente a 1.5% -22- del PAN; 0% del PPS; y 0.3% -5- del PARM. Entre 1979 y 1985, ninguno de los partidos registrados tras la reforma política de 1977 logró arrancarle un solo triunfo en distritos uninominales; en la misma situación se encuentran los partidos que obtuvieron su registro en los ochenta -el PMT y el PRT.

En segundo lugar, entre 1970 y 1988, el componente proporcional del sistema electoral -los *diputados de partido* y las curules de representación proporcional- quedó reservado a

los partidos opositores, de los cuales tres -PAN, PARM y PPS- obtuvieron casi el 70%. El PAN logró el mejor desempeño con casi la mitad de dichos asientos en la Cámara de Diputados: 44.1% -182 de 413 diputaciones; el PPS ganó 64 -15.5%; y el PARM obtuvo 41 -10%. El PRI no participó del reparto de este tipo de curules.

Finalmente, al comparar el porcentaje de votación obtenido por el PRI en cada elección de diputados federales frente al porcentaje de asientos que logró en cada legislatura, se observa que su presencia en la Cámara estuvo siempre por arriba de su votación en promedio 5.8 puntos porcentuales con un máximo de 12.1% en la XLIX Legislatura y un mínimo de 1.9% en la L Legislatura -obsérvese como para la LIII Legislatura, a pesar de haber obtenido el porcentaje de votación más bajo de su historia logró hacerse con más del 70% de las curules. Por su parte, el PAN estuvo en promedio 3.1% por debajo de su votación con un máximo de -5.4% en la LIII Legislatura y un mínimo de -0.1% en las L y LI Legislaturas, mientras que el PPS estuvo representado en promedio 1.8% arriba de su votación y el PARM obtuvo casi medio punto porcentual de representación por encima de su votación.

En síntesis, entre 1970 y 1985, el PRI fue partido hegemónico en distritos de mayoría relativa lo que le permitió refrendar esa posición en la Cámara de Diputados, en la que la oposición, a pesar de la introducción de los *diputados de partido*, de la representación proporcional y el declive de la votación del Revolucionario Institucional, no logró arrancarle las mayorías calificada y absoluta.

**Cuadro 5**  
**PRESENCIA DE LOS PARTIDOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1970-1988**

	XLVIII LEG. 1970-1973		XLIX LEG. 1973-1976		L LEG. 1976-1979		LI LEG. 1979-1982		LII LEG. 1982-1985		LIII LEG. 1985-1988	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<b>PRI</b>	178	83.6	189	81.8	195	82	296	74	299	74.7	289	72.2
<b>PAN</b>	20	9.4	25	10.8	20	8.4	43	10.7	51	12.7	41	10.2
<b>PPS</b>	10	4.7	10	4.3	12	5	11	2.8	10	2.5	11	2.8
<b>PARM</b>	5	2.3	7	3.1	11	4.6	12	3	0	0	11	2.8
<b>PCM- PSUM</b>							18	4.5	17	4.3	12	3
<b>PDM</b>							10	2.5	12	3	12	3
<b>PST</b>							10	2.5	11	2.8	12	3
<b>PMT</b>											6	1.5
<b>PRT</b>											6	1.5
<b>Totales</b>	213	100	231	100	238	100	400	100	400	100	400	100

Fuente: cuadro 4. Los porcentajes están *redondeados* a décimas.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*Evolución de la composición partidista de la Cámara de Diputados 1988-2000: el desgaste del predominio electoral del PRI*

En los cuadros 6, 7, 8, 9 y 10 pueden observarse los porcentajes de votación logrados por los partidos en elecciones de diputados federales así como la evolución de la composición partidista de la Cámara de Diputados entre 1988 y 2000. Algunas cosas pueden resaltarse. En primer lugar, se mantiene la tendencia a la baja en la votación del PRI, tendencia refrendada en las elecciones de 2000 como puede verse en el cuadro 9; en total, su votación cayó poco más de 14 puntos porcentuales entre 1988 y 2000.<sup>56</sup> Entre 1970 y 2000, la cifra es de poco más de 43 puntos porcentuales; si consideramos el largo periodo 1960-2000, es de más de 53 puntos. De hecho, entre 1988 y 2000 los candidatos a diputados federales del PRI lograron menos del 50 % de los votos (48.6%) en promedio<sup>57</sup>; así, puede considerarse dicho periodo como definitivo en el desgaste de la hegemonía electoral del Revolucionario Institucional si comparamos esa cifra con el casi 64% del periodo 1979-1988 y el casi 77% logrado entre 1970 y 1976.

**Cuadro 6**  
**PORCENTAJES DE VOTACIÓN LOGRADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ELECCIONES DE DIPUTADOS FEDERALES 1988-1997**

	1988		1991		1994		1997	
	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP
<b>PRI</b>	51.01	51.23	65.78	61.31	50.2	50.2	39.11	39.11
<b>PAN</b>	18.03	18.00	16.86	17.74	25.81	25.81	26.61	26.63
<b>PMS-PRD*</b>	4.43	4.36	7.43	8.35	16.65	16.65	25.71	25.70
<b>PPS</b>	9.19	9.6	1.24	1.81	0.69	0.69	0.34	0.34
<b>PARM</b>	6.19	6.17	2.23	2.12	0.85	0.85		
<b>PDM</b>	1.26	1.28	0.85	1.10	0.44	0.46	0.66	0.66
<b>PFCRN-PC</b>	9.39	9.37	2.96	4.33	1.11	1.13	1.12	1.12
<b>PRT</b>	0.48	0.53	0.47	0.60				
<b>PEM-PVEM</b>			1.75	1.45	1.59	1.40	3.82	3.82
<b>PT</b>			1.33	1.14	2.67	2.67	2.59	2.58

\* En mayo de 1989 el PMS desapareció para darle su registro al naciente PRD.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Enrique Calderón Alzati y Daniel Cazés (1991) para 1988; IFE (1993) para 1991 y estadísticas de las elecciones de diputados federales de mayoría relativa y de representación proporcional disponibles en la página Web <http://www.ife.org.mx>, 1994 y 1997.

MR= mayoría relativa RP= representación proporcional

<sup>56</sup> Considerando los distritos de mayoría relativa.

<sup>57</sup> Ídem.

En cuanto al desempeño de los partidos en los distritos, el PRI vio disminuir significativamente su competitividad en aquellos de mayoría relativa, pasando del 98% ganado entre 1970 y 1985, al 80% entre 1988 y 1997. En cambio, su participación en el reparto de curules de representación proporcional pasó de cero a 19.6% en promedio en el mismo periodo, a partir de los datos del cuadro 7. De hecho, en las dos últimas elecciones el PRI ha sido el partido que más curules de representación proporcional se ha adjudicado; esto es relevante si se piensa que hasta 1985 el componente proporcional del sistema electoral estaba reservado totalmente a los otros partidos.

**Cuadro 7**  
**INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1988-2000 POR TIPO DE ESCAÑO**

	LIV LEG. (1988-1991)		LV LEG. (1991-1994)		LVI LEG. (1994-1997)		LVII LEG. (1997-2000)	
	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP
<b>PRI</b>	234	26	290*	30	274	27	165	74
<b>PAN</b>	38	63	10	79	19	99	64	57
<b>PMS- PRD</b>	0	17	0	41	7**	58	70	55
<b>PT</b>	-	-	0	0	0	10	1	6
<b>PEM-PVEM</b>	-	-	0	0	0	0	0	6
<b>PPS</b>	0	30	0	12	0	0	0	0
<b>PFCRN- PC</b>	0	35	0	23	0	0	0	0
<b>PARM</b>	0	29	0	15	0	0	0	0
<b>CD<sup>58</sup></b>	28	0	-	-	-	-	-	-
<b>Independientes</b>	-	-	-	-	-	1***	-	2****
<b>Ciudadanos</b>	-	-	-	-	-	5***	-	-
<b>TOTAL</b>	300	200	300	200	300	200	300	200

\* El distrito V de Coahuila fue anulado en el Colegio Electoral. En elección extraordinaria, lo ganó el PRI pasando de 289 a 290 diputados de MR.

\*\* Los distritos IV de Puebla y XXII de Veracruz fueron anulados en el Colegio Electoral. En elección extraordinaria, los ganó el PRD pasando de 5 a 7 diputados de MR.

\*\*\* Un diputado del PRD (Luis Sánchez Aguilar, 1ª circunscripción) abandonó dicha bancada y adoptó el status de diputado *independiente*, y otros 5 del mismo partido (Adolfo Aguilar Zinser, Martha Alvarado Castañón, Carlos Zeferino Torreblanca Galindo de la 5ª circunscripción; Crisóforo Lauro Salido Almada e Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla de la 4ª circunscripción) adoptaron la figura de diputados *ciudadanos*, de manera que los diputados de RP del PRD pasaron de 64 a 58)

\*\*\*\* Los diputados del PVEM Marcelo Ebrard Casaubón y Carolina O' Farill Tapia de la 4ª circunscripción abandonaron la bancada de dicho partido y adoptaron el status de diputados *independientes* por lo que los diputados de RP del PVEM pasaron de 8 a 6.

Fuente: elaboración propia a partir de Alonso Lujambio (1995) para 1988-1991; IFE (1993) para 1991-1994; Diario de los Debates, Colegio Electoral 1994 y directorios de las legislaturas LVI y LVII según la página Web de la Cámara de Diputados <http://www.cddhcu.gob.mx>

En 1988, por primera vez el PRI perdió la mayoría necesaria -dos tercios del total de curules- para aprobar reformas constitucionales sin tener que negociar el apoyo de otra u

otras fracciones parlamentarias. Si ponemos atención en los datos del cuadro 8, se observa que esa negociación en las cuatro legislaturas siguientes debía considerar al menos al PAN o al PRD, excepto en la LIV Legislatura en la que los votos de una alianza PRI-PAN eran suficientes para lograr una reforma constitucional sin requerir de una alianza más amplia<sup>59</sup>

**Cuadro 8**  
**PRESENCIA DE LOS PARTIDOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1988-2000**

	LIV LEG. (1988-1991)		LV LEG. (1991-1994)		LVI LEG. (1994-1997)		LVII LEG. (1997-2000)	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
PRI	260	52	320	64	301	60.2	239	47.8
PAN	101	20.2	89	17.8	118	23.6	121	24.2
PMS-PRD	17	3.4	41	9.6	65	13	125	25
PT	-	-	0	0	10	2	7	1.4
PEM-PVEM	-	-	0	0	0	0	6	1.2
PPS	30	6	12	2.4	0	0	0	0
PFCRN	35	7	23	4.6	0	0	0	0
PARM	29	5.8	15	3	0	0	-	-
CD	28	5.6	0	0	0	0	0	0
Independientes	-	-	-	-	1	0.2	2	0.4
Ciudadanos	-	-	-	-	5	1	-	-
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100</b>	<b>500</b>	<b>100</b>	<b>500</b>	<b>100</b>	<b>500</b>	<b>100</b>

Aún más, en 1997 el otrora hegemónico PRI perdió también la mayoría necesaria -más de 50% de las curules- para aprobar, reformar o derogar las leyes ordinarias; en palabras simples, el presidente de la República salido de las filas del PRI no podía gobernar más sólo con el aval legislativo de su partido.<sup>60</sup>

Finalmente, las elecciones federales de 2000 han sido la culminación del desgaste del sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados. Ningún partido posee la mayoría, además de que con la pérdida del PRI de la Presidencia de la República, se ha perdido el vínculo entre éste y el Ejecutivo Federal construido sobre las bases del cardenismo de los años treinta.

<sup>58</sup> En algunos distritos, la Corriente Democrática escindida del PRI postuló sus propios candidatos de MR.

<sup>59</sup> Esto, por supuesto, en la Cámara de Diputados. Recordemos que para reformar la Constitución se requiere una mayoría igual en el Senado más la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.

<sup>60</sup> Éste es un punto a la fecha controvertido. En opinión de muchos, el PRI terminó convirtiéndose en un mero apéndice del presidente en turno, dócil y acritico en el Congreso. Evidencia empírica ha sido expuesta para sostener esa afirmación. Otros -no sólo priistas-, han resaltado el papel del PRI como receptáculo de intereses diversos, y sostienen que aún en los tiempos *dorados* de su hegemonía electoral, las políticas fundamentales del gobierno eran producto de una intensa negociación entre Ejecutivo Federal y los grupos integrantes de su partido -PRI- de manera que la legislación era producto de esa interacción. Este trabajo es limitado en el sentido de que no se plantea esclarecer esos problemas. Como sea, ambas perspectivas nos llevan a lo mismo:

**Cuadro 9**  
**PORCENTAJES DE VOTACIÓN PARA DIPUTADOS FEDERALES 2000**

	MR	RP
<b>PRI</b>	36.92	36.89
<b>AC</b>	38.24	38.29
<b>AM</b>	18.68	18.67
<b>PCD</b>	1.15	1.15
<b>PARM</b>	0.73	0.73
<b>DS</b>	1.88	1.88

AC= Alianza por el Cambio, conformada por el PAN y el PVEM.

AM= Alianza por México, conformada por PRD, PT, CDPPN, PSN y PAS.

Fuente: <http://www.ife.org.mx>. Estadísticas de la elección 2000 de diputados federales de mayoría relativa y de representación proporcional.

**Cuadro 10**  
**INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 2000-2003**

	TIPO DE CURUL		PRESENCIA	
	MR	RP	TOTAL	%
<b>PRI</b>	132	79	211	42.2
<b>PAN</b>	136	71	207	41.4
<b>PRD</b>	24	27	51	10.2
<b>PVEM</b>	6	10	16	3.2
<b>PT</b>	2	6	8	1.6
<b>CDPPN</b>	0	2	2	0.4
<b>PSN</b>	0	3	3	0.6
<b>PAS</b>	0	2	2	0.4
<b>Totales</b>	300	200	500	100

Fuente: elaboración propia a partir del directorio de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, última actualización al 3 de octubre de 2000. <http://www.cddhcu.gob.mx>.

### *La prohibición de la reelección parlamentaria consecutiva*

Si la formación y la permanencia de un gobierno en regímenes parlamentarios depende de la *confianza* que el Congreso ha depositado en él, en uno presidencial puede esperarse que el partido del presidente, si tiene la mayoría en el Congreso, apoye las políticas del jefe de gobierno no sólo en solidaridad con un mandatario surgido de sus filas, sino además porque comparte su programa. Este apoyo se traducirá en un aval legislativo a las acciones del gobierno, y puede esperarse que así sea mientras el presidente y su partido tengan el control del Congreso y no se desate una crisis de gravedad tal que el vínculo entre ambos se disuelva.

---

la estrecha relación entre el control priista de la Cámara de Diputados y su apoyo legislativo a la política presupuestaria presidencial.

Aquí sostenemos que en México ocurrió algo más que eso. Además del ejercicio de las atribuciones que la Constitución le confiere en materia presupuestaria y como corresponsable del Senado y del Poder Ejecutivo Federal en la conducción del desarrollo en el contexto del dominio electoral del PRI, la Cámara de Diputados operó bajo la lógica de una sólida disciplina partidaria apuntalada por el poder de la dirigencia del Revolucionario Institucional en las nominaciones de candidatos a diputados y por la prohibición constitucional a la reelección parlamentaria consecutiva.

En ese sentido, aquí se recupera la hipótesis de Benito Nacif (1997a y 1997b), quien considera que “en la realización del esfuerzo congressional que se requiere para competir en las elecciones, así como en el desempeño de sus cargos, los políticos responden esencialmente al objetivo de conseguir el puesto público y a la forma en que anticipan sus carreras”. Es decir, que la actuación de los diputados priistas como mayoría estuvo fuertemente condicionada por sus expectativas sobre su futuro político y sobre el régimen de oportunidades existente. Revisemos, en primer lugar, la prohibición a la reelección parlamentaria consecutiva.

Constitucionalmente, los diputados y los senadores están impedidos para reelegirse consecutivamente.<sup>61</sup> Esta prohibición fue resultado de una reforma constitucional impulsada por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1933,<sup>62</sup> y que sólo se entiende en todas sus consecuencias políticas como parte del proceso de construcción del sistema político mexicano.

Durante los años veinte, para la fracción triunfante de la Revolución encabezada por los sonorenses, fue indispensable superar el estado de fragmentación política y militar. Entre 1910 y 1920, tres presidentes habían sido derrocados con violencia y dos de ellos –Madero y Carranza– habían sido asesinados. Aunque la institución presidencial aparece en los siguientes años más estable, la violencia sigue siendo un método recurrente de resolución de conflictos entre los jefes políticos y militares surgidos y fortalecidos durante el movimiento armado; los ejemplos más conocidos son las rebeliones de Adolfo De la Huerta, de los Ge-

---

<sup>61</sup> Artículo 59. Los senadores y diputados suplentes sí pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre y cuando no hayan estado en ejercicio, mientras que los diputados y senadores propietarios no pueden ser electos para el periodo inmediato como suplentes. La misma prohibición se encuentra en el artículo 116 para los diputados a las legislaturas de los estados.

<sup>62</sup> Desde 1824 y hasta 1933, la reelección parlamentaria consecutiva había sido una práctica común pues la Constitución de 1824, las Bases Orgánicas de 1843, la Constitución federalista restaurada de 1846-1847, la Constitución de 1856 y la de 1917 no establecían ninguna prohibición.

nerales Serrano y Gómez y la *escobarista*, ésta última como reacción de los inconformes por la fundación del PNR y por el dominio de los sonorenses.<sup>63</sup>

La fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 sentó las bases, en los críticos momentos que siguieron al asesinato del presidente electo Álvaro Obregón, para superar esa situación. Eso no hubiera sido posible sin un complejo proceso de centralización que en los primeros años del PNR encabezó Plutarco Elías Calles en el periodo conocido como el *Maximato* y que, hábilmente continuado por el presidente Lázaro Cárdenas, convirtió a la institución presidencial en la pieza fundamental del régimen y a la Presidencia de la República en jefatura de la administración pública federal, del ejército, del *partido de la revolución* y de los sectores corporativizados en el mismo tras su transformación en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938.

El argumento de los reformistas en 1933 para instaurar la no reelección parlamentaria consecutiva fue evitar la formación de bloques oligárquicos dentro del Congreso y fomentar la renovación de la clase política. A mí me parece igualmente acertado suponer que igualmente influyó la búsqueda de la unidad interna mediante la institucionalización de procedimientos regulares y controlados de resolución de conflictos entre los revolucionarios, preocupación que en 1929 influyó en gran medida en la fundación del PNR. La primera reacción contra el PNR fue la rebelión del general Escobar, rápidamente sofocada. Otra fuente de tensión eran los amagos de los obregonistas, de los cuales no pocos estaban convencidos sobre la autoría intelectual de Calles en el asesinato de Obregón.

La división entre los revolucionarios se trasladó, después de la elección de Pascual Ortiz Rubio en 1929 y del aplastamiento de los escobaristas, al Congreso Federal y a las legislaturas locales. Medianamente resuelto el problema de la sucesión presidencial –que desde 1910 provocó sendos derramamientos de sangre, a los que antecedía una historia parecida a lo largo del siglo XIX-, los jefes de la Revolución se habían transformado en líderes de una colorida diversidad de partidos regionales y locales afiliados al partido recién creado. Si el PNR era el partido de los revolucionarios, todos ellos y sus mini partidos reclamaban las candidaturas. Como depositarias de poderes constitucionalmente sancionados como contra-

---

<sup>63</sup> No es mi intención entrar en excesivos detalles históricos sobre ese periodo. Para la comprensión del mismo, a mí me han resultado particularmente útiles Luis Javier Garrido (1998); Daniel Costo Villegas op. cit; John F. Dulles (2000); Alejandra Lajous (1981); Luis Medina Peña (2000) y Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer (1994). Recientemente, Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (2000) publicaron un voluminoso y disparate libro sobre el PRI y sus antecesores, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM)

pesos del Ejecutivo, y sobre todo tras la prueba de que las rebeliones armadas tenían poco futuro, las legislaturas se convirtieron en un espacio atractivo para los políticos revolucionarios no sólo para competir entre sí y dirimir sus diferencias, sino para la conformación de bloques y alianzas capaces de contrapesar u oponerse al gobierno federal.

El conflicto alcanzó pronto a la Presidencia de la República, que debía lidiar no sólo con los jefes locales del PNR, sino con la dirigencia del partido –a media lealtad entre el *Jefe Máximo* y su presidente nacional, con obvias aspiraciones presidenciales- y con el mismo Calles.<sup>64</sup> La Cámara de Diputados federal y las legislaturas locales fueron el espacio de su debate. En los primeros años del PNR, se trató del conflicto entre los *rojos* –callistas- y los *blancos* –ceranos a la Presidencia de la República a cargo de Pascual Ortiz Rubio.<sup>65</sup>

En enero de 1932, el PNR organizó el Congreso Nacional de Legislaturas con el objetivo de unificar la legislación electoral en toda la República. En mi opinión, con ese acto se sentaron las bases para la Ley Electoral de 1946 y para la definición de un entramado institucional que, perfeccionado en las décadas siguientes, otorgaría a nuestro sistema de partidos la sólida disciplina que ha caracterizado a su clase política.

Dos asuntos fueron de fundamental trascendencia en dicho Congreso: la prohibición de las candidaturas independientes, de manera que el PNR se fortalecía como vía única para la promoción de candidaturas *revolucionarias*, y el tema de la no reelección parlamentaria, que debido a la oposición de varios grupos, no fue finalmente tratada. Sin embargo, en abril se convocó a una reunión en Aguascalientes exclusivamente para abordar el tema. Son importantes dos cosas. Primero, la convocatoria no fue dirigida a los representantes de los partidos locales, y segundo, sólo podrían participar delegados elegidos en asambleas regionales. Las listas finalmente aprobadas excluyeron a los *blancos*<sup>66</sup> y a los políticos cercanos al CEN del partido. Así, se inició una práctica que sería definitiva en la lógica institucional del *partido de la revolución*, como veremos más adelante: la toma de decisiones en asambleas con equilibrios de fuerza determinados por un sistema vertical de elección de delegados.

<sup>64</sup> Sintomático de la situación fue la bienvenida a la Presidencia de la República que recibió Ortiz Rubio: un balazo en la cara que le partió la mandíbula. En el atentado también resultaron heridas su esposa y su sobrina.

<sup>65</sup> Luis Javier Garrido (1998) capítulo III, los identifica de esa manera. El ambiente en el Congreso está descrito con detalle también en Dulles (2000).

<sup>66</sup> La renuncia de Pascual Ortiz Rubio a la Presidencia de la República el 2 de septiembre de 1932 es el corolario de ese reacomodo de fuerzas.

La Convención se realizó en Aguascalientes en octubre de 1932. En la misma, se decidió elaborar la propuesta de reformas a la Constitución que incluía la imposibilidad absoluta de reelección presidencial –revirtiendo la reforma lograda por Obregón que le había permitido ser reelecto para un periodo no consecutivo poco antes de ser asesinado; la imposibilidad absoluta de reelección de los gobernadores de los estados, constitucionales, interinos, sustitutos o provisionales; la prohibición a los gobernadores estatales para presentarse como candidatos a diputados o senadores; la no reelección consecutiva de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, de los diputados a las asambleas locales y de los funcionarios municipales; la extensión del periodo de los diputados de dos a tres años; la extensión del periodo de los senadores de cuatro a seis años; y la renovación total de la Cámara de senadores sexenalmente y no por mitad cada tres años, como se hacía por orden de la Constitución de 1917.

En abril de 1933 las reformas constitucionales se realizaron, estableciéndose los periodos de tres años para los diputados, de seis para los senadores, la prohibición a la reelección parlamentaria consecutiva y la no reelección absoluta para quien hubiera ejercido bajo cualquier término –constitucional, interino, provisional o sustituto- el cargo de presidente de la República. La trascendencia del acto consistió en que la Constitución reformada ha sido el sustento de un gran poder que las dirigencias partidarias –no sólo del *partido de la revolución*- han tenido sobre las aspiraciones de sus legisladores.

Después de la reforma, aparecía para el *Jefe Máximo* como indispensable centralizar aún más las decisiones en el PNR. Eso se logró en la II Convención Nacional Ordinaria del partido en diciembre de 1933. En ese evento, además de la nominación de Lázaro Cárdenas como candidato de *unidad* a la Presidencia de la República y la aprobación del plan de gobierno para el primer periodo presidencial de seis años –el Plan Sexenal-, fueron declaradas disueltas las agrupaciones políticas nacionales y regionales que habían constituido al PNR desde su fundación. En los hechos, los caminos disponibles para la carrera política se estrecharon aún más al quedar *el* partido –y no *los* partidos que lo habían compuesto- como la vía para la promoción y militancia más prometedoras.

El presidente Cárdenas se encontró con un aparato partidario de considerable fuerza, con comités estatales consolidados y los municipales en expansión, que a paso firme continuaba sometiendo a los diversos grupos que conformaban al partido bajo su control. Todo

ello, sin embargo, seguía dependiendo del *Jefe Máximo* Calles. El fortalecimiento de la Presidencia como jefatura política tenía que pasar por el rompimiento de ese poder.

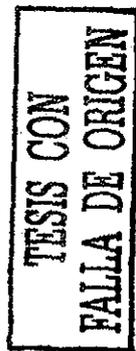
Esa decisión fue la que provocó el enfrentamiento entre el presidente y el *jefe Máximo* en 1935.<sup>67</sup> Nuevamente, el Congreso fue un escenario fundamental. En él, se enfrentaron los callistas y los cardenistas, éstos segundos apoyados por intensas movilizaciones obreras y campesinas. Como es sabido, a través de una serie de precisas acciones, en junio Cárdenas se aseguró la lealtad del Ejército y cesó a los generales y oficiales que se le oponían sustituyéndolos por leales cardenistas; renovó totalmente su gabinete, originalmente impuesto por el PNR y conformado por una mayoría callista; y utilizó la prensa para responder a los ataques dirigidos a su administración por Calles.

El conflicto se agravó cuando en septiembre algunos callistas y cardenistas se enfrentaron a balazos en la Cámara de Diputados. No sólo varios diputados callistas fueron desaforados sino también algunos senadores, fueron desaparecidos los poderes en Guanajuato, Durango, Sinaloa y Sonora –de donde se creía podía surgir el apoyo para Calles, quien regresaba de un breve exilio tras el conflicto de junio–, y fueron organizadas espectaculares manifestaciones obreras y campesinas en apoyo al presidente y en repudio al *Jefe Máximo*. Cuando en abril de 1936 éste y sus hombres más cercanos fueron expulsados del país poco después de haber comparecido ante los tribunales tras ser relacionados con un caso de contrabando de armas, la institución presidencial iniciaba un ascenso hacia su consolidación como el eje articulador de la política nacional.

En 1938, cuando la fuerza y popularidad del presidente Cárdenas alcanzó su punto más alto, el *partido de la revolución* fue objeto de una transformación. Probablemente el cambio más importante haya sido la integración al mismo de las organizaciones obreras y campesinas que apoyaron al presidente en los momentos más difíciles del conflicto con los callistas. Esa integración de los *sectores sociales* al partido en su transformación de PNR a PRM otorgó a la Presidencia de la República, además, su carácter como centro del liderazgo de una amplia red de alianzas entre jefes políticos y sociales.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Excelentes descripciones de ese proceso es la que hace Luis Javier Garrido (1998) capítulo IV y Dulles, (2000)

<sup>68</sup> El PNR nació como una confederación de partidos liderados por caciques y jefes político-militares, fortalecidos en la lucha armada y en el agitado periodo de recomposición de equilibrios en los años veinte. En 1938, el PNR se transformó, por decisión del presidente Cárdenas que ya tenía el control sobre el partido y sus redes nacionales y estatales, en una confederación de jefes militares y líderes políticos y sociales representantes de cuatro sectores corporativizados –militar, obrero, agrario y popular. Esta estructura del partido fue la que adoptó, básicamente, el PRI a partir de la transformación del PRM en 1946, aunque el sector militar fue des-



Al iniciar los años cuarenta, estaban superados los problemas más serios de fragmentación política. La violencia no era más el medio para la satisfacción de las ambiciones partidarias; el camino para la realización de las ambiciones pasaba por una estructura partidaria vertical cuya jefatura era la Presidencia de la República, líder de una amplia coalición ganadora en los tres niveles de gobierno. El método que se impuso para la asignación de candidaturas fue el de la *democracia funcional* o asignación de cuotas de candidatos de *unidad* para cada uno de los sectores del partido.<sup>69</sup> La transformación del PRM a Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946 consolidó ese sistema, y dicho partido se convertiría en las décadas siguientes en una enorme maquinaria electoral<sup>70</sup> y de procesamiento de los conflictos y demandas de las organizaciones corporativas integrantes de sus sectores.<sup>71</sup>

En ese contexto fue promulgada en enero de 1946 la Ley Electoral Federal que contribuyó a la centralización en el gobierno federal de los procesos de organización y vigilancia de los comicios y el tipo de partidos que a ellos podían concurrir.

Su antecedente inmediato, la ley de 1918 (Ley para la Elección de Poderes Federales) ordenaba un alto grado de descentralización, otorgando la mayor parte de las facultades y responsabilidades a los estados y a los municipios.<sup>72</sup> La responsabilidad en la organización

aparecido en ese año y no funcionaba como tal desde 1940 por la decisión del presidente Manuel Ávila Camacho de limitar la influencia política de los militares.

<sup>69</sup> Desde 1929 y durante los años treinta, la asignación de candidaturas fue un gran problema por la diversidad de partidos afiliados al PNR que las reclamaban para sí. La solución de la *democracia funcional* fue una invención de los líderes obreros, en particular de la CTM, para otorgar candidaturas a los sectores del partido dependiendo de su fuerza y de otros factores coyunturales que pueden favorecer a un sector o a otro. Cfr. Garrido (1998)

<sup>70</sup> Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, además de sus funciones electorales, el partido realizó extensas campañas de trabajo social y de educación cívica, principalmente entre los campesinos. Una de las primeras acciones del nuevo presidente Ávila Camacho, junto con la orden a los militares de no participar más como sector en el PRM, fue girar instrucciones al CEN del partido para que los comités de trabajo social fueran disueltos y el partido se concentrara de manera exclusiva en su función electoral. Véase Garrido, op. cit. Durante la presidencia en el CEN priista del general Alfonso Corona Del Rosal (1958-1964, en el periodo presidencial de Adolfo López Mateos), se buscó revivir el carácter popular del partido involucrándolo nuevamente en el trabajo social en particular con los jóvenes y las mujeres. Cfr. Miguel González Compeán y Leonardo Lomeli (2000), capítulo VI.

<sup>71</sup> En los estudios sobre el PRI existen notables lagunas sobre el periodo de los años cincuenta a los setenta; la bonanza económica de esas décadas —conocida como el *milagro mexicano*— ha recibido mayor atención como factor fundamental en la estabilidad del sistema político mexicano (Cosío Villegas, (1972). Mi perspectiva es una interpretación de los datos que ofrecen Miguel González Compeán y Leonardo Lomeli, op. cit., en particular los capítulos V, VI, VII y VIII, sobre la reiteración de la *unidad* en el discurso de la clase política priista y de las organizaciones corporativas afiliadas al PRI.

<sup>72</sup> Una descentralización tan marcada, opinión de muchos que yo comparto, era aprovechada por los caciques locales para manipular los comicios. La aclaración es pertinente en la medida en que podría interpretarse que estamos describiendo la perversión de procesos genuinamente democráticos y limpios, previos a 1946, lo que difícilmente sería el caso. Como ya se dijo, los años treinta fueron de conflictos entre los partidos y organizaciones políticas afiliados al PNR, todos ellos liderados por caciques y jefes político-militares.

y vigilancia electorales recaía en las autoridades municipales o *en la sociedad* misma, las listas de electores eran elaboradas por Consejos de Listas Electorales en cada estado integradas por candidatos propuestos por los ayuntamientos, auxiliados por consejos distritales integrados con los presidentes de los ayuntamientos comprendidos en el distrito, por sus opositores en la elección previa y por ciudadanos sin cargos oficiales, éstos últimos designados por insaculación –sorteo. Los presidentes municipales estaban encargados de la publicación de las listas electorales, del seccionamiento de los distritos, del registro de los candidatos a diputado, senador o presidente, de la impresión de credenciales de elector y de las boletas electorales, del registro de los representantes electorales de partidos o candidatos y de la designación de instaladores de casillas y auxiliares de las mismas. Además, las mesas directivas de las casillas se integraban por votación entre los electores presentes a la hora de la instalación, y los presidentes de casilla se encargaban de contar los votos, de expedir certificados a los presuntos ganadores, de integrar los expedientes y de enviarlos al Colegio Electoral respectivo (Molinar, 1993).

La Ley Electoral Federal de 1946 centralizó el proceso de organización y vigilancia de los comicios en la Secretaría de Gobernación y en agencias federales con representación aplastante del Ejecutivo Federal y del PRI. Su órgano director era la Comisión Federal de Vigilancia y tenía bajo su responsabilidad casi todas las funciones de organización y vigilancia que antes correspondían a los ayuntamientos o a los ciudadanos. Era integrado por el secretario de Gobernación –quien era su presidente– y otro comisionado del Poder Ejecutivo, un comisionado de la Cámara de Diputados, otro del Senado –ambas Cámaras estaban bajo el control del PRI– y dos comisionados de partidos –al menos uno del PRI. Era auxiliada en los estados y los distritos por Comisiones Locales Electorales y Comités Distritales Electorales, en las que se establecía un sistema vertical de integración y control: los funcionarios de las primeras eran nombrados por la Comisión Federal y los de los segundos por las Comisiones locales. Finalmente, los funcionarios de las mesas de casilla eran designados por los comités distritales (Molinar, ídem).

En el asunto que aquí tratamos, de gran relevancia fue el régimen de partidos y candidatos que la ley de 1946 estableció. La ley de 1918 no reservaba la denominación *partido político* para ninguna organización y los requisitos para participar en las funciones de vigilancia eran mínimos. Aún si no era posible cumplirlos, era posible presentar candidatos a cualquier cargo de elección. No se necesitaba obtener autorización para operar como parti-

do político ni registrarse ante nadie. Cualquier ciudadano podía registrarse como candidato independiente a diputado, senador o presidente de la República reuniendo los requisitos de elegibilidad estipulados en la Constitución y presentando el apoyo firmado de 50 ciudadanos. La ley de 1946 estableció que solamente los partidos podían registrar candidatos, proscribiendo de hecho las candidaturas independientes. Además, reservó a la Secretaría de Gobernación la facultad de otorgar el registro como partido político nacional a las organizaciones que desearan ostentarse como tal y participar en elecciones,<sup>73</sup> y se aumentaron los requisitos de afiliación (Molinar, *idem*). Desde entonces y hasta 1993, año en que el Instituto Federal Electoral fue *ciudadanizado*, las características fundamentales del sistema electoral —fuerte centralización de todos los procesos políticos y electorales en órganos del Ejecutivo Federal o dominados por él y su partido— se conservaron.<sup>74</sup>

En síntesis, el desenlace del largo proceso de construcción del sistema político y de institucionalización de los sistemas electoral y de partidos, fue la concentración de grandes poderes de promoción política en el *partido de la revolución* en el contexto de un sistema electoral fuertemente centralizado. Formalmente, ese poder se otorga también a los demás partidos autorizados para competir en las elecciones como tales, pero en razón del dominio del PRI, el impacto sobre el sistema de partidos es mínimo hasta la reforma de 1977.

<sup>73</sup> La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977 innovó al establecer dos formas para acceder al reconocimiento legal como partido: el registro definitivo y el condicionado. El primero dependía de cumplir con los requisitos de afiliación probada y de celebración de una asamblea nacional constitutiva para la aprobación de los documentos básicos del partido. Al ser los requisitos de afiliación los más difíciles de cumplir, los partidos nuevos fueron los que optaron por el registro condicionado con el que podían participar exclusivamente en procesos federales. A la Comisión Federal Electoral se le otorgó la facultad de decidir sobre el reconocimiento del registro a los partidos que optaran por esta modalidad; si obtenían por lo menos el 1.5% de la votación en la elección para la cual se les había otorgado el registro condicionado, éste se convertía en definitivo. Además, se reconoció la figura de las *asociaciones políticas nacionales*, consideradas como *complemento* del sistema de partidos y que podían participar en procesos electorales aliados a algún partido político con registro (Woldenberg, Becerra y Salazar, 2000)

<sup>74</sup> La reforma de 1977 creó la Comisión Federal Electoral (CFE) convirtiéndola en la máxima autoridad electoral del país. Según Woldenberg, Becerra y Salazar (*idem*), sus atribuciones explícitas pasaron de 19 a 33, además de que sus decisiones eran inapelables excepto en los asuntos que tenían que ver con la emisión de los votos. Estaba integrada por el secretario de Gobernación que fungía como su presidente, un diputado, un senador y un representante de cada partido político nacional, todos éstos con voz y voto; con voz y sin voto concurrían un representante de cada partido político con registro condicionado, un notario público como Secretario del Consejo y el director del Registro Nacional de Electores. La reforma de 1986 fue regresiva en cuanto a la autonomía de los órganos encargados de la organización y vigilancia de los comicios: la Comisión Federal Electoral quedó integrada con el secretario de Gobernación como presidente, un senador, un diputado, más representantes de los partidos de acuerdo al porcentaje de su votación —en 1988, el PRI tuvo 16 representantes frente a 12 de todos los otros partidos juntos, las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales se integraron siguiendo los mismos criterios, exceptuando que no hubo representantes de los legisladores, y sus presidentes y secretarios fueron nombrados por el presidente de la CFE, es decir, el secretario de Gobernación. La fórmula centralizadora se extendió hasta las mesas de casillas, donde los presidentes y secretarios de cada una fueron nombrados por el presidente de cada comité distrital electoral.

En efecto, es preciso hacer una distinción. Como ya vimos, en ese año se introduce el principio de representación proporcional en la elección de diputados federales, con lo que se suman 100 curules más a la Cámara de Diputados en la elección de 1979, y que han llegado a ser 200 a partir de la elección de 1988 según los principios de la reforma de 1986. El número de diputaciones de representación proporcional se asigna a partir de listas regionales cerradas –en circunscripciones plurinominales- elaboradas por los partidos, según el porcentaje de votación lograda, y los legisladores van a la Cámara según el orden en que aparecen en las listas.<sup>75</sup>

Si es cierto que los candidatos por ambos principios son designados por los partidos, los candidatos de representación proporcional obtienen el escaño sobre todo por el lugar que ocupan en las listas elaboradas por las dirigencias de los partidos –llamadas *listas cerradas*; es decir, los dirigentes partidistas de oposición lograron con la representación proporcional, aún cuando entre 1979 y 1988 el PRI fue prácticamente imbatible en distritos de mayoría relativa, un nada despreciable poder de promover a sus cuadros más notables y a los políticos que más les interesa ver como protagonistas en las legislaturas.<sup>76</sup>

#### *La selección de los candidatos a diputados federales en el PRI entre 1978 y 1989<sup>77</sup>*

La disciplina partidaria en la Cámara de Diputados, en el largo periodo en que el PRI fue hegemónico, fue reforzada por un sistema de selección de candidatos que otorgaba a la di-

<sup>75</sup> Según los principios de la LFOPPE, el número de circunscripciones y la fórmula de asignación de diputaciones de representación proporcional podían ser distintos de elección a elección, lo cual sería decidido en enero del año electoral por la CFE. En 1979 las circunscripciones fueron tres, en 1982, cuatro y en 1985, cinco. A partir de la reforma de 1986, la ley estableció que debían ser cinco. Después de la reforma de 1996 y la consecuente redistribución, algunas circunscripciones *ganaron* distritos y otras los *perdieron*. Cfr. Woldenberg, Becerra y Salazar (2000).

<sup>76</sup> Alonso Lujambio (2000) considera que la Cámara de Diputados ha tenido una importancia fundamental como “punto de encuentro por excelencia del conjunto de los partidos políticos y de sus cuadros dirigentes”, y como “ámbito de construcción de interlocutores, de reconocimiento mutuo entre actores políticos...”. Pero como Benito Nacif (1997) ha señalado, así ha sido sólo a partir de la introducción de los *diputados de partido* en 1963; desde 1949 –en que por vez primera fue elegida una legislatura bajo los principios de la Ley Federal Electoral de 1946– y hasta 1963, la oposición no encontraba atractiva la postulación de candidatos a diputados en distritos de mayoría relativa en que el PRI era invencible, así que concentraban sus recursos y estrategias en las elecciones presidenciales. A mí no me parece descabellada la idea de que, estando los distritos de mayoría relativa prácticamente monopolizados por el PRI, los partidos opositores hayan promovido a través de la representación proporcional –segura con un porcentaje mínimo de votación– a partir de los años sesenta, a sus cuadros dirigentes y a su alta burocracia partidista.

<sup>77</sup> Entre muchos otros, el tema de los procesos de selección de candidatos del PRI no ha sido estudiado con rigor, incluso sobre la selección de candidato presidencial, supuestamente el más importante y delicado de los procesos que el partido debía realizar. Sobre el tema que aquí tratamos, dos excepciones dignas de mencionarse son los trabajos de Joy Langston (1996 y 1998) sobre la selección de candidatos a diputados federales en el

rigencia del partido, a los gobernadores de los estados, a los líderes de los sectores y al presidente de la República, una gran discrecionalidad en el proceso de nominación a través de una estructura vertical que corría del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) a los estados y las localidades.<sup>78</sup>

Los candidatos a diputados del PRI entre los años setenta y ochenta eran electos en convenciones de delegados.<sup>79</sup> Es decir, desde su inicio todo el proceso de nominación quedaba bajo responsabilidad del partido pues no son los militantes del mismo los que eligen a sus candidatos en elecciones *primarias*. Se trataba de Convenciones Distritales<sup>80</sup> de los tres sectores del partido con la participación de las secciones. Sin embargo, los estatutos del partido no especificaban cómo y de qué órganos debían ser electos. En la práctica, esto permitía a los líderes de los sectores, a los gobernadores, al presidente de la República y al líder del CEN negociar el tipo de delegados que asistían a las convenciones y, por lo tanto, controlar el resultado de las mismas; es decir, el tipo de candidatos que finalmente eran electos.<sup>81</sup>

En el proceso de nominación, también era fundamental el método a través del cual se elaboraban las convocatorias para las convenciones; es decir, qué órganos del partido, y por lo tanto, quiénes establecían las reglas para la selección de los delegados y la manera en que votarían para la selección de candidatos a diputados. En primer lugar, el CEN tenía una gran capacidad para adaptar el tipo de elección a la coyuntura política, pues la facultad para redactar las convocatorias para la elección de candidatos a diputados federales era suya.<sup>82</sup>

---

PRI, no sólo por la novedad que implica ocuparse de un tema generalmente olvidado sino por el rigor académico empleado. Esta sección está basada en los textos mencionados.

<sup>78</sup> La literatura sobre el PRI suele resaltar su función en el sistema político y sus relaciones con diversos sectores sociales, en particular aquellos corporativizados, y su relación con el régimen, en particular con la Presidencia de la República, como una de las fuentes de la larga estabilidad con crecimiento económico sostenido entre los años cuarenta y los setenta. El análisis de la estructura del partido y de su vida interna aún está por hacerse, en gran medida debido a que gran parte de los procesos que la componen han sido de escasa visibilidad a medida que la política se institucionalizaba. A partir de los años cuarenta, lo visible es la disciplina y la unidad pregonadas por los priistas al hacer públicos a sus candidatos. Un excelente trabajo sobre las reglas de selección de candidatos y de líderes en el PRI es el de Joy Langston (1996); Robert E. Scott (1964) y Garrido (1998) han estudiado su estructura y funcionamiento.

<sup>79</sup> Antes de 1990, dos eran las reglas generales en el PRI para la selección de líderes y de candidatos a puestos de elección popular: los primeros eran electos en asambleas y los segundos, en convenciones de delegados (*idem*).

<sup>80</sup> Según Joy Langston (1996), las Convenciones Distritales también nominaban a los candidatos a las legislaturas locales, los candidatos a los ayuntamientos eran nominados por Convenciones Municipales y la Convención Nacional era responsable de la nominación del candidato a la Presidencia de la República.

<sup>81</sup> *Ídem*.

<sup>82</sup> *Ídem*. Además, podía redactar las convocatorias para elegir candidatos a senadores y a la Presidencia de la República.

Aún más, el CEN tenía la capacidad de, en caso de conflictos derivados del proceso de selección de candidatos, llamar a una nueva convención o simplemente designar nuevos candidatos. En la práctica, esa facultad le otorgaba el poder de retirar la candidatura a los rebeldes o a aquellos que no le agradasen. Finalmente, los estatutos de 1978 –que fueron producto de la adecuación del partido a la reforma política de 1977– le otorgaban la facultad de elaborar las listas plurinominales de los candidatos a los asientos de representación proporcional con las sugerencias de los tres sectores y, por lo tanto, de decidir quiénes las encabezarían.<sup>83</sup>

Si bien el partido era el encargado de nominar a los candidatos a diputados federales en las condiciones descritas, no debemos pasar por alto otros factores. El fundamental era la expectativa de que la mayor parte de los asientos de mayoría relativa serían ganados.<sup>84</sup> En esa lógica, las candidaturas terminaron siendo concebidas en el PRI como bienes a repartir, y no como oportunidades que deberían ganarse en elecciones primarias ante la base y disputarse ante opositores fuertes en un sistema electoral que favoreciera la competitividad.<sup>85</sup> Históricamente, las candidaturas del partido eran otorgadas en *cuotas* a cada uno de los sectores del partido pues los estatutos así lo ordenaban.

Sin consultas a la base militante, los actores principales de las negociaciones de las *cuotas* solían ser el presidente de la República, la Secretaría de Gobernación, el CEN del partido, los dirigentes de los sectores, así como algunos secretarios de Estado.<sup>86</sup> Si la elección federal implicaba también la elección presidencial, el candidato respectivo también era considerado. Según evidencia recopilada por Joy Langston (1998), los líderes de los sectores

<sup>83</sup> En la práctica, esa capacidad no tuvo mayor impacto alguno en la conformación de la Cámara de Diputados en las legislaturas LI, LII y LIII porque el PRI logró en promedio más de 280 escaños de mayoría relativa por legislatura. Como explicamos páginas arriba, la LFOPPE prohibía que un partido que hubiera logrado más de sesenta escaños de mayoría relativa participara en el reparto de curules de representación proporcional. Más plausible es pensar que el fortalecimiento de las dirigencias partidistas por ese medio se dio en los partidos de oposición. Cierta evidencia puede mostrarse para sostener la hipótesis. Entre 1979 –cuando se instaló por vez primera una Legislatura por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional– y 1997, de los diputados que se eligieron dos ocasiones por la vía uninominal, todos fueron del PRI, mientras que de quienes se eligieron dos veces por la vía plurinominal (70), sólo tres fueron del PRI y los otros 67 de la oposición. En el caso de los diputados que se eligieron tres veces como uninominales, todos fueron priístas, mientras que los opositores que se eligieron tres veces, lo hicieron siempre como plurinominales (Ema Rosa Campos; 1996 págs. 60-61. Consulté la misma fuente sobre los nombres de los diputados en cuestión)

<sup>84</sup> En las páginas previas mostré que los distritos de mayoría relativa fueron dominados por el PRI hasta 1994.

<sup>85</sup> Igualmente, en las páginas previas expliqué como el proceso de consolidación del sistema electoral en México implicó la centralización y control de las elecciones en el Ejecutivo Federal y sus agencias con sobre representación del PRI.

<sup>86</sup> Consulté el excelente texto de Joy Langston (1998) sobre la manera en que las negociaciones para nominar candidatos del PRI para las elecciones federales de 1981, 1985 y 1988 fueron realizadas.

no podían decidir sobre el porcentaje de candidaturas que les correspondían, sino sobre la identidad de quienes ocuparían un escaño. La última palabra en ese sentido, así como los porcentajes asignados a cada sector, la tenían el CEN priísta y el presidente de la República quienes se servían de la información y recomendaciones que la Secretaría de Gobernación les proporcionaba sobre los perfiles y características de los aspirantes. Operaba, así, un sólido sistema de control sobre los legisladores del PRI, control que de ninguna manera incluía a los electores o a los militantes.

En el cuadro siguiente, se muestra la evolución del sistema priísta de *cuotas* de diputaciones federales.

**CUADRO 11**  
**DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS PRIÍSTAS POR SECTOR 1940-1985 (PORCENTAJES)**

Años de las Legislaturas	Sector obrero	Sector agrario	Sector popular	Sin sector localizado
1940-1943	15	48	37	
1943-1946	17	46	38	
1946-1949	9	52	31	
1949-1952	9	48	39	
1952-1955	14	49	32	
1955-1958	12	50	33	
1958-1961	13	52	29	
1961-1964	7	57	34	
1964-1967	13	39	32	1
1967-1970	17	18	41	8
1970-1973	14	23	41	7
1973-1976	12	19	38	14
1979-1985 <sup>a</sup>	24	15	61	

Fuente: porcentajes calculados a partir de los totales presentados por Octavio Rodríguez Araujo (1975) para 1940-1976 y Juan Reyes del Campillo (1992) para 1979-1985. Los datos para 1940-1976 se refieren a diputados priísta en cada Legislatura mientras los de 1979-1985 se refieren a candidaturas. Los porcentajes están redondeados.

a= no se encontró información para 1976-1979. Los datos son promedios de 1979-1985.

#### *La selección de los candidatos a diputados federales en el PRI a partir de 1990*

Rumbo a las elecciones federales de 1991 el PRI debió encarar una situación difícil producto de la competitividad electoral. No sólo su candidato presidencial obtuvo el porcentaje de votos más bajo de la historia del partido, sino que sus candidatos a diputados federales lograron apenas un poco más de la mitad de los votos. A pesar de haber ganado en el 78% de los distritos de mayoría, su representación legislativa cayó en casi veinte puntos porcentuales debido a los escaños de representación proporcional asignados a los partidos opositores. De esta manera, su representación quedó prácticamente igual al porcentaje de votos

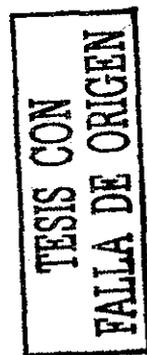
logrados; es decir, sólo un punto porcentual arriba del crítico 50% +1 indispensable para lograr la aprobación de las leyes ordinarias.<sup>87</sup>

El dilema para el partido fue precisamente realizar las reformas necesarias a fin de ajustarse a la mayor competitividad, una situación que no había enfrentado en su larga historia como partido mayoritario. El proceso no ha sido terso, sin embargo, y el partido ha estado envuelto desde entonces en una serie de controversias y luchas internas entre los grupos que lo integran, todos ellos buscando controlar al partido y sus procedimientos de nominación de candidatos.<sup>88</sup> Dicho proceso puede analizarse en dos etapas, ambas caracterizadas por el papel central que jugaron los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo como jefes *reales* del partido.

La primera corresponde al intento de Carlos Salinas de Gortari por reformar al PRI de manera que fuese capaz de enfrentar una arena electoral competitiva. Para ello, era indispensable que los candidatos fuesen atractivos para los votantes. Según el diagnóstico del grupo político cercano al presidente Salinas, el problema central consistía en la estructura corporativa del partido. Como ya mencionamos, el sistema para la asignación de candidatos a diputados federales en el PRI era fundamentalmente el de las *cuotas*: es decir, las candidaturas eran otorgadas a cada uno de los tres sectores priístas —obrero, agrario y popular— como resultado de las negociaciones mantenidas entre diversos actores, proceso en el cual el presidente de la República solía tener la última palabra. Desde la perspectiva de este último, los candidatos presentados no representaban la estructura real del partido sino los intereses de los sectores y, por lo tanto, no resultaban atractivos para los electores de los que una parte considerable había votado a favor del PAN y otra simpatizaba con los cardenistas y la izquierda nacionalista agrupada en el Frente Democrático Nacional, organización multicolor integrada por diversas organizaciones políticas y sociales de izquierda y por la disidencia priísta aglutinada alrededor de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas.

No se trataba sólo de una intuición. En 1988, el sector obrero había obtenido el triunfo únicamente en la tercera parte de los distritos de mayoría relativa que se le habían otorgado como cuota. Los sectores popular y campesino habían logrado un desempeño mejor, logrando el triunfo en el 48% y el 57%, respectivamente, de los distritos de mayoría relativa de sus cuotas.

<sup>87</sup> Lo cual implicaba, además, la pérdida de la mayoría calificada (dos tercios de la Cámara) indispensable para aprobar reformas constitucionales. Los datos están basados en los cuadros 4,5,6,7 y 8.



**CUADRO 12**  
**RELACIÓN ENTRE CUOTAS DE CANDIDATURAS A DIPUTADOS FEDERALES Y DESEMPEÑO DE LOS SECTORES DEL PRI 1988<sup>89</sup>**

Sector	Porcentaje y número de distritos otorgado como cuota al sector (incluye mayoría relativa y representación proporcional)	Porcentaje de distritos ganados por sector (mayoría relativa)
Popular	62% (217)	48%
Obrero	21% (75)	33%
Agrario	17% (58)	57%

Fuente: tomado y adaptado de Joy Langston (1996) y Juan Reyes del Campillo (1992). La distinción entre mayoría relativa y representación proporcional se refiere a que, si bien la cuota se otorgó para ambos principios, la competitividad del sector se refiere a los distritos de mayoría relativa que ganó, pues los escaños de representación proporcional se asignan a partir de la votación nacional del partido.

Para el presidente Salinas y su grupo, encabezado por Luis Donald Colosio Murrieta como presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) priista, resultaba indispensable limitar el poder tradicional de los sectores y lograr métodos que hicieran posible la postulación de candidatos identificados con las bases territoriales del partido, y no con los sectores – base corporativa o sectorial-, a fin de mejorar su desempeño frente a los candidatos opositores.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> Candidatos a diputados federales, en este caso.

<sup>89</sup> Joy Langston (1996) toma sus datos de Reyes del Campillo; sin embargo, en el otro texto (1998) apunta que los porcentajes corresponden al Congreso -ambas Cámaras- y no sólo a la de Diputados. Mi criterio, apuntando que se trata en realidad de las cuotas para la Cámara de Diputados se basa en el texto de Reyes del Campillo (1992) y en el hecho de que las leyes electorales vigentes en 1988 establecían que ningún partido podría obtener más del 70% de las diputaciones por ambos principios –mayoría relativa y representación proporcional; precisamente, el 70% de 500, son las 350 diputaciones que suman las listadas en el cuadro. Es decir, mi criterio es que el PRI, lógicamente, repartía en cuotas 350 escaños que podría obtener.

<sup>90</sup> La estructura del PRI es doble: territorial y sectorial. El PNR, antecesor del PRM, había nacido como un partido nacional receptor de múltiples minipartidos regionales liderados por jefes políticos y militares de la facción triunfante de la Revolución. Estas organizaciones de alcance regional conformaron la base territorial –y casi única- del partido hasta 1938, cuando el PNR se transformó en PRM y adoptó una doble estructura: la mencionada territorial y la sectorial o corporativa, constituida por los sectores agrario, obrero, militar y popular. A partir de los años cuarenta, la estructura corporativa imperó por sobre la territorial en las negociaciones sobre candidaturas a diputados federales entre la élite política *revolucionaria*. La razón es relativamente simple. Como mostramos en páginas previas, uno de los problemas más serios enfrentados por los gobiernos de Pascual Ortiz Rubio y de Lázaro Cárdenas en los años treinta fue la utilización del Poder Legislativo por parte de la gran variedad de grupos políticos como arena para el enfrentamiento interno y para el contrapeso al Ejecutivo Federal, tanto o más oligarquizado que ellos mismos. Entonces, la necesidad había sido la disciplina y el sometimiento de las tendencias centrifugas. Los gobiernos *modernizadores* debieron enfrentar el legado: un partido integrado por sectores corporativos oligarquizados –importantes en la contención y procesamiento de demandas sociales- y por grupos con gran poder regional y local –que fueron fundamentales en el mantenimiento de la gobernabilidad nacional- generalmente ligados a los gobernadores. Así, los conflictos en los años noventa se centraron en los tres actores mencionados: Ejecutivo Federal, sectores y grupos regionales y locales. El PRI, como partido hegemónico, terminó integrando las bases territoriales y sectoriales del régimen en su muy particular relación con el Ejecutivo Federal. Mi perspectiva sobre bases territoriales y sectoriales en el sistema en que el PRI era hegemónico se encuentra desarrollada con cierto detalle en otro texto (2000).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

La idea fundamental era simple: mientras más conocidos fuesen los candidatos por sus electores, mayores posibilidades tendrían de ganar la elección. Las reformas para lograrlo fueron propuestas en la XIV Asamblea Nacional del PRI en 1990. En dicho evento, los choques entre el Ejecutivo Federal —representado por la dirigencia del CEN—, los sectores del partido y los grupos locales se hizo patente.

La dirigencia nacional del partido y el Ejecutivo Federal buscaron reestructurar el PRI en torno a su base territorial limitando el poder de los sectores y de los gobernadores. En primer lugar, la convocatoria elaborada por el CEN ordenó que una gran parte de los delegados a la Asamblea fueran elegidos entre miembros de los comités seccionales en asambleas municipales, y no estatales.<sup>91</sup> Con esta medida, se pretendió limitar el poder de los gobernadores, quienes hubiesen podido manipular las nominaciones de delegados más fácilmente en asambleas estatales.<sup>92</sup> En los meses previos, además, la estructura territorial fue renovada a fin de asegurar que nuevos cuadros del partido sustituyeran a la gran cantidad de funcionarios heredados de administraciones previas y a los ligados a grupos locales, a los sectores y a los gobernadores que podrían oponerse al proyecto de Salinas para transformar el partido.<sup>93</sup>

Como producto de la Asamblea, los documentos básicos del PRI fueron reformados introduciendo varios cambios. En el tema que aquí tratamos, los más importantes se refieren a la aceptación de la afiliación individual, un golpe directo a los sectores del partido,<sup>94</sup> así como la regla de que los líderes y los candidatos priistas deberían ser electos por el voto directo de los militantes. Sin embargo, El Consejo Político Estatal fue facultado para decidir las excepciones a esta regla.

<sup>91</sup> Según Langston (1996), sólo 1440 delegados fueron elegidos en asambleas estatales, frente a 5578 elegidos de entre miembros de las secciones en asambleas municipales.

<sup>92</sup> Los órganos directivos del PRI fueron, hasta 1990, los comités Ejecutivo Nacional, Ejecutivos Estatales y Municipales. Los comités seccionales fueron creados en 1960 durante la presidencia en el CEN priista del general Alfonso Corona Del Rosal, como subdivisiones en los distritos electorales (véase Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí; 2000, capítulo VI), en un intento por acercar al partido a la base militante e involucrarlo en tareas de beneficio social. Los comités seccionales tuvieron poca importancia en la toma de decisiones, debido a los métodos cupulares que para tal efecto eran utilizados en el PRI.

<sup>93</sup> De los 46 000 comités seccionales del partidos, 26 899 eligieron nuevos miembros a través del voto directo de los militantes de la sección, 9 465 lo hicieron a través de asambleas de delegados y 1 051 fueron designados por el comité municipal del partido. Además, de 2 386 comités municipales, 1 259 fueron reestructurados mediante voto directo de la base militante o en asambleas de delegados (Langston, 1996)

<sup>94</sup> Según lo estatutos de 1978, la afiliación individual no era posible. Cualquier individuo que se afiliaba al PRI, debía integrarse a alguno de los tres sectores; de la misma manera, cualquier individuo que ingresara a una organización sindical afiliada al partido, automáticamente se convertía en militante del mismo en el sector respectivo (Langston, 1996)

La intención declarada era lograr candidatos conocidos por los militantes y electores en el nivel respectivo, asumiendo que así tendrían mayores posibilidades de ganar ante los candidatos opositores. Otro efecto perseguido era el fortalecimiento de la dirigencia nacional del partido –perteneciente al grupo del presidente Salinas- y de la estructura territorial, mientras se debilitaba la estructura sectorial o corporativa, particularmente el sector obrero –el cual había obtenido los peores resultados en 1988- y de los gobernadores;<sup>95</sup> los primeros deberían ver reducida dramáticamente su capacidad para obtener las tradicionales cuotas de candidatos mientras los segundos no podrían imponer fácilmente a sus allegados.

Sin embargo, en la XV Asamblea Nacional de 1992 el voto directo de los militantes se convirtió en sólo *uno más* de los posibles métodos que podrían usarse. Según los estatutos, las posibilidades eran: a) consulta directa a las bases; b) convenciones de delegados electos democráticamente, con participación de las bases territoriales y de los sectores por partes iguales;<sup>96</sup> c) por nominación del Consejo Político al nivel respectivo;<sup>97</sup> d) por usos y costumbres. En los hechos, este viraje sólo formalizó lo que había ocurrido un año antes: las candidaturas a diputados federales fueron impuestas a las bases usando los viejos sistemas de negociaciones entre el presidente Salinas, la dirigencia nacional del PRI, la secretaría de Gobernación y los gobernadores.<sup>98</sup>

Un cambio fue que los Consejos Políticos perdieron su facultad de nombrar al Secretario General del PRI, como contrapeso al nombramiento que el presidente de la República hacía del presidente del CEN priista, pero lograron mayores facultades en los procesos de selección de candidatos. Como producto de la Asamblea, se les otorgaron las facultades de escribir las reglas que establecieran el procedimiento de selección que debería ser utilizado así como decidir de dónde deberían ser seleccionados los delegados a la convención respectiva. Sin embargo, una vez que dichas decisiones eran tomadas, era facultad del CEN y de los Comités Ejecutivos Estatales establecer las reglas de operación de la misma. Es decir,

<sup>95</sup> El Consejo Político Nacional, zona de influencia de los gobernadores, logró conservar la facultad de nombrar al Secretario General del partido, intentando contrapesar al Ejecutivo Federal, que nombraba de facto al presidente del CEN. En la XV Asamblea de 1992, esa facultad le fue revocada.

<sup>96</sup> Recuérdese que según los estatutos de 1978, los sectores tenían preeminencia sobre las secciones; los sectores encabezaban las convenciones pero las secciones sólo *participaban* en ellas.

<sup>97</sup> En 1990, fueron creados Consejos Políticos en todos los niveles jerárquicos del partido, mientras que hasta entonces sólo existía el Consejo Político Nacional.

<sup>98</sup> La intención democrática declarada no se cumplió en lo absoluto. Para las elecciones de 1991, más del 90% de los candidatos a diputados federales fueron impuestos a las bases militantes (Langston, 1996).

como en el periodo 1978-1989, la dirigencia estatal y nacional del partido tenía un gran poder para decidir quiénes serían candidatos del PRI a puestos de elección popular.

A pesar de ello, a partir de la XVII Asamblea Nacional,<sup>99</sup> la relación ha cambiado significativamente. A pesar de que sólo se agregó un quinto procedimiento posible para la selección de candidatos a puestos de elección popular, éste beneficia directamente al Consejo Político Nacional<sup>100</sup> –encargado de determinar el método para la selección de candidatos a diputados federales. En efecto, se estableció que un método podría ser una convención de delegados designados por el Consejo Político Nacional.<sup>101</sup>

Aunque aparentemente limitado, el cambio no debe desdeñarse pues forma parte de un proceso más profundo de transformación del Revolucionario Institucional. Aunque sus candidatos en 1994 lograron la mayoría en la Cámara de Diputados<sup>102</sup> y mantuvieron el control mayoritario de la Cámara de Senadores, perdieron tres de cinco gubernaturas frente a los candidatos panistas en 1995.<sup>103</sup> Por eso, el frente de conflicto en el PRI tuvo a los gobernadores como protagonistas centrales que disputaron a la dirigencia nacional –de la que una parte significativa siguió siendo nombrada por el presidente- la autoridad para nombrar candidatos a puestos de elección popular. La razón es simple. Si los triunfos no estaban

<sup>99</sup> La XVI Asamblea se celebró en marzo de 1993. En ella, fueron ratificadas las reformas ya mencionadas, aprobadas en la XV Asamblea Nacional.

<sup>100</sup> Véase el Apéndice 2 sobre la estructura del PRI.

<sup>101</sup> Langston, 1996.

<sup>102</sup> Recuérdese que la reforma electoral de 1993 estableció que ningún partido podría obtener las dos terceras partes de la Cámara por ambos principios de representación por lo que ningún partido podría obtener las dos terceras partes –mayoría calificada- de los escaños.

<sup>103</sup> Las gubernaturas perdidas fueron Jalisco en febrero ante Alberto Cárdenas Jiménez, Guanajuato en mayo ante Vicente Fox Quesada y Baja California en agosto ante Héctor Terán Terán –quien por cierto falleció antes de terminar su periodo. Aunque ganaron en Tabasco con Roberto Madrazo y en Yucatán con Víctor Cervera Pacheco, ambos procesos fueron muy polémicos; en el primer caso, el PRD documentó las violaciones a las leyes electorales, particularmente en cuanto a gastos excesivos e irregularidades en el financiamiento del PRI, en tanto que Cervera violentó la constitucionalidad haciéndose reelegir cuando anteriormente ya había ocupado el cargo de gobernador como interino. Aunque este trabajo no se refiere a este tema, es preciso señalar una cosa: el presidente Zedillo no pudo remover a ambos personajes a pesar de la tensión que sus actuaciones generaron en el medio político nacional y en la opinión pública. De hecho, ninguno de los dos pertenecía a su círculo cercano. Se trató, quizá, del mejor indicador del cambio en las relaciones de poder en el Revolucionario Institucional que a la larga han fortalecido a los gobernadores. Por ejemplo, en el 2000 el Presidente no designó al candidato presidencial priista y la mayor parte de los políticos de su grupo cercano no cumplían los requisitos impuestos durante la XVII Asamblea. El candidato fue elegido por vez primera en elecciones primarias. Además, tres de los cuatro precandidatos presidenciales –Francisco Labastida Ochoa, Roberto Madrazo y Manuel Bartlett Díaz- habían sido gobernadores de Sinaloa, Tabasco y Puebla, respectivamente.

asegurados, quienes más perdían poder por los triunfos de la oposición, eran ellos y no parecían muy dispuestos a que tal cosa ocurriera.<sup>104</sup>

La urgencia era enfrentar las elecciones federales de 1997, que por vez primera incluiría la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del voto directo de los capitalinos, así como preparar al partido rumbo a la elección presidencial de 2000. Una novedad debe resaltarse: la escasa influencia que mantuvo el presidente Zedillo en la organización y control de la Asamblea a pesar de haber nombrado a la dirigencia del CEN, a diferencia de lo hecho por Carlos Salinas durante la XIV Asamblea en 1990. Así, los conflictos se centraron entre la dirigencia nacional del partido y los gobernadores. Probablemente, esa sea la razón de que se hayan fortalecido las facultades del CEN y de los Comités Ejecutivos Estatales sobre los procesos de selección de candidatos, al mismo tiempo que se adicionó un quinto procedimiento para prever que también los Consejos Políticos pudiesen nombrar cierto número de candidatos.<sup>105</sup>

El cambio más notable se dio en lo referente a la selección del candidato priísta a la presidencia de la República. Como producto de la Asamblea el presidente perdió, de facto, gran parte del poder tenía en ese sentido. Los nuevos estatutos del partido establecieron que

<sup>104</sup> Aunque en este trabajo nos centramos en el efecto que tuvo el gobierno dividido sobre los procesos de aprobación del gasto público en la Cámara de Diputados, no se debe olvidar que los diputados representan distritos ubicados en los estados; aunque hasta 1989 los sectores tenían preponderancia sobre la estructura territorial del partido, me parece correcto plantear la hipótesis de que muchos de los candidatos eran encuadrados en alguno de los sectores por la simple razón de que el requisito era tal, aunque obviamente representarían a los grupos cercanos a los gobernadores. Mientras menos candidatos del PRI lograban llegar a la Cámara, también menos incentivos tenían los gobernadores y los grupos locales priístas, ninguno de ellos perteneciente al círculo político de Zedillo, para subordinarse al presidente. Me parece que la hipótesis es válida para todos los cargos de elección popular, ninguno de ellos con mayoría priísta a partir de 1997. Además, durante el sexenio de Zedillo el PRI perdió un total de 14 gubernaturas y dos jefaturas de gobierno del Distrito Federal; es decir, fue derrotado en 16 de 34 procesos electorales (47%). La cifra es impresionante al recordar que desde 1929 hasta 1989 ninguno de los candidatos del *partido de la revolución* había perdido una elección de gobernador. De hecho, durante el sexenio de Salinas sólo dos triunfos del PAN –Baja California en 1989 y Chihuahua en 1991– fueron reconocidos. NOTA: los procesos electorales fueron 35, pero la elección en Tabasco en 2000 en la cual había sido declarado triunfador el candidato priísta Manuel Andrade Díaz fue anulada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en proceso extraordinario celebrado en 2001, el mismo candidato fue declarado triunfador; no lo contabilizo pues fue realizado cuando Vicente Fox era ya Presidente Constitucional. La cifra de 35 elecciones se debe a que en el periodo considerado se realizaron dos elecciones en Guanajuato, en Jalisco –en los cuatro casos ganó el PAN– y en el Distrito federal –ganadas las dos ocasiones por el PRD.

<sup>105</sup> Joy Langston va más lejos sobre este aspecto. Sostiene que, ante la retirada del presidente Zedillo, la dirigencia nacional del partido realizó pactos con diversos gobernadores a fin de que los delegados a la Asamblea provinieran en su mayoría de las delegaciones estatales del partido, y su voto fuese más fácilmente controlable. Para sostener su hipótesis recuerda que, a diferencia de lo ocurrido en la XIV Asamblea, la convocatoria escrita por el CEN ordenó que los delegados fuesen electos en Asambleas Estatales, y no en las Asambleas Seccionales y Municipales. Así, tanto el CEN como los gobernadores pudieron asegurarse de tener el control de la Asamblea Nacional con delegados electos según sus preferencias (Langston, 1996)

el candidato a la Presidencia debería haber sido un *cuadro*, además de líder partidista y haber ejercido un cargo ganado en elección popular. Así, muy pocos de los miembros del gabinete presidencial podrían aspirar a la candidatura. La interpretación más factible de los requisitos –bautizados como *candados* por los medios de comunicación y los analistas– fue la de que se trató del producto más importante del nuevo equilibrio en el partido que ha beneficiado a la dirigencia nacional así como a los gobernadores y a los grupos priístas locales, todos ellos interesados en ganar el control del partido.<sup>106</sup>

Así vistos, los cambios son muy importantes sin duda alguna. Lamentablemente, el problema central planteado en este trabajo no se modificó en lo absoluto. Los candidatos del PRI a la LVII Legislatura (1997-2000) fueron nominados mediante las negociaciones tradicionales entre el presidente de la República, los gobernadores, la dirigencia nacional y las estatales y la Secretaría de Gobernación sin que las bases militantes tuvieran mayor injerencia. En ese sentido, los incentivos para cambiar las prácticas parlamentarias, sobre todo las encaminadas a contrapesar al Ejecutivo Federal, sin duda provinieron del hecho de que por vez primera en su historia el Revolucionario Institucional no logró la mayoría de los escaños. La oposición mayoritaria tuvo un papel fundamental en ese proceso, como se muestra en los capítulos II y III en el tema de la aprobación del presupuesto.

El cambio más relevante para el PRI fue que la mayor competitividad cambió la jerarquía, y por lo tanto la forma de asignar candidaturas, en el partido. En primer lugar, el sector popular se fortaleció a costa de los otros dos sectores. Como puede observarse en el cuadro siguiente, los sectores obrero y agrario vieron disminuidas sus candidaturas a la Cámara de Diputados al mismo tiempo que aumentaron las del sector popular.

<sup>106</sup> La primera propuesta era más radical. Originalmente, los precandidatos deberían ser votados primero en el Consejo Político Nacional hasta reducirlos a cinco; para ser precandidato, se requeriría sólo lograr el apoyo de al menos el 10% del Consejo, con lo que habría mayores posibilidades de que políticos ajenos a Zedillo logran ser precandidatos. Posteriormente, los cinco elegidos deberían ser votados en una Asamblea Nacional convocada expresamente para ese fin, de la que saldría el candidato presidencial priista. El presidente Zedillo intervino y los términos fueron modificados, de manera que para ser candidato del partido a la Presidencia de la República, a gobernador y a senador, se debería comprobar ser militante –cuadro– o líder del partido o haber ganado un cargo en elección pública. Así, el presidente tendría mayores posibilidades de que alguno de sus colaboradores fuese nominado. Sin embargo, la Asamblea, bajo control del CEN y de los gobernadores y grupos locales, revirtieron a última hora los requisitos cambiando los “o” por “y”. A la hora de la sucesión, el presidente tenía ya un muy reducido margen de maniobra, aunque las elecciones *primarias* del PRI fueron ganadas por su ex secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa.

**CUADRO 13**  
**COUTAS DE CANDIDATURAS A LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PRI 1988-1994**

Sector	1988	1991	1994*
Popular	62% (217)	71% (243)	70% (210)
Obrero	21% (75)	15% (57)	17% (50)
Agrario	17% (58)	14% (50)	13% (40)

Fuente: Juan Reyes del Campillo (1992) para 1988 y 1991 y Víctor Alarcón Olguín (1995) para 1994.

a= sobre 300 diputaciones de mayoría relativa, a diferencia de los números para 1988 y 1991, sobre 350 diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional. Obsérvese que los porcentajes, de cualquier manera, son muy parecidos.

En segundo lugar, y aún más revelador de los cambios en los equilibrios de poder en el PRI, la consecuencia de que la estructura sectorial –corporativa– perdiera importancia frente a la dirigencia nacional y la estructura territorial del partido fue que, a partir de 1991, las organizaciones estatales del partido colocaron a más políticos locales que nunca antes en la Cámara de Diputados al mismo tiempo que disminuyó el poder de los secretarios del gabinete para colocar a sus aliados. El fenómeno, en opinión de Joy Langston (1998), hizo evidente el fortalecimiento de los gobernadores, en alianza con la Secretaría de Gobernación y el CEN del PRI, para colocar a sus aliados. En cuanto a la distribución de los candidatos, la misma autora sostiene que los políticos estatales dominaron en las candidaturas de mayoría relativa mientras que las de representación proporcional fueron ocupadas por líderes de alcance nacional pues tanto al CEN como al presidente Zedillo les interesaba llevarlos a la Cámara para integrar las directivas de las comisiones así como los órganos de gobierno de la misma –recordemos que los candidatos de representación proporcional no compiten en distrito alguno, sino que son asignados según la votación nacional del partido; es decir, las figuras de alcance nacional sólo tienen que estar en los primeros lugares de las listas cerradas para acceder a una curul.<sup>107</sup>

<sup>107</sup> La hipótesis de Langston es que el presidente Zedillo pudo considerar tres opciones para transformar los procesos de nominación de candidatos en el PRI. Una era no hacer nada; era la menos atractiva pues al partido le urgía cambiar para enfrentar el desafío electoral opositor y el presidente requería la mayoría priísta en el Congreso para impulsar su proyecto de gobierno. Otra consistía en delegar a los niveles seccionales las facultades necesarias para que nombraran sus candidatos por los métodos que desearan. Esta opción podía producir candidatos más arraigados y conocidos en las localidades, lo que quizá les daría más oportunidades de ganar las elecciones; sin embargo, tampoco era atractiva pues tanto el presidente como la dirigencia nacional estaban interesados en mantener el control sobre los priístas electos, especialmente al Congreso, quienes quizá se sentirían poco identificados con el presidente y el CEN. La opción que se impuso fue alterar no la forma, sino la distribución de las nominaciones utilizando los órganos directivos estatales considerando que lo fundamental era ganar los distritos de mayoría relativa; esta tenía la virtud de ser manipulable pretendiendo que se podrían lograr candidaturas más atractivas para el electorado de la base territorial al mismo tiempo que se mantenía el control sobre el partido. Según la misma autora, el dilema era el mismo que había enfrentado Carlos Salinas: hacer al PRI más competitivo frente a los opositores pero conservando el control sobre el mismo para impulsar su proyecto de gobierno. La opción que se impuso se explica porque en teoría, la estructura estatal

**CUADRO 14**  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DECLARADA OFICIALMENTE POR LOS DIPUTADOS ELECTOS**  
**DEL PRI LVII LEGISLATURA 1997-2000**

Sector	Mayoría relativa	Mayoría relativa + representación proporcional
Popular	50% (82)	48% (116)
Obrero	11% (18)	14% (34)
Agrario	37.8% (62)	34% (81)
Desconocidos	1.2% (2)	3% (8)
Total	164 <sup>a</sup>	239

Fuente: Joy Langston (1998)

a= la diferencia con mis datos (165) seguramente se debe a la diferencia en las fuentes consultadas. Un diputado, además, me que parece no altera en lo absoluto el argumento que aquí sigo.

A partir de los datos que muestra el cuadro anterior, pareciera que lo ocurrido fue en realidad el fortalecimiento de la capacidad del sector campesino para lograr candidaturas revirtiendo la tendencia que a partir de 1991 benefició al sector popular.<sup>108</sup> Sin embargo, al desglosar la información buscando identificar la procedencia real de los diputados a pesar de su afiliación declarada, las cosas cambian. En primer lugar, el sector obrero realmente estuvo representado poco más de tres puntos porcentuales por debajo de lo oficialmente declarado. En segundo lugar, el 34% del sector agrario aparece realmente abultado frente a la representación real de sólo 6.4% que obtuvo en la LVII Legislatura. En tercer lugar, disminuyó la capacidad de los secretarios del gabinete presidencial para llevar a sus aliados a la Cámara. Finalmente, obsérvese el reforzamiento de la capacidad de los aliados de los gobernadores y de las directivas estatales del PRI para hacerse con diputaciones. Nótese que entre los gobernadores, las directivas estatales –50% tan sólo éstos- y el CEN del PRI, acapararon en 1997 más del 60% de las diputaciones ganadas por el partido. Es decir, los datos parecen corroborar la afirmación sobre el fortalecimiento de esos tres grupos, al mismo tiempo que ocurre el debilitamiento de las capacidades de promoción del presidente de la República y de sus secretarios a través de la Cámara de Diputados.

---

del partido podría proponer candidaturas más exitosas en el plano local al mismo tiempo que se podría contar con la disciplina de los priistas electos. Por eso, Zedillo delegó facultades tanto al CEN como a los gobernadores, aunque ninguno de ambos grupos tenía fuertes lazos con el presidente. La opción fracasó de cualquier manera, pues el PRI perdió la mayoría de las diputaciones en la Cámara de Diputados.

<sup>108</sup> El lector atento notará que en los años en los cuales Carlos Salinas tuvo gran injerencia en las nominaciones de candidatos (1991 y 1994) el sector popular fue el que más creció. En cambio, el aparente beneficiado en 1997 fue el sector campesino. Como mostramos abajo, este último dato no puede ser fácilmente convalidado. Mi hipótesis es que en 1991 y 1994, el sector popular fue utilizado para colocar a miembros nuevos y aliados presidenciales en la Cámara, en tanto que en 1997, hicieron lo propio el CEN nacional, y sobre todo los gobernadores y las directivas estatales del PRI.

**CUADRO 15**  
**PROCEDENCIA REAL DE LOS DIPUTADOS FEDERALES DEL PRI 1985-1998 Y 1997-2000\***  
**(PORCENTAJES)**

Origen	1985-1988	1997-2000	Diferencia
Sector popular	17.4	8.4	-9
Sector agrario <sup>b</sup>	15.6	6.4	-9.2
Sector obrero	23.1	11.6	-11.5
Secretarios de Estado	16.7	9.8	-6.9
Gobernadores	14.2	28.3	+14.1
Nivel estatal y municipal del PRI	12.8	22.3	+9.5
CEN		11.5	
Presidente de la República		1.2	

Fuente: elaborado a partir de Joy Langston (1998). Sobre la metodología empleada, véase la fuente página 493.

a= la fuente indica que para 1988-1991 y 1991-1994, no fue posible determinar los indicadores por falta de datos disponibles. De cualquier manera, los números indican una tendencia incuestionable. Los espacios en blanco indican que el dato no es proporcionado por la fuente.

b= de 1978 a 1989 fue sector campesino.

Finalmente, otro efecto relevante de la mayor competitividad electoral fue que para la LVII Legislatura el PRI fue capaz de llevar a la Cámara de Diputados un mayor número de legisladores experimentados en el plano local. Como se observa en el cuadro siguiente, de los diputados priistas con mayor experiencia local, destacan aquellos que ejercieron como diputados locales o como presidentes municipales; es decir, se trató de figuras cercanas a las bases territoriales del partido. Aunque no predominaron por sobre los políticos sin experiencia local, el cambio es significativo considerando el largo periodo 1982-2000.

**CUADRO 16**  
**DIPUTADOS DEL PRI CON EXPERIENCIA A NIVEL LOCAL 1982-1985, 1988-1991 Y 1997-2000**  
**(PORCENTAJES)**

Cargo	1982-1985		1985-1988		1997-2000	
	Con experiencia	Sin Experiencia	Con experiencia	Sin experiencia	Con experiencia	Sin experiencia
Diputados locales	17.3	82.7	24	76	45.1	54.3
Presidentes municipales	11.5	88.5	16	84	35	65
Gobierno estatal			40.6	59.4	40.5	59.5
PRI estatal			37.2	62.8	43	57
Gobierno federal	31.2	68.5	31.6	68.4	24.1	75.9

Fuente: elaborado a partir de Joy Langston (1998)

En síntesis, si bien los cambios operados en los procesos de selección de candidatos a diputados federales en el PRI fueron considerables -fundamentalmente el desgaste de la

capacidad de los sectores corporativos así como del presidente Zedillo y su gabinete para imponer sus aliados a la bancada parlamentaria priísta y el correspondiente fortalecimiento de los gobernadores, grupos locales y el CEN para hacerlo-, el punto central que a lo largo de este capítulo hemos resaltado no cambió en lo absoluto.

Es decir, los diputados siguieron siendo electos por medios que excluyeron a la base militante del partido y a los ciudadanos en general.<sup>109</sup> Según lo dicho hasta aquí, es lógico que en esas condiciones la actuación de los legisladores priístas no estuviera fundamentalmente guiada por la responsabilidad frente a sus electores y a los militantes de su partido en los distritos que representaron, sino que defendieran los intereses de aquellos que realmente los postularon y ejercían una gran influencia en sus expectativas de progreso al terminar su encargo: el presidente de la República y sus secretarios de Estado, el CEN y las directivas estatales del PRI, los gobernadores priístas y los líderes de los sectores corporativos del partido.

---

<sup>109</sup> La organización interna del PRI favorece sistemas verticales de toma de decisiones no sólo en el tema de selección de candidatos. Sobre esa organización, véase Francisco Reveles Vázquez (1999).

**CUADRO 17**  
**SELECCIÓN DE CANDIDATOS A DIPUTADOS FEDERALES EN EL PRI 1978-1996 (SEGÚN LOS**  
**ESTATUTOS DEL PARTIDO)**

	Método de selección	Quién escribe las convocatorias	Quién decide el método de selección de candidatos
1978-1990	Convención distrital de los tres sectores del partido.	Comité Ejecutivo Nacional.	Comité Ejecutivo Nacional.
1990-1992	Voto directo de los militantes en el distrito respectivo.	Comité Ejecutivo Nacional.	El Consejo Político respectivo podría determinar las excepciones a la regla.
1992-1996	Cuatro posibilidades: 1) Consulta directa a la base militante. 2) Convención con delegados electos. 3) El Consejo Político Nacional decide las candidaturas directamente. 4) Por usos y costumbres	Si el método elegido era una convención, el Comité Ejecutivo Nacional escribía las convocatorias.	El Consejo Político Nacional decidía el método de selección.
1996-	Cinco posibilidades: 1) Consulta directa a la base militante. 2) Convención con delegados electos. 3) El Consejo Político Nacional decide las candidaturas directamente. 4) Por usos y costumbres 5) Convenciones de miembros del Consejo Político (nuevo procedimiento).	El Consejo Político Nacional debería publicar el Acuerdo General de Selección de Candidatos y Líderes.	El Consejo Político Nacional.

Fuente: elaborado a partir de Joy Langston (1996)

## **I.2 No re-elección consecutiva, disciplina partidaria y partido hegemónico: las razones de la débil autoridad presupuestal de la Cámara de Diputados.**

Como contrapeso del Ejecutivo Federal en materia presupuestaria, la Cámara de Diputados fue dotada con facultades formales para influir en el diseño y orientación del gasto público durante el proceso legislativo que su análisis, dictamen y aprobación implica. Sin embargo, durante el largo periodo en que el PRI controló la Cámara, el órgano legislativo abdicó de dichas facultades a favor del Ejecutivo Federal. Las razones principales de dicha abdicación se encuentran en la consolidación de un sistema que premió la disciplina de las bancadas del Revolucionario Institucional, compuestas por legisladores sin mayores estímulos para profesionalizarse en la carrera parlamentaria y mucho menos para fiscalizar al gobierno federal, cuyo titular era decisor de última palabra no sólo en la selección de los candidatos

prístas sino en su destino político una vez terminados los periodos de encargo sin posibilidades de reelección inmediata.<sup>110</sup>

El resultado de esa lógica de operación política fue una Cámara de Diputados débil. La prohibición a la reelección parlamentaria<sup>111</sup> consecutiva influyó en la profesionalización parlamentaria de los legisladores. Tanto los diputados priístas como los opositores fueron consecutivamente *amateurs*.<sup>112</sup>

Entre 1934 –primer año en que una Legislatura fue integrada con los principios de la reforma constitucional de 1933- y hasta 1997, solamente el 13.7% de los diputados se reeligieron alguna vez –631 de 4 609 individuos,<sup>113</sup> es decir, el 86.3% fueron diputados sólo una vez. En tales condiciones, es posible expresar dudas de que los legisladores mexicanos pudiesen acumular experiencia y formar relaciones de trabajo que les permitieran capitalizar dicha experiencia en el desempeño de sus funciones; en una sola palabra, profesionalizarse como parlamentarios.

<sup>110</sup> En este sentido, no comparto una afirmación de dominio público que insiste en que el hiperpresidencialismo mexicano se explica por la permanente violación de la legalidad por parte del Ejecutivo Federal. Mi Interpretación subraya la abdicación de los otros dos Poderes en favor del Ejecutivo. Me parece que descifrar la lógica de funcionamiento de la política en México es fundamental para entender por qué ocurrió tal cosa y el por qué de la operación de nuestras instituciones más allá de los esquemas teóricos *puros* o de la condena fácil.

<sup>111</sup> Dicha prohibición es una *anomalía* en regímenes democráticos. Según varios autores (Lujambio, 1995; Miguel Carbonell, 2000; Ema Rosa Campos Vargas, 1996), solamente se conocen los casos de México y Costa Rica en dicha situación. Hasta 1996 Ecuador se encontraba en el mismo caso, pero a partir de ese año, los congresistas pueden reelegirse sin ninguna restricción temporal (Ema Campos, 1996). Si consideramos la historia mexicana, la anomalía es también evidente. Sólo la Carta de Apatzingán –que por cierto nunca tuvo rango de Carta Magna- prohibía la reelección de los diputados si no mediaba un periodo. Las Constituciones federales de 1824 y 1857, así como los documentos centralistas de 1836, 1843 y 1847 permitían la reelección legislativa indefinida. Cuando el bicameralismo fue reestablecido en 1874, el mismo ordenamiento fue conservado. Finalmente, la Constitución de 1917 no estableció ningún límite al respecto. Cfr. Luisa Béjar (1995) págs. 29 y 30.

<sup>112</sup> Ema Rosa Campos (1996) va más lejos. A partir de su detallado análisis sobre los patrones de reelección parlamentaria en el Congreso mexicano entre 1934 y 1997, afirma que el anómalo principio de la no reelección parlamentaria consecutiva es una de las razones fundamentales de la inexistencia en nuestro país de una sub clase política parlamentaria; es decir, de que el nuestro sea un *Congreso sin congresistas*.

<sup>113</sup> Ema Rosa Campos (1996, pág. 54) El promedio por Legislatura es de sólo 14% (pág. 55).

**CUADRO 18**  
**PORCENTAJE DE DIPUTADOS REELECTOS POR LEGISLATURA 1934-1997**

PERIODO	PORCENTAJE DE DIPUTADOS CON EXPERIENCIA PREVIA <sup>a</sup>
1934-1937	0
1937-1940	0
1940-1943	1.8
1943-1946	9.0
1946-1949	16.8
1949-1952	11.3
1952-1955	14.4
1955-1958	9.4
1958-1961	11.0
1961-1964	14.0
1964-1967	13.2
1967-1970	16.3
1970-1973	12.7
1973-1976	14.7
1976-1979	16.2
1979-1982	17.8
1982-1985	13.9
1985-1988	22.0
1988-1991	21.6
1991-1994	16.9
1994-1997	18.0

Fuente: Ema Rosa Campos (1996)

a= experiencia previa como diputados federales, reelectos al menos una vez.

**CUADRO 19**  
**REELECCIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1934-1997 (PRI, PAN, IZQUIERDA)**

PRI			PAN			IZQUIERDA <sup>a</sup>		
# de elecciones	# de diputados	porcentaje	# de elecciones	# de diputados	porcentaje	# de elecciones	# de diputados	porcentaje
1	3 144	86.7%	1	407	85.3%	1	145	85.8%
2	399	11.0%	2	50	10.5%	2	17	10.1%
3	64	1.8%	3	13	2.7%	3	7	4.1%
4	19	0.5%	4	7	1.5%	4	0	0%
5	0	0%	5	0	0%	5	0	0%
6	2	0.06%	6	0	0%	6	0	0%
<b>Total de diputados</b>	<b>3628</b>	<b>100%</b>	<b>Total de diputados</b>	<b>477</b>	<b>100%</b>	<b>Total de diputados</b>	<b>169</b>	<b>100%</b>
<b>Total 1 elección</b>	<b>3 144</b>	<b>86.7%</b>	<b>Total 1 elección</b>	<b>407</b>	<b>85.3%</b>	<b>Total 1 elección</b>	<b>145</b>	<b>85.8%</b>
<b>Total reelectos</b>	<b>484</b>	<b>13.3%</b>	<b>Total reelectos</b>	<b>70</b>	<b>14.7%</b>	<b>Total reelectos</b>	<b>24</b>	<b>14.2%</b>

Fuente: elaborado a partir de Ema Rosa Campos (1996), pág. 66.

a= IZQUIERDA agrupa al PCM, al PSUM, al PRT, al PMT, al PMS y al PRD, partidos que a los largo de su historia se fusionaron hasta constituir en 1989 al PRD.

La información de los cuadros previos permite apreciar que las tasas de reelección de los diputados mexicanos ha sido limitada a partir de la institución de la no reelección consecu-

tiva.<sup>114</sup> Podríamos pensar que, aunque baja, esa reelección podría considerarse como fuente de rendición de cuentas de los legisladores ante sus electores pues tendrían que enfrentar su juicio en las urnas por su desempeño pasado si quisieran ser reelectos. No fue así no sólo por el carácter no competitivo del sistema en que el PRI fue hegemónico, sino porque de los pocos legisladores reelectos en la Cámara de Diputados, más de la mitad de los mismos se reeligió por distritos diferentes. En efecto, entre 1934 y 1964 sólo el 29% de los diputados que se reeligieron lo hicieron por el mismo distrito, mientras que el 64% lo hizo por distritos diferentes. La relación para el periodo 1964-1979 fue de 44% y 54%, mientras que lo fue de 43% y 54% en el periodo 1979-1997.<sup>115</sup> Aunque el número de diputados reelectos por el mismo distrito aumenta, el problema es que se trata de un número insignificante de legisladores: la excepción y no la regla. Aún sobre aquellos que lo hicieron alguna vez por el mismo distrito, recuérdese que formalmente los legisladores priistas representaban a un sector de su partido y no a los militantes de su distrito, y mucho menos a los electores en general.<sup>116</sup>

En este aspecto se podría hacer una puntualización. El sistema de integración de la Cámara de Diputados es mixto con dominante mayoritario a partir de la reforma política de 1977. De ambos principios que integran el sistema, sólo el uninominal fomenta la rendición de cuentas pues los escaños de representación proporcional no se ganan en distrito alguno, sino que se asignan a los partidos proporcionalmente a su porcentaje de votación nacional. Es decir, los electores teóricamente pueden decidir si un diputado uninominal gana o no el puesto mientras los proporcionales escapan a su decisión. Sin embargo, entre 1979 y 1997 los diputados que se eligieron dos veces como uninominales fueron todos del PRI, mientras que el 85% -67 de 70, frente a 3 del PRI- que se eligieron dos veces como proporcionales fue de la oposición. De los diputados que se eligieron 3 veces como uninominales -24-, todos fueron priistas, mientras que los opositores que se eligieron 3 veces en el mismo pe-

---

<sup>114</sup> Resultaría interesante comparar dichas tasas de reelección con datos sobre otros países con reelección consecutiva. Sin embargo, el promedio de diputados que fueron electos sólo una vez entre 1934 y 1997, es de 85%.

<sup>115</sup> Cfr. Ema Campos (1996), pág. 58.

<sup>116</sup> Digo formalmente pues en realidad las nominaciones, como mostré en páginas previas, eran producto de negociaciones en las cuales los sectores postulaban -pues así lo exigían los estatutos del PRI- pero los candidatos representaban a diversos actores y grupos políticos como los gobernadores, el Ejecutivo Federal y su gabinete, así como a los grupos locales y regionales del partido. Joy Langston (1998) sostiene que los nominados en realidad no tenían relación alguna con los sectores. Para Ema Campos (1996), el sistema no sólo desincentivaba la rendición de cuentas, sino que premiaba la irresponsabilidad.

riodo -13-, lo hicieron como proporcionales.<sup>117</sup> Es decir, los diputados priístas, de fuerte disciplina y subordinación ante el Ejecutivo Federal y la dirigencia de su partido monopolizaron las reelecciones en distritos uninominales.

El panorama no es más halagador si se considera el grado de especialización en las comisiones de los diputados reelectos. Mi perspectiva sobre este tema, es que quienes se reeligen tienen la oportunidad de especializarse en el trabajo legislativo mejor que sus colegas que sólo han sido diputados una sola vez.<sup>118</sup> Dicha especialización se realiza en las comisiones, órganos encargados del análisis detallado e informado sobre los proyectos e iniciativas de ley que el Pleno debe aprobar, rechazar o enmendar. En gran medida, de la especialización de las comisiones depende en gran medida la fuerza del Congreso no sólo para cumplir con sus obligaciones legales y constitucionales sino -y quizá más relevante para la realización plena de un régimen democrático- para contrapesar al Ejecutivo.

En México, tampoco ese ha sido el caso. De los priístas que se eligieron tres veces como diputados, sólo la tercera parte -22 de 64- *repite* en la misma comisión, mientras que quienes se eligieron cuatro veces, sólo el 21 % -4 de 19- estuvo en el mismo caso. El panorama es desolador si se confrontan los números de priístas especializados en comisiones ante el total de diputados del largo periodo 1934-1997. La relación es de sólo 0.5% -22 de 4609- para el primer caso y de 0.1 -4 de 4609- para el segundo. En el caso del PAN, sólo 1 diputado -Juan de Dios Castro Lozano- electo en tres ocasiones se especializó en la Comisión de Justicia mientras que en la izquierda, ninguno de los diputados electos tres veces se especializó en comisión alguna.<sup>119</sup>

La misma tendencia puede observarse en el tema de nuestro interés. Como se observa en el cuadro siguiente, el mismo amateurismo se encuentra en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, encargada de elaborar el dictamen sobre la iniciativa de PEF que cada año envía el Ejecutivo para someterla a su aprobación legislativa.

<sup>117</sup> Cfr. Ema Campos (1996) págs. 60-61.

<sup>118</sup> La experiencia profesional sobre los temas materia del trabajo en las comisiones en otros ámbitos no es garantía de especialización. El trabajo legislativo exige un conocimiento particular sobre los asuntos públicos que rinde mejores frutos cuando puede acumularse. En un Congreso de *amateurs*, la especialización parlamentaria es muy limitada.

<sup>119</sup> Cfr Ema Campos (1996) págs. 54 y 78-80.

**CUADRO 20**  
**ESPECIALIZACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA 1970-1994<sup>120</sup>**

Número de miembros	%	Miembros una sola vez	%	Miembros dos veces	%	Miembros tres veces	%	Más de tres veces	%
314	100	294	94	20	6.4	0	0	0	0

Fuente: Luis Carlos Ugalde (2000<sup>a</sup>) pág. 113.

a= Hasta 2000. A partir de la LVII Legislatura, es Comisión de Programación y Presupuesto.

Aunque el 20% de los diputados que sirvieron en dicha comisión es superior a la tasa de reelección de los diputados, es difícil que sólo en dos ocasiones –la fuente no especifica el tiempo que cada uno dejó pasar entre cada elección– alguien se convierta en un profesional en un tema legislativo en particular. Aún más, recordemos que durante el largo periodo en que el PRI fue hegemónico en la Cámara de Diputados, las comisiones no cumplían con autonomía con su trabajo. El papel de las comisiones era, más bien, establecer el vínculo entre la Cámara y los funcionarios del Ejecutivo Federal a fin de negociar y lograr la aprobación por parte de la mayoría priísta de las iniciativas de fundamental interés para el gobierno federal.<sup>121</sup>

El dominio priísta en la dirección de la Comisión de Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados con la correspondiente mayoría tanto en el Pleno como en la integración de la comisión –pues un dictamen elaborado por las comisiones debe ser aprobado por la mayoría de sus miembros a fin de ser presentado para la aprobación del Pleno– permitió al Ejecutivo Federal, entre 1988 y 1996, lograr la aprobación de sus iniciativas de PEF prácticamente sin cambio alguno. La disciplina priísta es la

<sup>120</sup> Entiendo como especialización cuando un diputado reelecto una o más veces trabaja consecutivamente en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública –encargada de dictaminar la iniciativa de PEF remitida cada año por el Presidente de la República–, lo que le permite acumular experiencia en el tema del gasto público así como fortalecer los lazos de trabajo especializado tanto con sus colegas diputados así como con los funcionarios del gobierno federal. Una indagación más detallada sobre este tema deberá considerar los perfiles profesionales de los diputados y proponer hipótesis sobre la influencia de dichos perfiles en la capacidad de los legisladores para influir en el diseño y orientación del gasto público.

<sup>121</sup> Como en muchos otros temas de política mexicana, las presunciones y los rumores dominan algunos análisis. Sobre el tema de las comisiones legislativas, son relevantes los trabajos de Benito Nacif (2000) sobre el sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados, así como el de Alicia Hernández Chávez (1998), particularmente su apartado sobre las negociaciones para lograr la aprobación de una iniciativa en comisiones –págs. 50-53. Ambos coinciden en que solía existir un intenso proceso de negociación entre los legisladores priístas y los funcionarios del Ejecutivo Federal para lograr dictámenes. Eso, sin embargo, no desdibuja el carácter antidemocrático del sistema así como sus perniciosos efectos sobre la independencia de la Cámara y la efectividad de la separación y autonomía de Poderes.

explicación más viable al respecto, como hemos sostenido a lo largo de este capítulo y como mostramos en los siguientes dos capítulos.

También se mostrará como esa situación cambió en la LVII Legislatura y durante el primer año de ejercicio de la LVIII Legislatura al desgastarse los pilares del sistema de partido hegemónico en la Cámara; es decir, por el fin, primero, del largo periodo de gobierno unificado priísta tanto en el Congreso como en la titularidad del Ejecutivo Federal, y por la pérdida del PRI, en 2000, de la jefatura *real* del partido: la Presidencia de la República. El cambio no consistió en la parálisis del proceso de aprobación de PEF, sino la formación de alianzas y la realización de intensas negociaciones interpartidistas ausentes en los procesos previos

**CUADRO 21**  
**FILIACIÓN PARTIDISTA DE PRESIDENTES Y SECRETARIOS DE LA COMISIÓN DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**  
**1988-2000**

LEGISLATURA	PRESIDENTE	SECRETARIOS			
		PRI	PAN	PRD	OTROS
LIV LEG. 1988- 1991	PRI	3	0	0	0
LV LEG. 1991-1994	PRI	2	1	1	0
LVI LEG. 1994-1997	PRI	2	1	1	1 <sup>a</sup>
LVII LEG. 1997-2000	PRD	1	1	1	1 <sup>b</sup>
LVII LEG. 200-2003	PAN	2	1	1	0

Fuente: Alonso Lujambio (1995) para 1988-1997; 1997-2003, elaboración propia a partir de *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* y directorio de comisiones de la LVIII Legislatura de la página Web de la Cámara de Diputados.

a= PT.

b= PT.

**CUADRO 22**  
**COMPOSICIÓN POLÍTICA DE LA COMISIÓN DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y**  
**CUENTA PÚBLICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1988-2000**

LEGISLATURA	PRI		PAN		PRD		OTROS		TOTAL
	#	%	#	%	#	%	#	%	
LIV LEG. 1988-1991	36	63	11	19	-	-	10	18	57
LV LEG. 1991-1994	58	75	7	9	4	5	8	11	77
LVI LEG. 1994-1997	18	60	7	23	4	13	1 <sup>a</sup>	4	30
LVII LEG. 1997-2000	14	47	7	23	7	23	2 <sup>b</sup>	7	30
LVIII LEG. 200-2003	13	43	12	40	3	10	2 <sup>c</sup>	7	30

Fuente: Alonso Lujambio (1995) para 1988-1997; 1997-2003. elaboración propia a partir de Diario de los Debates de la Cámara de Diputados y directorio de comisiones de la LVIII Legislatura de la página Web de la Cámara de Diputados.

a= PT.

b= 1 del PT y 1 del PVEM.

c= 1 del PT y 1 del PVEM.

Respecto a la disciplina parlamentaria,<sup>122</sup> la primera observación se refiere al hecho de que las obligaciones y derechos de los diputados del PRI se originan en su relación con el grupo al que pertenecen y no con sus electores o con los ciudadanos en general. Por ejemplo, al objetivo de propiciar el enaltecimiento de la labor legislativa y el prestigio del Congreso de la Unión, le anteceden las obligaciones de expresar la corriente ideológica representada por el PRI, así como fomentar la unidad y mantener la acción coordinada en el posicionamiento del grupo.<sup>123</sup> Igualmente, a las obligaciones de realizar labores de gestoría a favor de los electores y de los ciudadanos que demanden servicios, así como de atender a los ciudadanos y a las organizaciones sociales, les anteceden las obligaciones de asistir a las reuniones del Grupo y de ejercer los cargos internos del mismo y los camarales.<sup>124</sup> En cuanto a sus derechos para la realización de sus actividades, los mismos proceden de las prerrogativas otorgadas tanto por la constitución como por la Ley Orgánica del Congreso a los Grupos Parlamentarios, no a los diputados como legisladores individuales.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> La información mostrada corresponde a las normas vigentes durante la LVIII Legislatura. Sería interesante una investigación histórica y comparativa sobre la evolución de dichas normas que incluyera, por supuesto, al menos también al PAN y al PRD, tema que por la orientación de este texto y por el espacio no abordé en esta ocasión.

<sup>123</sup> Cfr. *Normas para la organización y funcionamiento del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, artículo 2.

<sup>124</sup> Cfr. Ídem artículo 5.

<sup>125</sup> Cfr. Ídem artículo 4.

La dirección parlamentaria del grupo se encuentra a cargo de una coordinación, la cual se encuentra depositada en uno de sus miembros. Según la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la función de cada coordinador es expresar la voluntad de los legisladores constituidos como fracción parlamentaria y, por lo tanto, participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Es decir, es quien decide, a fin de cuentas, la agenda legislativa en las negociaciones con los otros coordinadores parlamentarios.<sup>126</sup>

Los Estatutos vigentes del PRI otorgan la facultad a sus grupos parlamentarios para definir la estructura y organización de sus coordinaciones así como para nombrar a los responsables de las mismas.<sup>127</sup> Como nuestro párrafos abajo, eso no significa que la autonomía del grupo sea considerable. En primer lugar, al hacer un análisis de las atribuciones del coordinador parlamentario, es obvio que cuenta con un gran poder:

- a) representa, para todos los efectos legales, al grupo;
- b) convoca a la Asamblea General y al Consejo Consultivo, así como elabora el orden del día; es decir, decide qué se discute y en qué orden en dichos órganos;
- c) propone a la Asamblea General la designación de Vicecoordinadores, indicando su denominación y funciones, así como delega en los mismos las atribuciones que estima pertinentes de acuerdo a la distribución del trabajo;
- d) decide la integración de grupos especializados de legisladores para asuntos específicos;
- e) dirige la gestión administrativa del Grupo Parlamentario;
- f) emite las disposiciones reglamentarias para el funcionamiento del grupo parlamentario;
- g) pone a disposición de la Asamblea el programa de trabajo del grupo antes de cada periodo ordinario;
- h) propone a la Asamblea General los nombres de quienes son presentados a nombre del grupo parlamentario como candidatos a Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del IFE;
- i) designa al Vicecoordinador que lo suplente en caso de ausencias temporales;
- j) invita a legisladores de amplia experiencia legislativa o jurídica para integrar el Comité de Estudios Legislativos;

<sup>126</sup> Cfr. artículo 27.

<sup>127</sup> Cfr. Artículo 95 y artículo 8 de las *Normas para la organización y funcionamiento del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*.

k) convoca las reuniones de la Conferencia de Directivos de Comisiones.

**CUADRO 23**  
**ORGANIZACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI-LVIII LEGISLATURA-CÁMARA DE DIPUTADOS**

ÓRGANO	INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES
Asamblea General	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se conforma por todos los integrantes del grupo.</li> <li>- Dicta las normas complementarias para el funcionamiento del grupo.</li> <li>- Toma acuerdos sobre los asuntos que deben ser comunicados al CEN del partido.</li> <li>- Fija la posición del grupo sobre los asuntos legislativos.</li> <li>- Elige a la coordinación del grupo.</li> <li>- Aprueba, a propuesta del coordinador, a quienes desempeñarán los cargos de Vicecoordinadores.</li> <li>- Aprueba, a propuesta del coordinador, a los candidatos del grupo a Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del IFE.</li> </ul>
Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ver arriba.</li> </ul>
Vicecoordinaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tantas como sean necesarias, a propuesta del coordinador para asistirle en sus actividades, y por aprobación de la Asamblea General.</li> </ul>
Consejo Consultivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se integra por el coordinador del grupo, los coordinadores de las diputaciones de las entidades federativas y por los coordinadores de los diputados encuadrados por sectores y organizaciones partidistas o por circunscripción.</li> <li>- Lo convoca el coordinador del grupo para desahogar consultas y sugerencias sobre cuestiones políticas y para auxiliarle en decisiones de interés general de la fracción.</li> </ul>
Comité de Estudios Legislativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se integra por legisladores de amplia experiencia legislativa o jurídica para análisis y auxilio al trabajo de los priistas.</li> </ul>
Conferencia de directivos de comisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se integra por el coordinador y los priistas que sean presidentes de comisiones, comités o secretarios de los mismos, y por quienes encabezan los Grupos de Trabajo.</li> </ul>
Grupos de Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tantos como sean necesarios, a fin de complementar el trabajo de los priistas en comisiones.</li> </ul>

Fuente: elaborado a partir de *Normas para la organización y funcionamiento del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.*

El lector atento notará que el ejercicio de varias de las atribuciones está compartida por los órganos que integran la fracción parlamentaria del PRI. Sin embargo, una vuelta a los Estatutos de dicho partido refuerza la idea de la férrea disciplina partidaria que los ordena-

mientos del Revolucionario Institucional promueven. En su artículo 63, establecen que quien renuncia al Grupo Parlamentario, renuncia automáticamente a su militancia en el partido. Además, la Coordinación de Acción Legislativa de los Diputados Federales es la instancia del Partido que planea, programa y evalúa el trabajo del grupo parlamentario para instrumentar las directrices del Comité Ejecutivo Nacional y para promover que las acciones legislativas estén de acuerdo con los valores y principios del partido y de sus documentos básicos –artículo 95. Finalmente, establecen como atribución del Consejo Político Nacional conocer, revisar y *aprobar* –las cursivas son mías– los temas prioritarios y acuerdos específicos de la agenda legislativa que para cada periodo de sesiones presenta el coordinador del grupo parlamentario –artículo 81.<sup>128</sup>

Nótese la manera en que la estructura de mando del PRI se reproduce en la Cámara de Diputados. Los legisladores priistas tienen coordinaciones por entidad federativa, por sector, por organización partidista o por circunscripción.<sup>129</sup> Esas coordinaciones responden al coordinador en el Consejo Consultivo o a los vicecoordinadores, quienes responden directamente al coordinador del grupo parlamentario quien decide, con los coordinadores de las demás fracciones parlamentarias, la agenda legislativa. Por supuesto, la coordinación de los diputados del PRI difícilmente contrariará en los hechos las directrices de la dirigencia nacional del partido la cual tiene la facultad para *aprobar* lo que la coordinación negocia en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Un diputado indisciplinado puede siempre optar por el abandono de la fracción, pero eso significa la pérdida automática de su filiación partidaria.<sup>130</sup>

<sup>128</sup> Cfr. Partido Revolucionario Institucional *Estatutos*. Texto vigente de la XVIII Asamblea

<sup>129</sup> Véase artículo 14 de las *Normas para la organización y funcionamiento del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*.

<sup>130</sup> Alonso Lujambio (2000b) ha mostrado que la disciplina priista en la LVII Legislatura fue la más sólida en comparación con el PAN y el PRD –el 100% de los diputados priistas votaron en el mismo sentido en poco más del 90% de los casos–, en tanto el PAN y el PRD mostraron diversas dificultades para mantener la disciplina de sus bancadas. En ambos casos, el porcentaje de diputados que votaron en el mismo sentido no llegó al 65% de los casos. A partir de entrevistas con legisladores, encuentra que el grupo parlamentario priista de la LVII Legislatura era considerado como el *más indisciplinado* de los grupos del Revolucionario Institucional en la Cámara Baja.

## Resumen

La Cámara de Diputados mexicana no ha sido un contrapeso eficaz al Ejecutivo Federal en el diseño y orientación del gasto público a pesar de que a partir del diseño constitucional de nuestro régimen, se encuentra dotada con facultades para que así sea. Esa situación no se explica por la violación permanente de la legalidad constitucional por parte del Ejecutivo Federal, sino por la consolidación en la Cámara de Diputados de un *sistema de partido hegemónico* cuyos ejes fundamentales fueron el Partido Revolucionario Institucional y su *jefatura real*, la Presidencia de la República.

Ese sistema de partido hegemónico se caracterizó, entre 1946 y hasta 1997, en una lógica de operación política consistente en un largo periodo de gobierno unificado en el cual el PRI logró el triunfo en las elecciones presidenciales así como la mayoría de las diputaciones, lo que le permitió controlar los órganos de gobierno –y por lo tanto las decisiones fundamentales- en la llamada *Cámara Baja*. Ese control se convirtió en el aval a la política presupuestaria presidencial, aval expresado en la abdicación de la Cámara de sus facultades de contrapeso ante el Ejecutivo en el diseño y orientación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La abdicación fue evidente en la aprobación del gasto público propuesto por la Presidencia prácticamente sin introducir cambio alguno.<sup>1</sup>

Más allá de la crítica y condena a esa lógica de operación, en este capítulo hemos propuesto que es fundamental comprender las razones de que tal cosa haya sucedido. Nuestra propuesta de interpretación subraya, en términos generales, que incentivos institucionales fundamentales generaron en las fracciones parlamentarias del partido mayoritario hasta 1997 la tendencia a la subordinación frente al Ejecutivo Federal, y por ende, la debilidad estructural de la Cámara de Diputados ante la política presupuestaria de la Presidencia de la República.

a) En primer lugar, el PRI logró hasta 1997 la mayoría de las diputaciones. Esta mayoría es la necesaria para lograr la aprobación de la legislación ordinaria, en la cual se encuentra el

<sup>1</sup> A partir de los años ochenta, el trabajo legislativo dejó de ser un mero trámite formal para aprobar las iniciativas del Ejecutivo Federal, y se convirtió en una oportunidad fundamental de crítica opositora a la política económica del gobierno federal y al régimen, considerado por una parte significativa de la oposición como autoritario (véase Cayeros y Magaloni, 1998; Hernández Chávez, 1998; Ugalde, 2000a y 2000b). El hecho concreto es que el cambio no trascendió, hasta 1997, más allá de la posibilidad de convertir al proceso de aprobación del PEF en un espacio para la crítica a la política económica del gobierno y al carácter autoritario del régimen. La intervención significativa se ha dado sólo a partir del proceso de aprobación del PEF para 1998 durante diciembre de 1997, como nuestro ampliamente en el capítulo III.

PEF. Teóricamente, es factible suponer que la mayoría legislativa de un partido, mantenida durante un periodo prolongado de tiempo, puede desarrollar la tendencia a apoyar en *bloque* al titular del Ejecutivo Federal como funcionario salido de sus filas y porque comparte su programa de gobierno. Pero también puede ocurrir que el apoyo le sea negado o al menos condicionado particularmente durante severas crisis económicas, las cuales pueden minar la cohesión de la clase política gobernante. La evidencia apunta en el sentido no sólo de que estas opciones no se dieron sino que no era posible que ocurrieran.<sup>2</sup> Para explicar el porqué, es necesario considerar otras variables.

b) Se debe considerar la sólida disciplina de las bancadas priístas en la Cámara de Diputados durante el largo periodo en que dicho partido fue mayoritario. Al fortalecimiento de la disciplina priísta contribuyó la institución de la no reelección parlamentaria consecutiva en 1933. El argumento sostiene que las expectativas de progreso de los legisladores de la fracción mayoritaria quedaron fuertemente limitadas. Por una parte, no podían aspirar a una carrera legislativa ininterrumpida y, por otra, la incertidumbre sobre el futuro una vez terminado el breve periodo de encargo, fortaleció en ellos la tendencia a pulir una imagen de lealtad y disciplina ante quienes podían promoverlos a niveles de mayor prestigio en la estructura partidista, en la administración pública tanto local como federal, para retornar posteriormente a la Cámara de Diputados o avanzar a la de Senadores, o simplemente para evitar el tan temido *congelamiento* de la carrera política.

c) En ese sentido, se ha mostrado como las nominaciones de candidatos a diputados federales en el PRI ha consistido en un sistema vertical de toma de decisiones que fortaleció la disciplina de los legisladores de dicho partido mediante un procedimiento clave: la concentración de amplias facultades en la dirigencia nacional del partido para la nominación de candidatos a la Cámara de Diputados al tiempo que se excluye a la base militante del partido, y a los electores de los distritos, en la selección de los nominados. Los actores fundamentales de la negociación de las candidaturas del PRI a la Cámara de Diputados históricamente han sido la Presidencia de la República y los secretarios de Despacho, las dirigen-

---

<sup>2</sup> El tema supera con mucho este trabajo. Sería interesante indagar cuál fue la actitud del PRI ante la conducción presidencial del desarrollo durante las crisis económicas de los años setenta y durante la administración de Miguel De la Madrid. En este texto (véase capítulos II y III) sólo existe evidencia sobre 1988 y 1994, ambos años de severas crisis. Aunque breve, dicha evidencia refuerza la hipótesis que sostengo.

cias de los sectores corporativos del partido, las dirigencias nacionales y estatales del mismo, así como los gobernadores priístas. Las oportunidades y el prestigio de los legisladores dependían, en gran medida, de diversos liderazgos políticos y partidistas que obtenían para sus grupos las respectivas *cuotas* de candidaturas sobre las que tenían prácticamente asegurado el triunfo.

Como se mostró, aunque la competitividad electoral y el desgaste del predominio electoral del PRI alteraron la forma tradicional de asignación de candidaturas en el partido, el principio mencionado no cambió. Es decir, las candidaturas siguieron siendo negociadas mediante sistemas verticales que excluyeron a los militantes priístas y a los electores en los distritos.

Aún más, como mostramos hacia el final de este capítulo, aún en la actual LVIII Legislatura el PRI tiene instrumentos nada despreciables para disciplinar a sus legisladores. El primero es la amenaza de expulsión del partido si se renuncia al grupo parlamentario, en tanto la Coordinación de Acción Legislativa de los Diputados Federales es la instancia del Partido que planea, programa y evalúa el trabajo del grupo parlamentario para instrumentar las directrices del Comité Ejecutivo Nacional y es facultad del Consejo Político Nacional conocer, revisar y *aprobar* los temas prioritarios y acuerdos específicos de la agenda legislativa que para cada periodo de sesiones presenta el coordinador del grupo parlamentario. Al interior de la fracción parlamentaria, el entramado de coordinadores -por entidad federativa, por sector, por organización partidaria y por circunscripción- refuerzan la *línea* política en el Revolucionario Institucional.

d) El resultado fue la consolidación de la *responsabilidad* invertida sobre la que pesó, quizá más que ningún otro factor, el fortalecimiento de los *poderes de promoción política* del Ejecutivo Federal, *jefatura real* del partido.<sup>3</sup> Es decir, los legisladores priístas se convirtieron en responsables de sus actos no ante los ciudadanos y los militantes del PRI a quienes decían representar, sino ante el presidente de la República y la dirigencia nacional de su partido.

El papel del Ejecutivo Federal como jefatura del partido de la revolución tuvo sus orígenes en la etapa de construcción y consolidación del sistema político mexicano. Evitar la violencia recurrente como método de resolución de conflictos entre los diferentes grupos

<sup>3</sup> Tomo los dos primeros conceptos de Ugalde (2000a).

revolucionarios fue una de las razones por la que el partido fue creado en 1929, como receptáculo de aquellos interesados en colaborar en el proyecto político y social de la Revolución. A lo largo de los años, el partido se convirtió en el centro de negociación y conciliación de la clase política.

Durante los años treinta, el partido se transformó paulatinamente de una confederación de minipartidos regionales y locales liderados por jefes políticos y militares, así como de caciques, en una organización más amplia que incluyó, tras la transformación del PNR en PRM en 1938, una estructura corporativa de sectores. Dicho proceso fue paralelo a la extinción de los partidos que habían constituido al PNR y la consecuente centralización de la toma de decisiones en la dirigencia nacional del partido bajo control, inicialmente, del *Jefe Máximo* Calles, y del presidente Cárdenas, posteriormente.

La disciplina partidaria de los revolucionarios no fue inmediata. Como depositarias de poderes constitucionalmente sancionados como contrapeso al Ejecutivo Federal, las Cámaras legislativas se convirtieron en un ambicionado botín para los diversos grupos integrantes del partido. La primera mitad de los años treinta, por eso, fue testigo de una turbulenta vida parlamentaria en la cual no sólo se dirimían los conflictos entre dichos grupos, sino que fue utilizada para forjar alianzas capaces de oponer resistencia y promover los intereses propios ante el *Jefe Máximo*, la dirigencia nacional del partido y la Presidencia de la República.

La situación comenzó a cambiar a partir de la prohibición, en 1932, de las candidaturas independientes y de la reforma constitucional de 1933, ésta segunda prohibiendo la reelección parlamentaria consecutiva. Cuando en diciembre de 1933 fueron declaradas disueltas las organizaciones políticas integrantes del PNR, el *partido* —y no los *partidos*— se convirtió en el vehículo más eficiente de promoción y avance de las carreras de la clase política revolucionaria, para entonces capaz de arrasarse electoralmente en todos los niveles de gobierno.

Tras el enfrentamiento entre Calles y Cárdenas en 1935, la Presidencia de la República se convirtió en la jefatura no sólo de la administración pública federal y del Ejército - atribuciones otorgadas en la Constitución-, sino también del joven partido de la revolución así como de su entramado territorial y corporativo, éste segundo utilizado magistralmente contra los callistas y formalmente integrado al PRM en 1938.

e) El sistema de partidos y las instituciones electorales fortalecieron la disciplina partidaria de la mayoría legislativa priísta. A partir de la ley electoral de 1946, solamente los partidos políticos pueden postular candidatos a puestos de elección popular. Así, siendo el PRI el canal más efectivo de promoción, la Presidencia de la República y la dirigencia nacional del partido ganaron mayor influencia sobre las aspiraciones de los diputados del ya entonces partido hegemónico.

En el mismo sentido influyó el alto grado de centralización y control de los órganos encargados de la preparación y realización de los procesos electorales en el Ejecutivo Federal y sus agencias –sobre todo la Secretaría de Gobernación-, que tenían la última palabra sobre el otorgamiento de registros a los partidos así como los requisitos necesarios para que pudiesen funcionar como tales. Desde mi perspectiva, el carácter no competitivo del sistema de partidos en que el PRI fue hegemónico se debe sobre todo a esos dos factores.

El resultado fue la debilidad estructural de la Cámara de Diputados. En primer lugar, la prohibición a la reelección parlamentaria consecutiva impidió la formación de una subclase política parlamentaria evidente en el permanente *amateurismo* de los diputados mexicanos. Respecto al tema que nos interesa, hemos subrayado la insignificante especialización de los miembros de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública que estuvo, hasta 1997, bajo control priísta. La función de la comisión no fue –en el largo periodo en que el PRI fue mayoría y el presidente de la República el jefe *real* del partido- facilitar la intervención de los legisladores en el diseño y orientación del gasto público, sino asegurar la aprobación del PEF que el Ejecutivo elaboraba.

## CAPÍTULO II

### EL DEBATE SOBRE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1988-1993

En los siguientes capítulos se hace un análisis del debate de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados entre 1988 y 2000 acerca del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).<sup>1</sup> La exposición está organizada cronológicamente, de manera que en el presente capítulo se revisa dicho debate entre 1988 y 1994 durante las legislaturas LIV (1988-1991) y LV (1991-1994), y en el capítulo III, durante las legislaturas LVI (1994-1997) y LVII (1997-2000), concluyendo con una breve revisión del proceso de aprobación del PEF para 2001 durante diciembre de 2000.

El debate que aquí se revisa es fundamentalmente el político, considerado como la confrontación de perspectivas ideológicas y programáticas diversas. En ese sentido, es pertinente aclarar que el lector no encontrará una minuciosa recuperación de indicadores económicos ni la detallada descripción de la evolución del gasto público, sino la exposición de las perspectivas de las fracciones parlamentarias sobre un instrumento de política económica tan importante como es el PEF.<sup>2</sup> Debo advertir y reconocer, también, que una limitante de este trabajo es que no me he ocupado de revisar a detalle los datos que tanto el Ejecutivo Federal y los partidos políticos ofrecen para sustentar sus criterios en materia presupuestaria en fuentes diferentes a las aquí citadas, puesto que mi objetivo tampoco es adherirme a una posición o buscar desmentir a algún actor político particular. Finalmente, debo señalar que el foco de atención es el momento de la discusión del dictamen de la iniciativa del Ejecutivo Federal en el Pleno, de manera que no se revisa el proceso de negociación previo a la presentación de dicho dictamen ni se pretende identificar a los actores fundamentales de la misma; las alusiones que al respecto se muestran, son aquellas mencionadas por los legisladores durante los debates.

---

<sup>1</sup> El proceso presupuestal consiste de tres fases: 1) el Ejecutivo Federal elabora el presupuesto y lo somete a la aprobación de la Cámara de Diputados; 2) el presupuesto es ejercido como gasto público; 3) la Cámara revisa la Cuenta Pública para constatar que el presupuesto fue ejercido bajo los lineamientos y en los montos aprobados por dicha representación (Cfr. Ugalde, 2000a, capítulo II y 2000b, ).

<sup>2</sup> En todo caso, el lector interesado en esos indicadores podrá recurrir fácilmente a los documentos que han servido de fuente para la elaboración de este trabajo siguiendo las indicaciones biblio-hemerográficas.

Lo que se busca mostrar, es que a medida que aumenta el pluralismo en la Cámara de Diputados, también cambia la lógica del proceso de aprobación de las iniciativas de decreto de PEF enviados por el Ejecutivo cada año. A la par que éste busca consolidar la estabilización y la transformación económicas tras periodos recurrentes de crisis, el Legislativo, y particularmente la Cámara de Diputados, recupera paulatinamente sus capacidades de análisis y crítica de las propuestas gubernamentales; los partidos representados en la misma, y especialmente los de oposición, han jugado un papel fundamental en ese proceso. Como un gran foro expuesto al juicio de la opinión pública, los debates entre los diputados sobre el gasto público, dentro de la propuesta presidencial para la conducción del desarrollo y la modernización económica, se convirtieron en el periodo estudiado en un espacio privilegiado para la definición de proyectos y para el deslinde ideológico y programático de los partidos. Es importante tener esto en cuenta, en tanto es claro que la mayor parte de los cambios a una iniciativa cualquiera que sea su origen se hace en comisiones, no en el Pleno, y mucho menos en una Cámara dominada por un partido como el PRI en un sistema político como el existente hasta hace poco tiempo.

La revisión de dichos debates se hace en tres momentos. El primero, es la presentación de la iniciativa de decreto de PEF y de los criterios generales de política económica a cargo del secretario de despacho competente.<sup>3</sup> Se hace una descripción de los objetivos de la política presupuestaria propuesta por el Ejecutivo Federal así como la justificación correspondiente, del tipo de gasto que se propone para lograr dichos objetivos, así como de las prioridades del mismo. La pregunta central a contestar es qué papel considera la clase gobernante que el Estado debe cumplir en la promoción y conducción del desarrollo, y qué tipo de gasto público es el idóneo para ello.

Segundo, se revisa el dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública sobre la iniciativa de decreto de PEF enviado por el Ejecutivo,<sup>4</sup> rastreando la posición general de la comisión así como los cambios propuestos al proyecto original; especial atención se pone sobre las reasignaciones propuestas. Al respecto, se destaca que los dictámenes elaborados incluyen menos propuestas de cambios cuando el PRI cuenta con la mayoría en la comisión y goza de la misma condición en cuanto a número de diputaciones.

<sup>3</sup> Según lo ordena el artículo 74 de la Constitución en su fracción IV.

<sup>4</sup> Se trata del trámite de segunda lectura en todos los casos.

Finalmente, se describen las posiciones de los partidos representados en la Cámara ante el dictamen y ante la política económica y presupuestal del Ejecutivo durante el debate que culmina con la votación en lo general y en lo particular del dictamen presentado, así como sus propuestas alternativas de PEF si es el caso y sus consideraciones sobre las relaciones entre el Ejecutivo y la Cámara.<sup>5</sup> Especial atención se ha puesto en los artículos reservados para su votación en lo particular, considerando este como un indicador muy claro de los temas en los que pueden encontrarse los puntos centrales de controversia entre la Presidencia y los diputados. Además del carácter estrictamente económico de dichas posiciones —como respuesta a las propuestas del Ejecutivo Federal sobre el papel que el Estado debe cumplir en la promoción y conducción del desarrollo—, se afirma que estuvieron también fuertemente condicionadas por la competencia electoral.

## **II.1 EL DEBATE SOBRE EL PRESUPUESTO EN LA LIV LEGISLATURA (1988-1990)**

### **II.1.1 El debate sobre el presupuesto para 1989**

La presentación de la iniciativa de decreto de PEF y de los criterios generales de política económica para 1989 fueron presentados en la Cámara de Diputados por el secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo Ponce de León, el 15 de diciembre de 1988.<sup>6</sup> Expresó que los objetivos centrales de la política económica del gobierno eran lograr el crecimiento sostenido con equidad y sin inflación. Anunció que el gasto propuesto estaría orientado a reducir la transferencia de recursos al exterior por el pago del servicio de la deuda pública y a ratificar los compromisos sociales del Estado originados en la Revolución Mexicana mediante el combate a la pobreza extrema con programas de alimentación, vivienda popular, apertura y mejoramiento de espacios educativos, electrificación, agua potable y salud, entre otros.

---

<sup>5</sup> Mediante una lectura de algunas de las fuentes aquí citadas, el lector podrá darse cuenta con facilidad de que el debate en el Pleno no es precisamente propicio para una discusión sistemática y ordenada en términos estrictamente académicos por varias razones, por ejemplo, por lo acaloradas que algunas discusiones suelen ser y por el tiempo asignado para las intervenciones. Muchos de los puntos mencionados se encuentran dispersos y entremezclados, de ahí la dificultad de hacer una disección de puntos de vista más detallada.

<sup>6</sup> La transcripción de la comparecencia y de los documentos mencionados se encuentra en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 1988, diario 34.

En evidente alusión al cambio en la política económica en marcha desde la administración de Miguel De la Madrid, que Carlos Salinas de Gortari anunció desde su toma de posesión continuar. Advirtió, sin embargo, que ello se lograría sin caer en esquemas de subsidios indiscriminados que sólo perpetuaban la iniquidad e impedían solucionar el problema de la pobreza desde sus raíces. Sólo el control efectivo de la inflación, de la transferencia de recursos al exterior y de la transformación de la economía serían efectivos en el combate a la misma, consideró, pues de otra manera se podría recaer en crisis recurrentes tras periodos de crecimiento artificial a través del uso inadecuado del gasto público durante las cuales eran los más pobres los que soportaban la carga mayor de los ajustes.

El gasto propuesto fue considerado como de *transición* por el secretario; es decir, como de paso entre una etapa de ajuste a una de crecimiento con desarrollo social. Por eso, se trataría de un gasto público moderado con el objetivo de contribuir a la consolidación de la estabilidad de precios. A pesar de lo restringido de los recursos por las razones arriba descritas, dijo que las prioridades en el gasto programable<sup>7</sup> serían el combate a la pobreza extrema a través de los recursos propuestos para el recién creado Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), orientado al mejoramiento del bienestar de indígenas y de los grupos marginados del campo y de la ciudad, y a la atención a las necesidades prioritarias de la población. Los criterios que guiarían la asignación de dichos recursos serían, advirtió, una gran selectividad y disciplina.

Respecto a la relación entre Poderes en el proceso presupuestal, el titular de Programación y Presupuesto expresó su certeza de que se iniciaba una etapa de mayor coordinación y cooperación entre Ejecutivo y Legislativo con apego al principio de la división de Poderes poniéndose a las órdenes, junto con sus colaboradores, de aquellos diputados que necesitarían ampliar la información sobre la iniciativa de PEF.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública recogió la perspectiva del Ejecutivo, presentando un dictamen considerado como enmarcado en el contexto de un periodo de transición en que el pago de la deuda se había convertido en una pesada carga para el país, por lo que la renegociación de la misma era indispensable. Así mismo, consideró de fundamental importancia lograr la estabilización; en particular, frenar la inflación. Además

---

<sup>7</sup> El gasto neto es el total propuesto, considerando además el pago del servicio de la deuda pública tanto interna como externa. El gasto programable es el resultante de la sustracción de las erogaciones para pago del servicio de la deuda pública y de las erogaciones por participaciones y transferencias a organismos y empresas bajo control directo presupuestal, estímulos y adeudos fiscales, del gasto neto o total.

consideró que a pesar de lo restringido del gasto propuesto, la iniciativa cumplía con el propósito de atender a los sectores más desprotegidos dedicando recursos de manera prioritaria a programas como Pronasol, educación, salud y seguridad pública. Propuso modificaciones a 23 artículos de la iniciativa en dos sentidos, como se observa en el cuadro siguiente, aunque ninguna reasignación o modificación de montos asignados fue recomendada.<sup>8</sup>

**CUADRO 1**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA INICIATIVA DE PEF PARA 1989**

TIPO DE MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS MODIFICADOS
1.- Se reagrupan artículos con el objeto de plantear temas que tienen similar naturaleza en un mismo numeral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se suprime el artículo 14 y su contenido pasa a formar parte del artículo 11.</li> <li>- Se suprime el artículo 13 y su contenido pasa a formar parte del 12.</li> <li>- Se suprime el artículo 28 y su contenido pasa a formar parte del 25.</li> <li>- Se suprime el artículo 38 y su contenido pasa a formar parte del 34.</li> </ul>
2.- Modificaciones que establecen el destino que debe darse a los recursos excedentes en caso de que se presenten, así como señalar los conceptos que deben protegerse en caso de disminuciones de recursos debido a contingencias. Se propone favorecer y proteger, respectivamente, el gasto social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se modifica el artículo 16 para. En caso de presentarse excedentes en los ingresos, parte de éstos deberán destinarse a proyectos de inversión de carácter social.</li> <li>- Se modifica el artículo 17. En caso de reducciones en los ingresos por contingencias, no deberá afectarse el gasto social.</li> </ul>
3.- Modificaciones de redacción:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se agrega un último párrafo al art. 1</li> <li>- Se agrega un párrafo al art. 2</li> <li>- Se modifica el artículo 8 en su primer párrafo</li> <li>- Se modifica el artículo 9</li> <li>- Se adiciona con el contenido del 11 con el 14 y otros párrafos</li> <li>- Se adiciona el artículo 12 con el contenido del 13.</li> <li>- Se modifica el art. 16 en su primer párrafo y en el segundo párrafo de la fracción I y se adiciona con un párrafo su sección IV.</li> <li>- Se modifica el art. 17 en su tercer párrafo.</li> <li>- Se modifica el artículo 21</li> <li>- Se modifica el art. 23 en su tercer párrafo.</li> <li>- Se adiciona el artículo 25 con dos párrafos finales con parte del contenido del 28</li> <li>- Se modifica el art. 27</li> <li>- Se modifica el art. 30 en su primer párrafo y en su fracción V</li> <li>- Se adiciona el art. 34 con un segundo párrafo</li> <li>- Se adiciona el art. 36</li> <li>- Se modifica el art. 41 primer párrafo.</li> <li>- Se modifica el art. 45.</li> <li>- Se adiciona el art segundo transitorio</li> </ul>

<sup>8</sup> Cfr. "Dictamen del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio presupuestal de 1989". Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 28 y 29 de diciembre de 1988. Diario 40. El dictamen fue presentado por Rogelio Montemayor Seguy (PRI).

CUADRO 1 (continuación)

4.- Artículos que se suprimen:	10 14 (casi la totalidad de su contenido pasó a formar parte del 11) 13 (casi en su totalidad pasa a formar parte del 12) 22 28 (pasa a formar parte del 25) 38 (pasa a ser el segundo párrafo del 34)
5.- Cambios en asignaciones	No se proponen cambios.

Fuente: elaboración propia a partir de "Dictamen del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio presupuestal de 1989". Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 28 y 29 de diciembre de 1988. Diario 40. 1 y 2 recogen las modificaciones propuestas por la comisión; 2, 3, 4 y 5 corresponden a criterios propios.

El debate sobre el dictamen fue largo e intenso.<sup>9</sup> A nombre del PAN, Francisco Pavlovich Robles presentó un voto particular<sup>10</sup> sobre el dictamen de PEF al considerar que no existía congruencia entre el mismo y la realidad del país, lo mismo que entre los criterios generales de política económica y el propio presupuesto.

Sostuvo que los cuatro objetivos principales de la estrategia de gasto identificados por su partido (crear las bases para la recuperación gradual y firme de la economía; reducir la transferencia de recursos al exterior; proteger el poder adquisitivo de los salarios y el nivel de empleo; fortalecer mediante la concertación el compromiso de los sectores de apoyar la estabilidad interna y la negociación de la deuda) no podrían ser alcanzados con un gasto programable que se reducía en comparación al del ejercicio en curso; con un servicio de deuda externa que se mantenía casi en su mismo nivel de importancia; por la falta de confianza de los inversionistas en el gobierno y tasas de interés muy altas que desalentaban la inversión; por un mercado externo incierto y una planta productiva desarticulada y altamente dependiente del exterior. Consideró que la prioridad declarada por el Ejecutivo era crecer, pero que la asignación de recursos daba prioridad al pago de la deuda externa.

Criticó también el objetivo de proteger los salarios y el poder adquisitivo, cuando se proponía un aumento de sólo 8% al salario mínimo mientras en seis años, el poder adquisitivo se había deteriorado 50%. Por esa razón, al objetivo de elevar el nivel de vida de los

<sup>9</sup> El orden en que son descritas las participaciones no corresponden necesariamente al orden de participación en tribuna, sino a los criterios con los que quien esto escribe ordenó la información recopilada. Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 28 y 29 de diciembre de 1988. Diario 40.

<sup>10</sup> La figura del voto particular se encuentra en el artículo 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que para que haya dictamen de comisión, este deberá estar firmado por la mayoría de sus miembros; si alguno o alguno de ellos desisten del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito. Según el artículo 95, éste deberá ser leído inmediatamente después de la lectura del dictamen de la comisión.

mexicanos y de mejorar la distribución del ingreso, lo consideró una desvergüenza del Ejecutivo. En cuanto al pago de la deuda interna, afirmó que se trataba de un subsidio a la usura mediante la transmisión de los recursos de los asalariados a las cuentas bancarias de los más ricos. La política hacia el campo, afirmó, sólo produciría más miseria, desaliento a la producción y dependencia alimentaria. Sintetizó lo que consideraba los “verdaderos” objetivos del gobierno: continuar con el control político del país y transferir más recursos a los poderosos a costa de los desposeídos. Cerró su participación anunciando el voto en contra de la bancada del PAN.

La fracción parlamentaria del PMS presentó también un voto particular en contra del dictamen llamado “Evaluación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1989”. Consideró que el debate del presupuesto era muy limitado y consistía de un análisis no permitido de manera real (sic); que los dictámenes no eran sustancialmente diferentes a las iniciativas del Ejecutivo y que las propuestas de su grupo parlamentario hechas en comisión no fueron tomadas en cuenta; y que el proceso de aprobación de la Ley de Egresos se había convertido en un acto más de antidemocracia y de imposición al pueblo de México, pues no era producto de la consulta a los sectores productivos y al sector social del país.

Sostuvo que se trataba de una ley contradictoria entre los objetivos que planteaba y la parte asignativa, debido a que guardaba congruencia sólo con los compromisos contraídos con los Estados Unidos, sostén del gobierno, y por lo tanto era lesiva de la soberanía nacional.

Como pruebas de ello, mencionó la disminución del gasto programable frente al servicio de la deuda, que ocupaba la proporción mayor y que era diez veces mayor que el gasto en la inversión pública propuesta, frente al gasto social que no sólo no aumentaba, sino que en varios rubros, retrocedía. Afirmaba que el gobierno estaba poniendo el futuro de la Patria en manos de la iniciativa privada ante su propia incapacidad, y llamaba a los partidos a sumarse para votar en contra.

Otro voto particular en contra fue el del PPS, presentado por Félix Mercado Téllez. En el mismo, se consideró que del presupuesto total se pretendía destinar alrededor del 60% al pago del servicio de la deuda, y que el PEF propuesto continuaba con la política económica antipopular practicada por la anterior administración, pues en su orientación no se pretendía desarrollar firmemente las fuerzas productivas de nuestro país con independencia del exte-

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

rior, que eran insuficientes los recursos destinados a fortalecer el mercado interno, gravemente contraído en los últimos años por el salario raquífico de los trabajadores y por el desmoronamiento de la planta productiva nacional y que continuaba la política de protección selectiva mediante subsidios y estímulos del gobierno mexicano a las grandes empresas privadas nacionales y transnacionales que se dedicaban a la exportación. No encontraban, expresaron, en ese presupuesto la defensa real de nuestra independencia económica y de la economía nacional sin sujetarse a las decisiones del exterior. En su consideración, se trataba de un presupuesto austero, limitado e insuficiente que respondía a los intereses y exigencias de los grupos de derecha de dentro y fuera del gobierno. La tarea fundamental del gobierno debería ser, afirmaron, suspender el pago de la deuda externa.

Victor Manuel Ávalos Limón y Mariano Leyva Domínguez, del PFCRN, presentaron el voto particular de su fracción parlamentaria considerando que el proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo no contribuía a mejorar las perspectivas de desarrollo y bienestar y que se trataba de la continuación de una política económica ya fracasada; porque favorecía lo financiero y no lo productivo al igual que lo social; porque premiaba la especulación financiera y desestimulaba la inversión productiva; porque la apertura al exterior estimularía las importaciones y no las exportaciones; porque era insuficiente el gasto social para revertir los rezagos y por la continua reducción de la inversión pública. Presentaron una propuesta *alternativa* (de hecho, sólo propuestas de cambios a algunos artículos): que al servicio de la deuda externa se destinase únicamente 2% del gasto total y se autorizaran aumentos en el gasto del Poder Legislativo (para garantizar su autonomía), a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a la Secretaría de Salud, a la Secretaría de Educación Pública y a la Secretaría de Pesca, y se redujeran las asignaciones a la Presidencia, a la Secretaría de la Defensa Nacional, al Poder Judicial, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a la Secretaría de Gobernación dado que no contribuían a elevar la productividad. Advirtieron que el legislativo se había convertido en un simple espectador con limitadas capacidades de vigilar, analizar y aprobar el presupuesto, y llamaron la atención sobre la necesidad de que esa situación fuera revertida.

En voz de sus diputados Manuel Patricio Estévez Nenninger y Alberto Pérez Fontecha, el PARM anunció su voto en contra por razones muy parecidas al considerar que la iniciativa del PEF destinaba 60% al servicio de la deuda y sólo 40% para gasto programable de manera que aumentaría la miseria, la austeridad y el descontento. Llamó a los legisladores a

cambiar esa situación, revirtiendo el excesivo porcentaje del presupuesto destinado al servicio de la deuda pública.

En tono muy parecido, la fracción de la CD consideró a la iniciativa de PEF para 1989 una continuación de la política económica que tenía al país al borde del desastre, producto de un régimen continuista, neoliberal y autoritario, que agudizaba la dependencia externa de la economía mexicana, los recortes presupuestales y de personal, de la riqueza y del ingreso, la congelación del gasto social, la continuidad de la imposición de los topes salariales, el desmantelamiento del sector paraestatal de la economía y el avance de la reprivatización, la desregularización de la vida económica, y en suma la consolidación de un modelo económico al servicio del gran capital monopólico, nacional y extranjero. Así, definió al proyecto de PEF para 89 como contrario a los intereses nacionales y populares, y anunció la decisión de la Corriente Democrática de votar en contra.

Sostuvo que el vicio de origen de la política presupuestaria era el autoritarismo de “un puñado de tecnócratas”, en obvia alusión al presidente Salinas de Gortari y a su gabinete económico, quienes tomaban decisiones al margen de cualquier consulta con el auxilio de la mayoría “ficticia” del partido oficial en la Cámara, echando por la borda las intenciones del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y cuya prioridad era el pago del servicio de la deuda exterior apoyados por el capital nacional y extranjero, beneficiarios de la deuda pública.

Francisco Javier Santillán Ocegüera y Humberto Roque Villanueva fijaron la posición del PRI defendiendo el dictamen. Lo consideraron congruente con el cumplimiento de los compromisos sociales del Estado pero también con el proceso de transformación que el país requería. Resumiendo los aspectos medulares de la propuesta del Ejecutivo, desestimaron las críticas y propuestas de la oposición como soluciones fáciles ante un PEF realista con la situación del país y congruente entre objetivos y montos asignados. Aunque reconocieron el gran peso de la deuda, recordaron que estaba en proceso una renegociación con los principales acreedores y pidieron el voto a favor del dictamen de PEF.

En lo general, los artículos no impugnados fueron aprobados por 252 votos en pro y 170 en contra. Si tomamos en cuenta la composición de la Cámara y las intenciones de voto por fracción expresadas en tribuna, no parece muy aventurado pensar que el dictamen fue apro-

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

bado en lo general por la fracción del PRI.<sup>11</sup> En lo particular, fueron impugnados los artículos 2, 3, 6, 7, 9, 10, 13, 14, 25 y 39, como se muestra en el cuadro siguiente.<sup>12</sup> Relevante resultó que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, a nombre de todas las fracciones parlamentarias, propuso la modificación del artículo 39 a fin de establecer la obligación del Ejecutivo Federal para informar al Congreso y a la Cámara de Diputados sobre las razones y criterios que se seguían en los procesos de desincorporación de entidades paraestatales, una de las estrategias principales del redimensionamiento del Estado propuesto por el gobierno de Carlos Salinas.

**CUADRO 2**  
**ARTÍCULOS IMPUGNADOS EN LO PARTICULAR AL DICTAMEN DE PEF PARA 1989**

PARTIDO	ARTÍCULOS IMPUGNADOS
PRI	- No propuso modificación alguna
PAN	- Alfonso Méndez Ramírez propuso una modificación al artículo 2 para aumentar recursos a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para fortalecer la autosuficiencia alimentaria del país. Su propuesta fue desecha. - María Teresa Ortuño Gurza (PAN) propuso modificar el artículo 14 para otorgar a la Cámara más capacidad para intervenir en los casos en que se hacían modificaciones al presupuesto por parte del Ejecutivo en caso de contingencias. Su propuesta fue desechada.
PMS	- Juan Guerra propuso un aumento al presupuesto de Conasupo (artículo 6). Su propuesta fue desechada. - José Antonio Ríos Rojo propuso modificar el artículo 14 a fin de que, en caso de contingencias, las reducciones al gasto sólo se hicieran en el renglón del servicio de la deuda. Su propuesta fue desechada.
PMS, PFCRN, CD	- Gerardo Avalos Lemus propuso una modificación al artículo segundo para asignar mayores recursos a la Secretaría de Salud. Su propuesta fue desechada.
PFCRN, CD, PMS, PPS	- Alfredo Pliego Aldana propuso modificar los artículos 2 y 6 de aumentar los recursos para la exploración y explotación de recursos petrolíferos. Su propuesta fue desechada por 241 votos en contra y 154 a favor.
Comisión de Progra- mación, Presupuesto y Cuenta Pública	- Propuso la modificación del artículo 39, a fin de que el Ejecutivo Federal requiriera la autorización del Congreso de la Unión para la desincorporación de entidades paraestatales creadas por iniciativa y/o decreto del mismo, así como para informar y solicitar la opinión de la Cámara de Diputados sobre los criterios y razones para disolver, liquidar, extinguir, transferir a los estados y municipios, enajenar la participación estatal y fusionar entidades paraestatales. La modificación fue aceptada.
PMS, PARM, PFCRN, CD y PPS	- Jaime Enriquez Félix propuso modificar el artículo 7 a fin de que sólo fuese aprobado el servicio de la deuda pública externa para el primer semestre de 89, y que el de el segundo quedara para ser posteriormente aprobado por la Cámara. Su propuesta fue desechada por 167 a favor y 248 en contra.

Fuente: elaboración propia a partir de Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 28 y 29 de diciembre de 1988. Diario 40.

<sup>11</sup> En 1999 fue instalado un sistema electrónico de votación en el salón de sesiones de la Cámara. Hasta ese momento, no se registraba el voto individual de los legisladores.

<sup>12</sup> La información contenida en el cuadro recoge sólo las propuestas concretas de cambios sujetos a votación, ignorando las participaciones en tribuna que sólo fijan posiciones a favor o en contra pues éstas suelen sólo

En votación nominal, se votaron los artículos 2, 3, 6, 7, 13, 14 y 25, y fueron aprobados por 251 votos a favor y 149 en contra; es decir, con el voto a favor de los legisladores priístas y en contra de los opositores. El artículo 39 fue aprobado por 400 votos a favor y uno en contra, gracias al acuerdo logrado entre las fracciones parlamentarias.

### **II.1.2 El debate sobre el presupuesto para 1990**

La iniciativa de decreto de PEF y los criterios de política económica para 1990 fueron presentados por el secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo Ponce de León, el 15 de noviembre de 1989.<sup>13</sup> En dicha ocasión, sostuvo que el reto era lograr una economía sana, productiva y eficiente modernizándola en el sentido que exigía el contexto internacional, retomando el crecimiento del país y fundándolo en la justicia y el equilibrio, generando los recursos para satisfacer las necesidades básicas de la población en particular de aquellos segmentos con mayores rezagos en empleo, educación, vivienda y salud.

Concretamente, sostuvo que los objetivos de la política económica para 1990 serían el control de la inflación, la corrección y congruencia de las finanzas públicas, la disminución de las transferencias de recursos al exterior, la recuperación del ahorro nacional y la modernización productiva. De esa manera, los objetivos centrales del PEF serían tres:

- contribuir al equilibrio fiscal en apoyo de la estabilidad de precios;
- modificar la estructura de las erogaciones para atender las responsabilidades prioritarias del Estado, como las de promover el bienestar social y asegurar la infraestructura pública necesaria para el crecimiento sobre bases sostenidas y de equidad;
- apoyar a la población de más bajos ingresos para superar las condiciones de pobreza extrema.

Anunció que, debido a los buenos resultados obtenidos en la renegociación de la deuda, la reducción del déficit fiscal a su nivel más bajo en 24 años, el control de la inflación y la estabilización macroeconómica, el avance del ahorro, la reorientación de la planta productiva y los efectos positivos de la disciplina en el gasto, era posible proponer un incremento en el gasto público programable a fin de apuntalar la actividad económica en el país.

Reiteró que el gasto público debería ser ejercido con estricta disciplina a fin de evitar el exceso y el derroche, y respecto al gasto social refrendó que su asignación estaría normada

---

reiterar lo ya expresado durante las rondas en las que cada partido fija su posición sobre el dictamen. El criterio es el mismo para cada uno de los procesos de aprobación de PEF descritos en esta tesis.

por estrictos criterios de selectividad a fin de que la acción del gobierno fuese más efectiva en el combate a la pobreza y en la superación de los rezagos acumulados, labor en la que el Pronasol tendría un papel central. Diez criterios normarían el ejercicio del presupuesto:<sup>14</sup>

- 1.- sujetar el nivel de erogaciones a la disponibilidad de ingresos y financiamiento no inflacionario, a fin de apoyar la estabilidad de precios;
- 2.- dar prioridad en la asignación de recursos a la atención a las demandas de bienestar social;
- 3.- reiterar el compromiso del Estado con quienes menos tienen;
- 4.- estimular el desarrollo de los sectores agrícola y pesquero;
- 5.- atender el abasto y el uso racional del agua;
- 6.- incrementar la inversión pública dando prioridad a los proyectos socialmente más rentables;
- 7.- fortalecer la infraestructura;
- 8.- asegurar eficiencia, transparencia y honestidad en el ejercicio del gasto público;
- 9.- contribuir a la protección del medio ambiente;
- 10.- mejorar las condiciones de vida de los servidores públicos.

La presentación del dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública estuvo a cargo de la diputada del PRI, María Elena Martínez Carranza. Aunque en lo general presentó un documento que recogía las consideraciones y objetivos planteados por el Ejecutivo Federal en la iniciativa, además de que recomendó a la Asamblea fuese aprobado, expresó la preocupación de la comisión por la insuficiencia de recursos destinados a la promoción de la Ciencia y la Tecnología y ante el hecho de que el gasto público en ese rubro era muy bajo mientras el de los particulares resultaba insignificante, ante la escasa vinculación entre ambas áreas y a la dispersión de presupuesto y responsabilidades entre varias secretarías sin que existieran definiciones y parámetros generales para encauzar el esfuerzo. La comisión recomendó que en la elaboración del PEF para 1991 se considerara a la Ciencia y a la Tecnología como insumos indispensables para el desarrollo nacional y que

---

<sup>13</sup> Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 1989. Diario 8.

<sup>14</sup> Cfr. "Iniciativa de decreto y proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año de 1990", en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 1989. Diario 8.

fueran tratados como un todo. Similares consideraciones fueron hechas al caso de las artesanías.<sup>15</sup>

Relevante resultó la propuesta de creación de un equipo conformado por miembros de la misma comisión para realizar las investigaciones necesarias a fin de que, en el caso del PEF para 1991, la Cámara incidiera en mayor medida en la magnitud y orientación del presupuesto, siendo capaz de proponer modificaciones en las asignaciones para privilegiar programas prioritarios y se redujeran erogaciones que no tuvieran un impacto significativo en el desarrollo y bienestar nacionales.<sup>16</sup>

En cuanto a modificaciones concretas al contenido de la iniciativa, la comisión propuso precisar más y perfeccionar los cambios propuestos en el dictamen para el PEF de 1989, fundamentalmente al establecimiento de lineamientos de política presupuestal a que debería quedar sujeto el ejercicio del gasto, especialmente en los casos de ajuste debido a contingencias económicas, generación de ahorro por parte de las dependencias y entidades, desincorporación de entidades públicas e información que debería proporcionar el Ejecutivo a la Cámara. En cuanto a cambios en asignaciones, se propuso una erogación adicional de 10 mil millones de pesos para la reconstrucción del Palacio Legislativo de san Lázaro, monto a obtener mediante la reducción respectiva a la previsión para erogaciones no sectorizables a fin de mantener el equilibrio presupuestal.<sup>17</sup>

En el cuadro siguiente pueden observarse de manera sintética los cambios propuestos.

**CUADRO 3**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA INICIATIVA DE PEF PARA 1990**

TIPO DE MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS MODIFICADOS
1.- Modificaciones de redacción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propone modificar el art. 2 para que muestre el cambio arriba descrito.</li> <li>- Propone modificar el artículo 4 sobre el presupuesto para el Poder Legislativo para que considere el monto para la reconstrucción del Palacio Legislativo.</li> <li>- Se propone modificar el penúltimo y último párrafo del artículo 7.</li> <li>- Se propone modificar el segundo párrafo del artículo 9.</li> <li>- Propone adicionar el primer párrafo del art. 10</li> <li>- Propone adicionar un párrafo final al aparta-</li> </ul>

<sup>15</sup> Cfr. "Dictamen" de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública al proyecto de decreto de Ley de Egresos de la Federación para 1990, en Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 21 de diciembre de 1989. Diario 20.

<sup>16</sup> Cfr. Ídem.

<sup>17</sup> Cfr. Ídem.

	<p>do IV del art. 13</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propone modificar el tercer párrafo del art. 14.</li> <li>- Propone modificar el art. 16 adicionándole un párrafo.</li> <li>- Propone modificar la redacción del tercero y cuarto párrafos del art. 19.</li> <li>- Propone modificar el primer párrafo del apartado I y la fracción IV del artículo 24</li> <li>- Propone modificar las fracciones IV, VI y VIII del art. 25</li> <li>- Propone modificar la redacción del art. 28</li> <li>- Propone modificar la redacción del primer párrafo del art. 29</li> <li>- Propone modificar el segundo párrafo del art. 31</li> <li>- Propone adicionar un párrafo al art. 34</li> <li>- Propone modificar el primer párrafo del art. 37.</li> <li>- Propone modificar el art. 39</li> <li>- Propone modificar los artículos transitorios a fin de que el Ejecutivo provea a los organismos e instituciones producto de la reforma electoral de los recursos necesarios dentro del gasto autorizado.</li> </ul>
2.- Artículos que se suprimen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se propone la supresión de artículo alguno.</li> </ul>
3.- Cambios en asignaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Más recursos al Poder Legislativo tomados de las erogaciones no sectorizables (artículos 2 y 4).</li> </ul>
4.- Recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioridad a Ciencia y Tecnología</li> <li>- Artesanías.</li> <li>- Formación de un equipo de estudio para incidir más en el PEF de 1991.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de "Dictamen" de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública sobre el Proyecto de decreto de Ley de Egresos de la Federación para 1990. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 21 de diciembre de 1989. Diario 20.

El debate y la votación del dictamen de la iniciativa de PEF para 1990 se realizaron el 21 de diciembre de 1989.<sup>18</sup> Relevante resultó que, a diferencia del año anterior, el PAN anunció su voto a favor en lo general en voz de su diputada María Teresa Ortuño Gurza, aunque señaló algunos puntos que no le satisfacían. La posición en pro la justificó porque consideraba que algunas viejas demandas del PAN estaban siendo recogidas en la política económica, mientras que otras favorecían al régimen, como el Pacto de Solidaridad y Crecimiento Económico que, dijo, sólo buscaban revitalizar el corporativismo. Es decir, sostuvo que se trataba de apoyar los elementos de política económica que el PAN demandaba tiempo atrás, más no era un apoyo al presidente Salinas.

<sup>18</sup> Sobre las intervenciones, la votación en lo general y en lo particular, Cfr. Ídem.

Los cuestionamientos fueron en contra del bajo presupuesto asignado al campo, la caída y retroceso de los precios de garantía, el Pronasol que no significaba una solución real a la pobreza sino un sistema dispensador de favores, además de lo reducido de la inversión en infraestructura. El voto a favor en lo general fue considerando que el aumento en gasto social, la disminución del déficit presupuestal, el saneamiento de las finanzas y la eliminación de los subsidios indiscriminados, eran viejas demandas de su partido que habían sido parcialmente recogidos por el PRI y el gobierno.

Remarcó, sin embargo, que lo decisivo para votar a favor en lo general era la miscelánea fiscal (ley de ingresos). Este argumento fue particularmente extraño: dijo que el gobierno, incapaz de convencer a los ciudadanos de pagar impuestos, estaba recurriendo al terrorismo fiscal; así, el PRI perdería cada vez más votos. Eso lo agradecía a nombre del PAN. Obviamente, al PAN no le gustó nada dicha miscelánea. Fuera de eso, reconoció que la comisión había recogido las observaciones del AN para el dictamen respecto a control y disciplina presupuestal, entre otras; incluso, sostuvo que la pluralidad de la misma eran pruebas del fortalecimiento de la división de Poderes.

A diferencia del PAN, todas las demás fracciones de oposición expresaron su intención de votar en contra del dictamen. Por el recién creado PRD, Rafael Melgoza Radillo consideró que el presupuesto propuesto significaba la continuación de la política económica iniciada en el sexenio anterior, la cual hacía recaer el peso de las crisis sobre los trabajadores, subordinaba el crecimiento a la implantación de la hegemonía del capital financiero nacional e internacional, concedía prioridad al pago de la deuda pública, castigaba el gasto productivo y social, favorecía la concentración del ingreso y profundizaba la dependencia financiera y tecnológica del país.

A pesar del aumento en el gasto, sostenía que no contribuía a los tres objetivos que su partido consideraba deberían ser los centrales en el presupuesto: impulsar el crecimiento económico, superar los rezagos acumulados y contribuir a una mejor distribución del ingreso. También se manifestó en contra de la austeridad aunque estuviera guiada por la búsqueda del superávit y que el pago del servicio de la deuda siguiera siendo el renglón más voluminoso del presupuesto, argumentando que eso desmentía el triunfalismo gubernamental en el sentido de que la renegociación de la deuda había sido todo un éxito.

Su crítica fundamental al gasto social propuesto se enfocó al Pronasol, afirmando que se confirmaba el círculo vicioso en el que el gobierno pretendía mitigar con una mano la po-

breza extrema que con su política económica generaba. La reversión de los rezagos, dijo, sólo se podría lograr con una política de precios, salud, salarios y educación, entre otros, que en el presupuesto no se encontraba.

El PPS, a través de José Marín Rebollo, sostuvo que el presupuesto para 1990 carecía de un verdadero propósito revolucionario que diera un fuerte impulso al desarrollo económico nacional y permitiera proseguir por el camino correcto para, además de mantener un crecimiento sostenido, hacer más justa y equitativa la distribución de la riqueza, consolidar y cohesionar a la nación para que esté en posibilidades de enfrentar los intereses neocoloniales de los países capitalistas desarrollados, quienes sólo buscaban reproducir aceleradamente sus capitales y absorbernos definitivamente a sus mercados profundizando el papel que se nos asignaba en la división internacional del trabajo, de ser países exclusiva y definitivamente exportadores de materias primas y capitales. Calificó al presupuesto como neoliberal, favorable a Estados Unidos, antipopular y a favor de los empresarios especuladores y extranjerizantes que conformaban la cúpula de la iniciativa privada. La tendencia hacia la reducción del gasto era producto –a pesar de que el dictamen decía lo contrario–, sostenía, de las fuerzas de la derecha, de los enemigos de la intervención del Estado en la economía, del imperialismo y del grupo gobernante.

Afirmó que la propuesta de presupuesto formaba parte de la estrategia neoliberal de “modernización” que el FMI y el BM imponían a los países como México a fin de hacerlos cada vez más dependientes. Criticó también la desincorporación de paraestatales considerando que se trataba de retirar al Estado su papel como formador de riqueza y productor que había tenido como producto de la Revolución.

Blanco de su crítica fue también el pago del servicio de la deuda, que aunque se reducía considerablemente, seguía siendo el principal obstáculo para el desarrollo del país. Consideró que la estrategia económica se sintetizaba en los siguientes lineamientos: mayor apertura a la inversión extranjera; maquilización de nuestro país; apertura indiscriminada al comercio exterior; privatización del aparato económico; privatización de servicios como los financieros, la banca, la educación, la salud, etcétera y el impulso a la privatización del campo.

A nombre del PFCRN y en un tenor muy parecido, Pedro René Etienne Llano y Francisco Navarro Montenegro consideraron al presupuesto como parte de una política económica equivocada y de gasto insuficiente para satisfacer las necesidades del desarrollo na-

cional, que aunque aumentaba en términos nominales, disminuía en términos reales ante la inflación afirmando que era falaz la afirmación de que se trataba de un presupuesto que aumentaba con respecto al del año en curso. El gasto propuesto para 89, sostuvieron, significaba que se seguirían acumulando los rezagos sociales y que el Estado y el gobierno seguirían abdicando de su responsabilidad de promover el desarrollo económico del país en favor de los capitales extranjeros y de los monopolios del país.

Las razones fundamentales de que el presupuesto fuera insuficiente era, en su perspectiva, la enorme proporción que se destinaba al pago del servicio de la deuda tanto interna como externa y la negativa del gobierno a gravar a los grandes capitales haciendo recaer el peso de la recaudación en los trabajadores, pues se trataba de un proyecto de presupuesto de la tecnocracia al servicio de los privilegiados y del exterior.

Aún más, a través del documento "Posición de la fracción parlamentaria del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, respecto al dictamen del decreto de Ley de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio de 1990", el PFCRN recomendó que para revertir la tendencia en la cual los recursos dedicados al gasto social y de inversión eran insuficientes para abatir los rezagos, sobre todo por el excesivo servicio de la deuda, éste debería ser reducido en 59% de lo propuesto por el Ejecutivo, y destinar esos recursos a gasto en desarrollo rural, en desarrollo social, en comercio, abasto e inversión pública aumentando el gasto programable de menos de 5% a 8%, además de incrementar los recursos a los ramos agricultura y recursos hidráulicos buscando recuperar la soberanía alimentaria. También sugirieron aumentar los recursos a salud, educación, ciencia y tecnología.

Finalmente, el PFCRN pidió mayores capacidades de intervención del Legislativo en casos de reducción presupuestal por contingencias y mayores facultades para intervenir sobre los procesos de desincorporación de entidades paraestatales, y expresó su deseo de que el Congreso recuperara dichas facultades, arrebatadas por los *tecnócratas en turno*.

A nombre del PARM, Patricio Estévez Nenninger presentó la "Fundamentación sobre el voto razonado, contra el Presupuesto de Egresos para 1990", en el cual expuso varios aspectos que creyó debían replantearse en el dictamen: en primer lugar, que el gasto debería reorientarse hacia un mayor crecimiento y un más acelerado desarrollo del sector productivo agropecuario, pesquero y energético de la economía; en segundo lugar, se debería acelerar la construcción y la terminación de toda la infraestructura de tipo hidráulico, portuario y

de suministro energético en el país, para romper algunos de los cuellos de botella en suministro de electricidad, gasolina y alimentos.

A nombre del PRI, Óscar Navarro Gárate consideró que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la LIV Legislatura habían cumplido cabalmente con sus responsabilidades de análisis y dictamen de la iniciativa del Ejecutivo, de manera que éste contenía todas las posiciones de la sociedad mexicana. Sostuvo que se aumentaban los recursos para educación, salud, desarrollo regional, abasto y desarrollo rural. Usando básicamente los mismos argumentos de la iniciativa y del dictamen, pidió la aprobación de éste.

En lo general, el dictamen fue aprobado por 327 votos a favor y 61 en contra; por lo expresado en tribuna por los representantes de las fracciones parlamentarias, es posible considerar que la mayoría de los votos a favor pudieron ser del PRI y del PAN. En lo particular, fueron impugnados los artículos 2, 3, 6, 7, 14 y 39. Como ocurrió el año pasado, todas las propuestas de la oposición fueron desechadas, aunque la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública nuevamente logró un acuerdo de todas las fracciones parlamentarias a fin de establecer mayores obligaciones del Ejecutivo federal para informar acerca de los criterios y objetivos de las desincorporaciones de entidades paraestatales.

**CUADRO 4**  
**ARTÍCULOS IMPUGNADOS EN LO PARTICULAR AL DICTAMEN DE PEF PARA 1990**

PARTIDO	ARTÍCULOS IMPUGNADOS
PRI	- No propuso modificación alguna
PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eduardo Arias Aparicio habló en contra del artículo 2, cuestionando la distribución de los recursos; ello debido a que consideraba que no se ajustaban a los criterios de racionalidad y austeridad planteados en los criterios generales de política económica, de manera que se seguía gastando demasiado en administración lo mismo que en áreas no prioritarias y mucho menos en inversión física. Anunció el voto en contra del PAN a este artículo. Sus propuestas de modificaciones para revertir esa situación fueron desechadas.</li> <li>- Francisco Javier Pavlovich Robles habló sobre el artículo 6, proponiendo mayores recursos al rubro Agricultura y Recursos Hidráulicos obteniéndolos de la asignación a las erogaciones no sectorizables. Su propuesta fue desechada.</li> <li>- Juan Antonio García Villa habló en contra del 14 para pedir fuera reformado y se obligara al Ejecutivo a someter a la Cámara de Diputados modificaciones al presupuesto presentando iniciativas de reforma de ley. La propuesta fue desechada.</li> </ul>
PRD	- Alfredo Pliego Aldana habló sobre el artículo 6, proponiendo aumentos a la asignación a PEMEX para favorecer la explotación, comercialización y petroquímica, reduciendo la partida al pago de intereses de la deuda externa. Su propuesta fue desechada.
PPS	- Rafael Campos López se refirió al 14, pidiendo fuera reformado a fin de limitar al Ejecutivo Federal para hacer reducciones al presupuesto en caso de contingencias obligándolo a pedir autorización al Congreso cuando el recorte fuera superior al 2% y no al 15%, como en el dictamen. La propuesta fue desechada

CUADRO 4 (continuación)

Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública	- Propuso se aumentara un párrafo al artículo 39 a fin de que la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, conociera y analizara la información enviada por la Secretaría de Programación y Presupuesto para disolver, liquidar, extinguir, transferir a los estados y municipios, o enajenar entidades paraestatales. La propuesta fue aceptada.
--	---

Fuente: elaboración propia a partir de Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 21 de diciembre de 1989. Diario 20.

Se emitieron en favor de los artículos 2o., 3o., 6o., 7o. y 14, 268 votos y 123 en contra; probablemente, la disminución respecto a los votos a favor en general se debieron a las impugnaciones particulares del PAN que, al no aceptarse sus propuestas, votó en contra. Se emitieron 391 votos a favor del artículo 39 y una abstención del mismo, y dos votos en contra de todos los artículos y una reserva.

### II.1.3 El debate sobre el presupuesto para 1991

La iniciativa de decreto de PEF y los criterios de política económica para 1991 fueron presentados nuevamente por Ernesto Zedillo, titular de Programación y Presupuesto, el 15 de noviembre de 1990.<sup>19</sup> En su comparecencia, reiteró como uno de los propósitos centrales del gobierno la estabilización de las variables macroeconómicas, especialmente el control de la inflación buscando alcanzar niveles comparables a los de nuestras principales contrapartes comerciales en el exterior, al tiempo que se buscaba consolidar la apertura económica. En tono particularmente triunfal, consideró que el diagnóstico del gobierno de Carlos Salinas sobre las causas de las crisis recurrentes y las medidas necesarias para superarlas, demostraba claramente que era correcto. Los resultados de su aplicación eran, afirmó, todos positivos: las finanzas públicas se mostraban sanas, se había concluido una renegociación favorable de la deuda externa, se había contenido la espiral inflacionaria, se había reorientado la actividad productiva eliminando o adecuando las barreras regulatorias y arancelarias que la obstaculizaban, además de que la nueva dimensión del Estado le había permitido recuperar su capacidad de servicio a la sociedad, particularmente a favor de los más necesitados. Remataba considerando como definitivamente liquidados los *artificios* del estatismo y de las *utopías* de la autarquía y el aislamiento económicos.

El proyecto de PEF presentado consideraba una reducción en términos reales respecto al del ejercicio en curso; sin embargo, el secretario sostuvo que ello se debía a la necesidad de consolidar el equilibrio de las finanzas aunque se preveían aumentos reales en algunas erogaciones prioritarias, siempre bajo estrictos criterios de selectividad, eficiencia y honradez. Dijo que dos serían los objetivos centrales: primero, que el gasto contribuyera al control de la inflación mediante el equilibrio de las finanzas públicas; segundo, que alentara y profundizara el cambio en la estructura presupuestal a fin de reorientar las erogaciones en concordancia con las prioridades de las estrategias de desarrollo, dando énfasis a la infraestructura económica y social de país con prioridad al gasto social y a los sectores sociales menos favorecidos.

Diez eran los criterios fundamentales para el ejercicio presupuestal en 1991.<sup>20</sup>

- 1.- reducción del pago de servicio de la deuda pública a fin de aumentar el gasto en áreas estratégicas y prioritarias y disminuir a la vez, el gasto público total;
- 2.- incrementar el gasto en áreas estratégicas y prioritarias sin aumentar la proporción del gasto programable respecto de PIB;
- 3.- continuar incrementando la proporción del gasto social respecto del gasto programable;
- 4.- incrementar la proporción del gasto programable destinado a la inversión pública para apuntalar la actividad económica y productiva;
- 5.- apoyar a los sectores agrícola, pecuario y pesquero;
- 6.- aumento del acceso al agua y fomento al uso eficiente del recurso;
- 7.- fortalecimiento de la infraestructura en apoyo del dinamismo económico y la productividad;
- 8.- protección al medio ambiente;
- 9.- apoyo decidido a la Ciencia y la Tecnología;
- 10.- mejoramiento de la productividad y de las condiciones de vida de los servidores públicos.

A nombre de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, el priista Eric Rubio Barthell presentó un documento que, en términos generales, apoyaba los criterios del Ejecutivo así como las asignaciones de recursos propuestas. Relevante resultó que

<sup>19</sup> La transcripción de la comparecencia, así como la iniciativa de decreto de PEF y los criterios generales de política económica para 1991 pueden consultarse en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 1990, diario 7.

nuevamente la comisión llamó la atención sobre las limitadas capacidades de la Cámara para incidir en el diseño y orientación del gasto público, recomendando la creación de un grupo pluripartidista integrado con miembros de la propia comisión a fin de analizar la viabilidad de mejorar los tiempos y procedimientos para las presentaciones de PEF y de la Cuenta Pública. Además, presentó algunas modificaciones aunque en menor cantidad que en los dos años anteriores a fin de precisar y mejorar la eficiencia en el ejercicio del gasto público; el cambio que sobresale fue el aumento de 10 mil millones de pesos a la previsión para el Poder Legislativo, deducido dicho monto de la asignación a erogaciones no sectorizables. La información sintética sobre los cambios se muestra en el cuadro siguiente.

**CUADRO 5**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA INICIATIVA DE PEF PARA 1991**

<b>TIPO DE MODIFICACIÓN</b>	<b>ARTÍCULOS MODIFICADOS</b>
1.- Modificaciones de redacción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propone la modificación del artículo 2 a fin de mostrar el decremento en las erogaciones no sectorizables.</li> <li>- Propone la modificación del artículo 4 a fin de mostrar el aumento en el presupuesto del poder Legislativo.</li> <li>- Propone modificar el primer párrafo del artículo 13 y adicionar el segundo párrafo de la fracción IV.</li> <li>- Propone modificar el artículo 14.</li> <li>- Propone adicionar el artículo 19 en su primer párrafo.</li> <li>- Propone modificar el artículo 28 fracción II</li> <li>- Propone modificar el segundo párrafo del artículo 38</li> </ul>
2.- Artículos que se suprimen	- No se suprime artículo alguno.
3.- Cambios en asignaciones	- 10 mil millones más al Poder Legislativo obtenidos de la partida prevista para erogaciones no sectorizables.
4.- Recomendaciones	- Creación de un grupo para mejorar los tiempos y procedimientos de presentación de PEF y Cuenta Pública.

Fuente: elaboración propia a partir de "Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal de 1991", en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 19 de diciembre de 1990. Diario 20.

Durante el debate del dictamen todos los partidos de oposición objetaron la orientación de la política económica y presupuestal del gobierno, aunque el PFCRN fue el único que anunció su voto a favor junto con el de el PRI.

<sup>20</sup> Cfr. "Iniciativa de Decreto de Ley de Egresos de la Federación para 1991", en Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 1990. Diario 7.

El PAN fijó su posición en contra en voz de la misma legisladora que el año anterior había anunciado el voto favorable de su partido en lo general, la diputada María Teresa Ortuño Gurza. En una intervención particularmente mordaz, llena de interrupciones y enfrentamientos verbales con la bancada del PRI, dijo que ello se debía a que, de las cinco razones que el año anterior fueron consideradas para el voto panista en pro, casi prácticamente ninguna se había cumplido durante el ejercicio en curso.

En primer lugar, ninguna de sus proposiciones de fondo se aceptó en la comisión, a pesar de la amabilidad y atención recibidos por la mayoría priísta. Segundo, la disposición de que se informara a la Cámara acerca de las desincorporaciones de paraestatales había sido cumplida en algunos casos pero en otros se ignoró; en particular, en el caso de la venta de Teléfonos de México. Tercero, la propuesta de que la comisión pudiera intervenir activamente en la elaboración del presupuesto para 91, tampoco se cumplió. Cuarto, que la partida para la creación de un Registro Nacional Ciudadano para la expedición de la nueva credencial para votar no se había ejercido. Finalmente, por la falta de receptividad de la mayoría priísta en las comisiones de Programación y de Hacienda, y por su aceptación acritica y displicente de los objetivos y asignaciones presupuestales propuestas por el Ejecutivo y sus funcionarios.

Además, recordó que el objetivo del PEF para 1990 habían sido control de la inflación con crecimiento; no se cumplió, sostuvo, sobre todo porque no se había atacado el origen verdadero de la inflación que era el gasto excesivo del gobierno, además de que se proponía un crecimiento que en su perspectiva no era posible compatibilizar con el objetivo de frenar la inflación. Criticó en ese sentido la incongruencia del gobierno que declaraba querer lograr el superávit presupuestario pero que se excedía gastando conforme recaudaba más, en evidente alusión a la posición en contra de su partido acerca de la miscelánea fiscal. En contra del Pronasol, dijo que no era posible que se pidiera un presupuesto para dicha entidad sin explicar en qué se iba a gastar; exigió que se cancelara ese programa pues era una *ventanilla electoral* del gobierno y su partido y se destinaran esos recursos a instituciones constitucionalmente reconocidas. Como incongruente consideró también el objetivo de disminuir el déficit financiero a la vez que se aumentaba el gasto social, específicamente, el destinado al Pronasol. Finalmente, consideró que desde la perspectiva de Acción Nacional había prioridades, específicamente la educación y el sector agrícola, las cuales no estaban siendo debidamente atendidas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Pronasol fue también blanco de las críticas del PARM. Humberto Esqueda Negrete consideró que las acciones y actividades que se le habían encomendado podían ser realizadas y ejecutadas por las dependencias del Ejecutivo y los gobiernos estatales y municipales; además, sostuvo que el mismo se había convertido en un instrumento al servicio del PRI pues los comités de solidaridad eran dirigidos y formados por directivos y miembros de este partido; que las obras realizadas eran abanderadas por militantes de dicho partido y destinadas a acrecentar su clientela electoral; por eso, acusó, éstas habían sido encauzadas hacia los lugares en los que el PRI había obtenido sus peores resultados en las pasadas elecciones. También consideró como excesiva la asignación al servicio de la deuda ante los rezagos sociales acumulados.

Los legisladores del PRD, Rafael Melgoza Radillo y Pablo Gómez Álvarez, presentaron un voto particular en contra del dictamen en el cual criticaron también la política económica del gobierno y el presupuesto propuesto pero por razones diferentes a las del PAN. Consideraron que se trataba de una política de apertura unilateral, de desmantelamiento del aparato económico del Estado mediante la privatización, la contención salarial, el abandono al desarrollo rural y a la protección del mercado interno, de menor integración nacional de la industria y de puntual pago de la deuda externa, lo que había conducido al país a una encrucijada en la cual el acuerdo de libre comercio aparecía como una salida forzosa.

Sostuvieron que la política presupuestaria se encontraba precisamente subordinada a la necesidad de lograr un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos; a ese proyecto, contrapusieron la visión de su partido: que el gasto público debía ser un instrumento para sacar las causas (sic) de la crisis económica e impulsar un modelo de desarrollo económico con equidad social, que el gasto público debería estar orientado a enfrentar los graves problemas nacionales, en particular los agrícolas y los educativos, y que el presupuesto presentado no tenía ese carácter. En su lugar, consideró, se proponía el Pronasol el cual sólo otorgaba discrecionalidad al Ejecutivo para ejercer presupuestos sin programas. De hecho, dijo que se estaba ante la instrumentación política del gasto a fin de apuntalar al régimen de partido de Estado, al mismo tiempo que se practicaba la incongruencia de declarar buscar erradicar la pobreza extrema a la vez que se instrumentaba una política económica neoliberal que la fomentaba. Llamaron la atención acerca de que, a su parecer, el Pronasol estaba creando una red burocrática externa al gobierno formalmente reconocido, escatimándole a dependencias atribuciones que les correspondía ejercer. También criticaron el monto asignado al

pago del servicio de la deuda el cual, aunque continuaba disminuyendo en relación a años anteriores, seguía siendo el rubro más cuantioso en el presupuesto.

Relevante resultó la posición del PRD respecto al equilibrio presupuestal: proponía no continuar con la política de búsqueda del superávit a costa de *sacrificar el salario*; también criticaron que se buscara deliberadamente la contracción económica para apuntalar el superávit y se pronunciaron a favor de quitarle al Ejecutivo la facultad de hacer uso discrecional de recursos adicionales por el aumento en los precios del petróleo ante la guerra en el Golfo Pérsico: si había recursos adicionales, consideraron, el uso de los mismos debería ser aprobado por la Cámara.

Consideraron que en general el presupuesto para 1991 nuevamente se *incrementaría en términos reales*, pero aún así era insuficiente la asignación presupuestal para revertir los rezagos acumulados por años de recesión, austeridad, y de decrementos reales del presupuesto, así como de una administración deficiente. Pablo Gómez afirmó, además, que en *materia presupuestal no operaba el principio de autonomía y división de Poderes* cuando el Ejecutivo hacía lo que más le complacía con el presupuesto, y *culpó de ello a la mayoría priísta como plegada a las decisiones del presidente*.

A nombre del PPS, Armando Ibarra Garza presentó una posición muy parecida. Calificó al PEF propuesto como parte de una concepción económica contrarrevolucionaria, *antinational y lesiva para el desarrollo nacional independiente al fomentar la reprivatización de entidades paraestatales —que en su perspectiva debían ser los principales instrumentos del Estado para generar y redistribuir riqueza— y por subordinar al país a los planes del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*. La prueba concreta, sostuvo, era la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos el cual, a la larga, sólo podía conducir a la quiebra de la soberanía e independencia nacionales y a un mayor deterioro del nivel de vida del pueblo.

Ante la política económica del gobierno, su partido proponía *la negociación conjunta entre México y los países de América Latina sobre la deuda externa a fin de cancelar el papel que les habían asignado los bancos internacionales como países exportadores de capital y demandar un nuevo orden económico internacional entre países pobres y ricos; cancelar la venta de empresas del Estado, elevar el nivel de vida de los trabajadores mediante la escala móvil de los salarios y no mediante los llamados pactos económicos, además de apoyar a las empresas de capital nacional*.

A favor del dictamen intervinieron el priísta Alberto Amador Leal y Tomás Pedroza Esparza, a nombre de el PFCRN. El primero defendió la relación entre la Presidencia y su partido como natural y legítima, tratándose de un gobierno que su partido había llevado al poder (sic) y con el que compartía convicciones y principios. Aunque reconoció los costos sociales de los ajustes económicos implementados por el gobierno, consideró que el sacrificio social criticado por los partidos de oposición no era producto de imposición alguna, sino de la solidaridad del pueblo mexicano con sus gobernantes al comprender y aceptar la necesidad de soportar los ajustes a fin de lograr la consolidación de los cambios que el país requería. Defendió el dictamen de la comisión y respondió a las críticas de los diputados que le antecedieron argumentando que mayor gasto público no significaba necesariamente mayor rectoría económica, además de que se encontraba comprobado que provocaba un déficit mayor a lo que le seguían periodos recurrentes de crisis. Así, sostuvo, la política de gasto público que se presentaba tenía más que ver con la calidad, eficiencia y bienestar que con la expansión cuantitativa. Refiriéndose al Pronasol, afirmó que su único compromiso político era con el combate a los rezagos en un esquema de participación, desestimando así las críticas hechas por los oradores que le antecedieron.

La argumentación del diputado del Frente Cardenista fue un tanto extraña. A pesar de considerar como negativo que el gobierno no se fijara metas más agresivas en varios rubros, todo ello producto de la continuación de la política económica de racionalidad, control, disciplina presupuestal y gasto restrictivo; de criticar las asignaciones propuestas al sector social y al rural como insuficientes para abatir los rezagos acumulados por décadas; pedir se canalizaran mayores recursos a los sectores social, desarrollo rural y al gasto de inversión; que se continuara reduciendo el pago del servicio de la deuda pública, fundamentalmente la externa, y orientar esos recursos hacia un incremento gradual del gasto programable; que se incrementara el gasto neto total, como un efecto de la reducción del pago del servicio de la deuda pública y no disminuirlo como se proponía en la iniciativa, y que los recursos adicionales que se obtuvieran por la comercialización de hidrocarburos se destinaran hacia el gasto programable, fundamentalmente para fortalecer los asignados al gasto social y a la inversión pública, anunció que su fracción votaría a favor del proyecto de dictamen pues reconocía el aumento en gasto destinado a los rubros social y de inversión aunque el mismo era aún insuficiente. Relevante fue que se trató del único partido de oposición

que no criticó las asignaciones al Pronasol; incluso, lo consideró adecuado dentro de algunas otras medidas de agrado para el PFCRN.

En lo general, el dictamen fue aprobado por 248 votos a favor y 134 en contra. En lo particular, fueron impugnados los artículos 2, 3, 6, 7, 12, 13, 14, 31 y 39. Las propuestas de modificaciones se presentan sintéticamente en el siguiente cuadro:

**CUADRO 6**  
**ARTÍCULOS IMPUGNADOS EN LO PARTICULAR AL DICTAMEN DE PEF PARA 1991**

PARTIDO	ARTÍCULOS IMPUGNADOS
PRI	- No propuso modificación alguna
PAN	- Juan Antonio García Villa (PAN), objetó del artículo 14 como inconstitucional la facultad otorgada al Ejecutivo federal para hacer recortes al gasto programado sólo informando a la Cámara, sin solicitar su aprobación, ante contingencias que obligaran a una reducción mayor al 12.5%. Pidió una reforma a fin de que la Cámara hiciera uso efectivo de su capacidad de aprobar modificaciones al presupuesto. Su propuesta fue desechada.
PRD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pablo Gómez Álvarez (PRD) habló en contra del artículo 12 calificando el concepto de <i>erogaciones no sectorizables</i> como "partida secreta" a discreción del Ejecutivo Federal y proponiendo su eliminación. Su propuesta fue desechada.</li> <li>- Ciro Mayén Mayén (PRD), en tono parecido al de AN, consideró que el artículo 13 iba en detrimento de la transparencia en el ejercicio del gasto al otorgarle al Ejecutivo Federal facultades para programar gastos adicionales ante ingresos también adicionales. Pidió que se especificara que, si se diera tal caso, fuera la Cámara de Diputados la facultada para autorizar el gasto adicional proponiendo modificar el artículo para especificar que dicha Cámara sería la capacitada para otorgar la erogación nueva. Su propuesta fue desechada.</li> <li>- Ciro Mayén Mayén (PRD) propuso una modificación al artículo 14 a fin de que el Ejecutivo Federal tuviera la obligación de presentar a la Cámara, en caso de reducción superior al 10% del gasto presupuestado por contingencia económica, un proyecto de ajustes y reducciones para su autorización. Su propuesta fue desechada.</li> <li>- Rafael Melgoza Radillo presentó una propuesta a fin de que se adicionara un nuevo artículo al dictamen de PEF (se trataría del 43) a fin de que obteniéndose los recursos de las erogaciones no sectorizables, se transfiriera al IMSS la cantidad necesaria para otorgar a los pensionados una cantidad no inferior al salario mínimo vigente en cada zona económica del país. La propuesta fue desechada.</li> </ul>
PARM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Francisco Melo Torres (PARM), propuso modificar el artículo 2 a fin de elevar las asignaciones destinadas a educación, ciencia y tecnología. Su propuesta fue desechada.</li> <li>- Marco Antonio Castellanos (PARM) se refirió a los artículos 2 y 6 proponiendo la modificación del 2 a fin de aumentar los recursos para el rubro de salud y la Comisión Nacional del Agua. Respecto al artículo 6, se propuso aumentar los recursos para el ISSSTE y el IMSS. Su propuesta fue desechada.</li> <li>- Erasmo López Villarreal (PARM), habló de los artículos 3 y 7 pidiendo la eliminación en el 3 de la asignación al Pronasol y reducir en el 7 a menos de la mitad las asignaciones previstas para el pago del servicio de la deuda pública.</li> </ul>
PPS	- Modesto Cárdenas García (PPS), propuso una adición al artículo 31 a fin de que con motivo de diferimiento, cancelación o reducción por parte del Ejecutivo de programas que no resultasen prioritarios, parte de los ahorros logrados se destinasen a desarrollo de tecnología. Su propuesta fue desechada.

Fuente: elaboración propia a partir de Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 19 de diciembre de 1990, Diario 20.

## II.2 EL DEBATE SOBRE EL PRESUPUESTO EN LA LV LEGISLATURA 1991-1993

### II.2.1 El debate sobre el presupuesto para 1992

Ernesto Zedillo Ponce De León, secretario de Programación y Presupuesto, presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa de decreto de PEF así como los criterios de política económica para 1992 el 15 de noviembre de 1991.<sup>1</sup> En esa ocasión, confirmó el tono triunfal del gobierno expresado en su intervención del año anterior: la economía mostraba año con año un crecimiento superior al demográfico; la inflación se había reducido al punto de que durante 1992 se esperaba reducirla a una cifra de un solo dígito al tiempo que se persistía en la meta de que llegase a niveles similares a los de nuestros principales socios comerciales; el desempeño financiero del sector público había logrado revertir el déficit de las finanzas públicas hasta hacerlas superavitarias, por lo que se proponía alcanzar durante 1992 un superávit de 0.8% del PIB, que podría ser de 3% al considerarse los ingresos por la venta de las instituciones bancarias; habían aumentado los empleos y los salarios reales en varios sectores se recuperaban; la deuda pública se había reducido a menos de la mitad como proporción del PIB en comparación con 1986, con lo que quedaba demostrado que la estrategias de renegociación había sido correcta.

Como a su parecer quedaba claramente demostrado que la estrategia económica era la correcta, reafirmaba como objetivos del PEF para 1992 consolidar los logros obtenidos: primero, la recuperación de la economía con estabilidad de precios, ello a través de la modernización económica dando un particular énfasis al cuidado del medio ambiente –recordaba que por primera vez la iniciativa de PEF incluía un capítulo referente al medio ambiente; y segundo, avanzar en la reestructuración de las erogaciones públicas haciendo énfasis en la infraestructura social y económica y asignando la más alta prioridad al gasto social, en particular el destinado a satisfacer las necesidades de los grupos de menores ingresos, y reiteró la negativa del gobierno a aplicar una política de gasto deficitario –que era una demanda de algunos partidos de oposición, particularmente de los de izquierda- para fomentar el crecimiento acelerado de la economía, recordando los efectos negativos que su aplicación había

---

<sup>1</sup> La transcripción de la comparecencia, así como los documentos mencionados, pueden ser consultados en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 1991. Diario 8.

provocado en el pasado. Por eso, dijo, el presupuesto debería ser superavitario para contribuir al control de la inflación.

El gasto propuesto fue de un total de 249 billones 245 mil millones de pesos, con lo que se reducirá en un 2% en términos reales, respecto del estimado al cierre de 1991. De este modo el gasto presupuestal, como proporción del producto interno bruto, pasaría a poco más del 25% en 1992. Es decir, se persistía en la reducción del gasto total gracias a la disminución del pago de intereses de la deuda pública con incrementos en el gasto programable, particularmente en las erogaciones destinadas a las áreas estratégicas y prioritarias. En cuanto al gasto social, mencionó la recuperación en términos reales en educación y salud, así como en la inversión para el campo —mención particular recibió la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, enviada el 7 de noviembre del mismo año. En la estrategia de gasto social, el Pronasol seguiría tendiendo un papel central.

A nombre de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, la presidente de la misma, la diputada priísta María de los Ángeles Moreno Uriegas, presentó el dictamen de la iniciativa del Ejecutivo Federal el 19 de diciembre.<sup>2</sup> En el mismo, fue considerada positiva la tendencia que presentaba el presupuesto y la orientación social del gasto para 1994, el cual daba prioridad a atender los aspectos que contribuían a mejorar el nivel de vida de los mexicanos, sobre todo en salud, educación, abasto y en cuanto a los recursos asignados al Pronasol, aunque aún faltaba mucho por hacer. Además, el dictamen consideraba que la política de gasto público era congruente con el resto de los instrumentos de política económica al contribuir al equilibrio de las finanzas públicas y al proceso de recuperación económica con estabilidad de precios mediante la continuación de la búsqueda del superávit.

En cuanto a las asignaciones propuestas, se recomendó incrementar en 52 mil millones de pesos la previsión destinada al Poder legislativo a fin de continuar con los trabajos de reconstrucción del Palacio Legislativo de San Lázaro así como para la ampliación y mejoramiento de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Nuevamente, la comisión recomendó integrar en su seno un grupo de trabajo pluripartidista a fin de realizar un análisis sobre la factibilidad de mejorar en tiempo y forma la presentación del PEF ante la Cámara. Como producto de una ardua labor de análisis de la iniciativa encomendada (sic), Moreno Uriegas recomendó la aprobación del dictamen, el cual

proponía seis modificaciones a la iniciativa del Ejecutivo, como puede verse en el cuadro siguiente:

**CUADRO I**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA INICIATIVA DE PEF PARA 1992**

TIPO DE MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS MODIFICADOS
1.- Modificaciones de redacción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propone modificar el artículo 4 para que muestre el aumento al Poder Legislativo y la disminución a las erogaciones no sectorizables (artículo 2).</li> <li>- Propone modificar el artículo 3 en su párrafo segundo.</li> <li>- Propone modificar el artículo 24, fracción II.</li> <li>- Se propone modificar el artículo 32, primer párrafo.</li> <li>- Se propone modificar los artículos transitorios, para que el Ejecutivo provea a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto los recursos para agregar la fotografía a la credencial para votar</li> </ul>
2.- Artículos que se suprimen	- No se propone suprimir artículo alguno.
3.- Cambios en asignaciones	- Propone aumentar en 52 mil millones de pesos la asignación al Poder Legislativo (artículo 4) obteniendo los recursos de las erogaciones no sectorizables (artículo 2).
4.- Recomendaciones	- Integrar grupo de trabajo para analizar la factibilidad de mejorar en tiempo y forma la presentación del PEF ante la Cámara.

Fuente: elaboración propia a partir del dictamen de primera lectura del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1992, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 17 de noviembre de 1991. Diario 22.

En un debate particularmente largo, las fracciones parlamentarias de la recién constituida LV Legislatura fijaron sus posiciones ante la política económica y presupuestaria del Ejecutivo Federal. Igual que en el año anterior, sólo el PRI y el PFCRN apoyaron en lo general el dictamen.<sup>3</sup>

Cecilia Soto González, del PARM, inició la ronda de oradores concentrando su intervención en cuestionar el objetivo de lograr un presupuesto superavitario para 1992; dijo que era falso que esa fuese una condición para abatir la inflación a menos de un dígito y sostuvo que realmente se pretendía utilizar dichos recursos para amortizar deuda pública interna. De esa manera, el mentado superávit acababa siendo falso, un asunto de imagen para animar a los próximos socios en el Tratado de Libre Comercio. Por eso, su partido propuso eliminar

<sup>2</sup> Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 19 de diciembre de 1991. Diario 23.

<sup>3</sup> El debate puede ser consultado en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 19 de diciembre de 1991. Diario 23.

el superávit y realizar cambios diversos a asignaciones para lograr un presupuesto deficitario, pero manejable y promotor del desarrollo, en 1 billón 100 mil millones (ver cuadro 2).

Cuestionó también el monto en inversión pública y gasto social, argumentando que estaba cimentada sobre trampas conceptuales la propuesta de controlar la inflación contrayendo el gasto público. La combinación de la estrategia daba como resultado, afirmó, que finalmente el sector privado terminaba quedándose con las empresas desincorporadas y con el dinero transferido por pago de la deuda interna mientras el pueblo mexicano se quedaba sin empresas y sin dinero. En lugar de ello, se debería invertir en proyectos productivos principalmente para capitalizar a PEMEX al tratarse de una fuente muy importante de ingresos para el gobierno federal.

Recordó, además, que la economía de Estados Unidos estaba entrando en una etapa de profunda recesión; por lo tanto, consideraba inadecuado destinar cuantiosos recursos al pago de la deuda esperando como respuesta la llegada de inversiones, las cuales en la economía norteamericana en recesión, quizá no llegarían. Considerando la gran importancia que para el diseño de los presupuestos de ingresos y egresos tenía la renegociación de la deuda y para fortalecer la transparencia en el mismo rubro, fue presentado un punto de acuerdo firmado por el PARM, el PPS, el PRD y el PAN, a fin de que fuera designada una comisión plural del Congreso de la Unión, en calidad de observadora, para intervenir en cada uno de los trámites y materialización de los créditos externos y renegociaciones futuras de dicha deuda. Esta propuesta fue rechazada.

Por parte del PRD, Jorge Alfonso Calderón Salazar pareció responder a las versiones que acusaban a su partido de oponerse a la política económica del gobierno para proponer el retorno al modelo de fuerte intervencionismo estatal. Dijo que el PRD estaba en contra de la política indiscriminada de proteccionismo y de sustitución de importaciones, y con recurrencia a un elevado nivel de deuda externa del modelo anterior, que había desembocado en la peor crisis de la historia contemporánea de México. Sostuvo que su partido no proponía regresar a ese esquema tan negativo, pero proponía que el nuevo modelo de desarrollo se fincara sobre la justicia, la democracia, un sector público redimensionado, un sector social que ocupara los espacios de los que el Estado iba retirándose y un empresariado, fundamentalmente mediano y pequeño, innovador. También que el país se insertara en las tendencias económicas de interdependencia e internacionalización de la actividad productiva, pero fortaleciendo el ingreso, la planta productiva y la autonomía nacional.

Eso era precisamente, sostuvo, lo que no estaba pasando con el PEF como instrumento de política económica, pues el modelo en marcha era excluyente para millones de mexicanos, no creaba los empleos requeridos cada año y fomentaba la disminución de los salarios y la concentración del ingreso mientras se disminuía la función económica del Estado. Cuestionó, de la misma manera, el objetivo de apoyar el combate a la inflación mediante la disminución del gasto público, recordando que desde 1983 y hasta 1988 se había aplicado una férrea disciplina presupuestal disminuyendo el gasto neto y el programable, sin lograr contener la inflación.

Consideró que las cifras de control de la inflación presentadas por el gobierno no tenían como origen la disciplina fiscal, sino la apertura comercial indiscriminada y el sometimiento de la población a los continuos pactos económicos. Respecto al supuesto aumento en las exportaciones, afirmó que ello se debía no a la transformación de la estructura económica sino a la salida al exterior de las manufacturas que no se consumían en el país debido a la contracción del mercado interno, de los salarios y del poder adquisitivo del mismo; calificó esa situación como *genocidio económico*. A todo ello se debía agregar, sostuvo, la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y la drástica caída de 30%, desde 1980, en el consumo de alimentos per cápita.

Aunque reconoció como verdadera la recuperación del gasto programable debido a la disminución de erogaciones por pago de la deuda pública, sostuvo que estaba aún muy por debajo de que lo que había sido en 1980, particularmente en desarrollo social y rural, y cuestionó que los recursos superavitarios fueran destinados a la amortización de deuda pública en lugar de destinarlos a proyecto de inversión y desarrollo.

El PPS presentó una posición muy parecida. En voz de Helí Herrera Hernández consideró que tanto la iniciativa del Ejecutivo como el dictamen insistía y profundizaba en la política neoliberal, privatista y monetarista; sostuvo que a diferencia de lo que proponía el gobierno de Carlos Salinas, su partido consideraba que el Estado, a través del gobierno, debería ser un promotor del desarrollo económico no sólo como rector sino como protagonista y agente directo. Así mismo, cuestionó la búsqueda del superávit en las finanzas públicas mientras el país tenía un déficit en cuenta corriente; consideró negativa la continua reducción en la inversión productiva del Estado cimentando el desarrollo en la *siempre precaria* inversión pública nacional y extranjera, y como aún demasiado alto el porcentaje del gasto destinado al pago de la deuda pública y el hecho de que la iniciativa del Ejecutivo en

su artículo 13 indicara que parte de los ingresos por desincorporaciones de entidades paraestatales se destinarían al mismo concepto. También consideró inadecuado el otorgamiento de facultades al Ejecutivo para realizar reducciones al presupuesto discrecionalmente ante contingencias, tan sólo informando a la Cámara al final de ejercicio cuando la reducción fuese menor al 12.5% y de informar inmediatamente cuando fuese mayor al mismo porcentaje.

Nuevamente, el PPS cuestionó el porcentaje del gasto destinado al desarrollo de Ciencia y Tecnología, cada vez más limitado en términos reales. Finalmente, cuestionó la asignación de casi 10 de cada cien pesos del presupuesto al Pronasol, considerando que dicho programa no tenía como objetivo el mejoramiento social de los mexicanos más necesitados sino claras intenciones electorales de favorecer al PRI y de hacer propaganda al presidente Salinas de Gortari en detrimento de las autoridades estatales y municipales, además de que la asignación mencionada se mantenía a costa de la desincorporación de entidades paraestatales.

Como en otras ocasiones, las razones fundamentales del PAN en contra del dictamen fueron un tanto diferentes a las de los partidos de izquierda. Fauzi Hamdam Amad enumeró una serie de deficiencias estructurales —técnicas— del PEF propuesto, las cuales, según él, violentaban la Constitución: existían numerosas asignaciones a gastos no especificados, en particular en las llamadas erogaciones no sectorizables; el Ejecutivo tenía enormes facultades para realizar modificaciones al presupuesto tan sólo informando a la Cámara antes de realizarlas cuando la reducción fuese mayor al 12% y en la Cuenta Pública cuando fuese menor; y había una gran cantidad de paraestatales cuyo presupuesto no estaba debidamente sectorizado en la propuesta del Ejecutivo.

En un tono un poco diferente al de Hamdam, el también panista Alfredo Lujambio Ráfols sostuvo que el proyecto de PEF dictaminado carecía de sensibilidad sobre las difíciles condiciones de gran parte de la población y de las carencias que sufrían algunos sectores sociales. Se refirió en particular a la ignorancia en el proyecto respecto del poder adquisitivo de los salarios, el desempleo, la pobreza extrema, los rezagos en servicios básicos como agua, drenaje, electrificación, salud. Propuso que la Cámara lograra facultades para intervenir, por esas razones, no sólo en la revisión, análisis y dictamen del PEF y de la Cuenta Pública, sino de la elaboración del PEF mismo.

La posición panista en contra fue reforzada al considerar que el gobierno seguía dedicando más recursos a ser propietario y empresario que administrador y coordinador; en ese sentido, consideró a las empresas paraestatales aún como un pesado fardo para el pueblo de México en evidente respuesta a las posiciones de izquierda sobre el tema. También criticó que la deuda pública, a pesar de continuar disminuyendo como proporción del presupuesto, seguía absorbiendo demasiados recursos no invertidos en infraestructura. En el mismo tenor, criticó que el gasto corriente —el destinado al pago y mantenimiento del aparato burocrático—, además, seguía siendo mucho mayor que el gasto en inversión.

Particular atención también recibieron los temas de la Ley de Coordinación Fiscal y las participaciones a estados y municipios, que el PAN cuestionó considerando que fomentaban el centralismo y el regateo de facultades recaudatorias, sobre todo de los municipios. El diputado Rafols afirmó que la mecánica de transferencia de recursos y de la asignación de los mismos a programas específicos parecían más una dádiva del Ejecutivo, una limosna y hasta una imposición de prioridades y programas, que el resultado de una verdadera coordinación y concertación entre los niveles de gobierno.

Relevante resultó que el tema de las participaciones a entidades federativas y municipios y la Ley de Coordinación Fiscal cambió el tono tedioso de la sesión y reavivó el debate, que escaló hacia un largo y acalorado intercambio de acusaciones del PAN y el PRD, principalmente, acerca del centralismo y el autoritarismo que fomentaba el gobierno federal con esos instrumentos y con el Pronasol, y las numerosas intervenciones del PRI para defender la perspectiva del Ejecutivo al respecto. En ese clima, los perredistas presentaron a través de Gilberto Rincón Gallardo la propuesta de un punto de acuerdo a fin de que durante los siguientes periodos de discusión del PEF, se convocara a audiencias públicas de consulta sobre el tema a las que concurrieran representantes de los poderes estatal y municipal; esta propuesta fue rechazada.

Aunque anunció el voto favorable de su partido al dictamen en lo general, Juan Manuel Huevo pelayo, del PFCRN, cuestionó el objetivo gubernamental de lograr un presupuesto superavitario a costa de la desincorporación de empresas paraestatales. Además, cuestionó el uso del gasto por el Ejecutivo el cual, afirmó, obtenía una autorización clara en asignaciones y programas pero en la Cuenta Pública mostraba un ejercicio totalmente distinto. Aunque reconoció el aumento al gasto programable gracias sobre todo a la reducción al servicio de la deuda pública, dijo que las asignaciones sectoriales aún eran insuficientes,

sobre todo en gasto social y desarrollo rural, ante los grandes rezagos acumulados por décadas. Respecto al Pronasol, el cuestionamiento fue sobre lo bajo de la asignación, pero consideró adecuado al programa y a sus objetivos. Finalmente, externó la simpatía del PFCRN hacia la política gubernamental de dar prioridad en el presupuesto al gasto prioritario a los rubros de desarrollo social y de inversión pública, aunque consideró que aún quedaba mucho por hacer.

Por su parte, el priísta Porfirio Camarena Castro hizo un resumen de los objetivos planteados por el Ejecutivo en la iniciativa, considerando que guardaban congruencia con las líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo. Hizo una síntesis de los indicadores presentados por el gobierno, considerándolos como prueba de lo correcto de la estrategia económica respecto del control de la inflación, de la renegociación de la deuda, del equilibrio en las finanzas públicas, del otorgamiento de la más alta prioridad en la asignación de los recursos al gasto social –sobre todo al campo y la educación.

En lo general, el dictamen fue aprobado por 270 votos a favor y 35 en contra. En lo particular, fueron impugnados los artículos 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14, 19, 20, 24, 28, 39 y segundo transitorio como puede verse en el siguiente cuadro.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Algunos de los artículos reservados para su discusión en lo particular no aparecen impugnados ni discutidos en la fuente citada.

**CUADRO 2**  
**ARTÍCULOS IMPUGNADOS EN LO PARTICULAR AL DICTAMEN DE PEF PARA 1992**

PARTIDO	ARTÍCULOS IMPUGNADOS <sup>5</sup> Y PROPUESTAS
PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No impugnó artículo alguno.</li> </ul>
PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuesta de modificación al artículo 13 con PRD, PPS y PARM.</li> </ul>
PRD	<p>Impugnó los artículos 2, 3, 6, 7 y 13.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuso crear una partida especial, para elaborar un libro de texto gratuito para secundaria y para estudios de posgrado para los docentes, mediante un aumento de 3 billones a la previsión para educación pública. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuesta para modificar el artículo 2, aumentando 12 billones al gasto total distribuyéndolos de la siguiente manera: un aumento de 3 billones a cada uno de los ramos de agricultura y recursos hidráulicos, salud, educación pública y desarrollo urbano y ecología, hasta sumar los 12 billones. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuesta para modificar el artículo 3, aumentando 3 billones al rubro de participaciones a estados y municipios. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuesta para modificar el artículo 6, aumentando 3 billones a Conasupo. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuesta para modificar el artículo 7 para quitarle al Ejecutivo Federal la autorización para utilizar recursos del superávit para amortizar deuda pública (propuesta retirada al sumarse a la del PARM en el mismo sentido).</li> <li>- Artículo 13: modificar el segundo párrafo de la fracción IV, de manera que el Ejecutivo no estuviera autorizado a utilizar recursos adicionales producto de la liquidación, extinción y enajenación de entidades paraestatales para amortizar deuda pública (la propuesta fue retirada a favor de la común presentada junto con el PAN, el PARM y el PPS).</li> <li>- Propuesta de modificación al artículo 13.</li> </ul>
PPS	<p>Impugnó los artículos 2, 14, 19, 20.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuesta para aumentar los recursos al deporte en 100%. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuesta para modificar el artículo 2 a fin de aumentar en 100% los recursos para la Educación Media Terminal Tecnológica y para el rubro de Patrimonio Histórico. Las propuestas fueron desechadas.</li> <li>- Propuesta para eliminar el artículo 14, el cual autorizaba al Ejecutivo Federal a realizar reducciones al presupuesto ante contingencias que implicaran reducciones en los ingresos. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuesta sobre el artículo 19, para suprimir el contenido que prohibía la creación de nuevas plazas en la Administración Pública y se conservara la autorización para crear plazas nuevas indispensables para los programas de salud, educación, procuración de justicia y seguridad nacional. En el mismo sentido, se refirió al artículo 20. Las propuestas fueron desechadas.</li> <li>- Propuesta de modificación al artículo 13.</li> </ul>

5 Se mencionan sólo los casos en que la impugnación de un artículo iba acompañada de una propuesta de modificación y la misma fue objeto de votación.

CUADRO 2 (continuación)

<b>PARM</b>	<p>Impugnó los artículos 2, 3 y 6.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En el artículo 2, propuso un aumento al gasto total propuesto para pasar de 87,357,727,000,000 a 97 billones, tomando los recursos de los ingresos superavitarios propuestos por el Ejecutivo, y distribuirlos a los diferentes ramos: 3 billones más a agricultura y recursos hidráulicos, 1 billón más a comunicaciones y transportes, 4 billones más a Educación Pública, 100 mil millones más a salud, 1 billón más a erogaciones no sectorizables para destinarlos a la banca de desarrollo. La propuesta fue desechada.</li> <li>- En el artículo 3, propuso un aumento de 37,390,221,400,000 a 39 billones 390 mil 221 millones 400 mil pesos a fin de aumentar a 32 billones 590 mil 221 millones 400 mil pesos las participaciones a estados y municipios. La propuesta fue desechada.</li> <li>- En el artículo 6, propuso un aumento de 1 billón para Conasupo, un aumento para la CFE -la fuente no indica la cifra, ni exacta ni aproximada- y un aumento de 4 billones para PEMEX. Aseguró que, así, se proponía un presupuesto deficitario en 1 billón 100 mil millones. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso la modificación del artículo 7 para agregar un párrafo que obligara al Ejecutivo Federal a informar a la Cámara en la Cuenta Pública de los movimientos realizados por concepto de amortización de deuda pública, y para establecer como facultad de la Cámara la autorización al Ejecutivo para usar el superávit presupuestario. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Se sumó a la propuesta del PFCRN para aumentar el gasto en pesca.</li> <li>- Propuesta de modificación al artículo 13.</li> </ul>
<b>PFCRN</b>	<p>Impugnó los artículos 14 y 28.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuesta para que al sector pesca se le asignara cinco veces más lo propuesto por el Ejecutivo (el PARM se sumó). La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuesta para modificar el artículo 14 para establecer la obligación del Ejecutivo federal de informar a la Cámara antes de hacer reducciones al gasto ante contingencias que implicaran una disminución del 10% de los ingresos previstos, y no en caso de 12.5% como el dictamen lo establecía; esta propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuesta para modificar el artículo 28 para reducir en un mes el plazo para que las entidades paraestatales presentaran su programa de saneamiento financiero; esta propuesta fue aceptada, de manera que las entidades paraestatales tendrían que presentar su programa de saneamiento financiero el 30 de junio de 1992, y no el 31 de julio, como proponían el Ejecutivo y el dictamen.</li> </ul>
<b>PRD- PAN- PARM- PPS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propusieron modificar el artículo 13 de manera que el uso y destino de los ingresos adicionales producto de la liquidación, extinción o enajenación de entidades paraestatales fuera sometido trimestralmente a la aprobación de la Cámara destinándolos preferentemente a inversión productiva; la propuesta fue desechada.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 19 de diciembre de 1991. Diario 23.

Los artículos impugnados fueron votados nominalmente en un solo acto, y aprobados por 268 votos a favor y 36 en contra.

### II.2.2 El debate sobre el presupuesto para 1993

El 10 de noviembre de 1992, correspondió al secretario de Hacienda y Crédito Público,<sup>6</sup> Pedro Aspe Armella, presentar en la Cámara de Diputados la iniciativa de decreto de PEF y los criterios generales de política económica para 1993.<sup>7</sup>

Aunque reconoció que el entorno externo no era lo más favorable que se pudiera desear debido a la desaceleración de la economía mundial en su conjunto, reiteró que la estrategia económica continuaba mostrando su corrección pues por cuarto año consecutivo la economía crecería más que la población, se preveía que la inflación seguiría descendiendo, los niveles de abasto eran los más altos desde 1987, a la vez que continuaba la recuperación del empleo, de los salarios reales y para 1992 se esperaba el balance financiero más favorable de los últimos 40 años —de 0.4% del PIB y hasta 3.4% considerando los ingresos por desincorporación de instituciones bancarias. Este saneamiento de las finanzas públicas permitía continuar reduciendo el saldo de la deuda pública tanto interna como externa a fin reducir el gasto total mientras aumentaba el gasto programable.

Haciendo una detallada descripción de la evolución positiva de los indicadores económicos, reafirmó el convencimiento del gobierno acerca de la estrategia implementada a partir de 1988. Por eso, los objetivos de política económica para 1992 seguirían siendo, primero, reducir la inflación hasta niveles de un solo dígito, preferentemente de 7%, siempre buscando cerrar la brecha en relación con nuestros socios comerciales; segundo, promover el empleo; tercero, continuar las reformas estructurales promoviendo mayor eficiencia y productividad, con énfasis en los factores que a nivel microeconómico permiten elevar la productividad de las empresas; cuarto, promover el desarrollo social mediante el apoyo a los sectores más desprotegidos de manera que el gasto en desarrollo social se ubicaba por encima del 50% del gasto programable; así como perseverar en la disciplina fiscal y en la racionalización del gasto público, insistiendo en que ésta era la mejor manera para lograr el control de la inflación; y continuar reduciendo el pago del servicio de la deuda pública para

---

<sup>6</sup> Recordemos que en ese año, la Secretaría de Programación y Presupuesto desapareció como tal y se reintegró a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la que había sido elevada a rango de Secretaría durante el gobierno de José López Portillo.

<sup>7</sup> Cfr. Presentación de las iniciativas de decreto de Ley de Egresos de la Federación y de Egresos del Distrito Federal, de la iniciativa de decreto de Ley de Ingresos para el año de 1992, por parte del secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Armella, y Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1993, en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 10 de noviembre de 1992. Diario 6.

destinar los recursos así salvados al aumento en el gasto total programable, sobre todo en los rubros destinados al desarrollo social y otras actividades de interés general.

El presupuesto propuesto importaba un monto neto de 275 mil 532 millones de nuevos pesos, que en términos reales era el 0.4% menor al de 1992, con un gasto programable de 202 mil 376 millones de nuevos pesos con un incremento real del 4.1% respecto al del ejercicio en curso. El secretario Aspe dijo que los objetivos de gasto estarían sustentados por nueve acciones:

- 1.- Buscar el superávit fiscal como apoyo al combate a la inflación para conservar la estabilidad macroeconómica.
- 2.- Concentrar las erogaciones en áreas estratégicas, particularmente para promover el bienestar de la población y para fortalecer la infraestructura básica para sustentar mayores ritmos de crecimiento especialmente en educación, salud, vivienda, protección al medio ambiente, combate a la pobreza extrema.
- 3.- Continuar fortaleciendo el proceso de modernización de la educación.
- 4.- Mejorar los servicios de salud y seguridad social.
- 5.- Intensificar las medidas para mejorar la calidad del ambiente.
- 6.- Alcanzar mayores niveles de bienestar para la población a través del Pronaso!
- 7.- Impulsar la producción y la productividad en el sector agropecuario.
- 8.- Fortalecer la infraestructura básica, especialmente en comunicaciones y transportes, y desarrollo rural.
- 9.- Mantener la oferta de energéticos, tanto para el mercado interno como para el externo, complementando la acción del Estado con la inversión privada.

Casi al fin de su intervención, advirtió que el proceso de modernización aún no había terminado, y que el subsidio a la ineficiencia productiva y el traspaso de los costos de la misma al consumidor, era lo que se había acabado. La responsabilidad de las empresas era entender los nuevos escenarios económicos y aprovecharlos al máximo; la del gobierno, garantizar la estabilidad macroeconómica para que los agentes productivos pudiesen operar en un horizonte de certidumbre a largo plazo.

A nombre de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, el diputado del PRI, Rodolfo Becerril Traffon, consideró la iniciativa analizada como congruente con los objetivos de política económica para 1993 y con los lineamientos generales del Plan

Nacional de Desarrollo; la novedad fue que se presentó un dictamen que no proponía cambio alguno a la iniciativa del Ejecutivo.<sup>8</sup>

El debate sobre el dictamen y la votación del mismo se realizó el 15 de diciembre. Igual que en los años anteriores, sólo el PRI y el PFCRN anunciaron estar a favor del mismo.<sup>9</sup>

El PAN enumeró algunos aspectos presupuestales que consideraba positivos, fundamentalmente en cuanto a racionalidad, eficiencia y productividad en la asignación de recursos. En primer lugar consideró positiva la reducción de 6% a la previsión destinada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, advirtiendo que esperaba que la misma tendencia la siguieran *de la Presidencia hacia abajo* las entidades públicas. También mencionó el aumento de poco más de 1 mil millones de nuevos pesos a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y el aumento de 29% al sector turismo. En una argumentación muy extraña, dijo que aunque estaba en contra del superávit, a fin de no violentar el equilibrio presupuestal, votaría a favor de mantenerlo.

Como puntos negativos, mencionó que los sectores pesca y agricultura tenían un presupuesto asignado más bajo que en 1992; las asignaciones para las erogaciones no sectorizables no incluían criterios claros para la asignación de dichos recursos; el Pronasol seguía siendo una *nefasta organización* utilizada para capitalizar apoyo político y electoral a favor del gobierno y del PRI; y el presupuesto designado a educación, era aún muy bajo en comparación con el de los Estados Unidos, que se convertiría en el principal socio comercial al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio.

A diferencia de lo hecho por la mayoría en la comisión, los partidos de oposición presentaron ante el Pleno varias propuestas de cambios al dictamen. Particularmente, el PAN, en voz de su legislador Daniel De la Garza Gutiérrez, anunció que tenía listo para su votación un PEF *alternativo*; se trató, de hecho, de sendas proposiciones para reasignar recursos en diferentes rubros, como se muestra en el cuadro 3. El diputado sostuvo que se trataba de una propuesta seria, congruente con los objetivos de lograr un financiamiento sano, un adelanto en las condiciones de vida de los mexicanos y un progreso en el federalismo al asignar mayores recursos a los estados y los municipios.

<sup>8</sup> Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 1992, diario 20 y dictamen de primera lectura al Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1993, 14 de diciembre de 1992, diario 19.

<sup>9</sup> La transcripción del debate se encuentra en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 1992, diario 20.

Para dar respuesta a la propuesta del PAN, las diputadas del PRI María de los Ángeles Moreno Uriegas y Blanca Ruth Esponda subieron a la tribuna. Desestimaron el proyecto del PAN considerándolo fuera de tiempo, pues en comisión se debían hacer las propuestas, además de que no creían factible que se pudiese elaborar en unos cuantos días una propuesta alternativa de presupuesto frente a la elaborada por órganos especializados del Ejecutivo Federal durante meses. El Pleno tampoco resultaba un lugar propicio para proponer algo así, debido al desinterés que prevalecía ante los legisladores abrumados por cifras y datos diversos. Esponda insistió en el argumento sostenido por su partido en años anteriores: era facultad del Ejecutivo elaborar y presentar el proyecto de PEF, y no de la Cámara de Diputados, cuyas atribuciones constitucionales eran conocer el proyecto del Ejecutivo, analizarlo, discutirlo y, en su caso, aprobarlo. Además, consideraron, el PEF propuesto era congruente con los objetivos de política económica planteados en el Programa Nacional de Desarrollo, sobre todo al colaborar para recuperar el crecimiento con estabilidad de precios, para el saneamiento de las finanzas públicas y la reestructuración del gasto público para apoyar las áreas productivas prioritarias. Sostuvieron el apoyo de su partido al PEF propuesto considerando, además, que contribuía a avanzar en materia de bienestar social y en el combate a la pobreza.

Jorge Calderón Salazar, del PRD, criticó el objetivo de lograr el superávit como soporte para el combate a la inflación mientras existían grandes rezagos y demandas insatisfechas de la población, mencionando la caída en el producto por habitante, el ingreso nacional promedio y los salarios, así como en la producción industrial y agrícola en comparación con 1980. Como *ruta alternativa*, dijo que su partido proponía fortalecer la inversión pública en sectores productivos prioritarios, en particular en vivienda, en recuperación de los salarios y en fomento a las pequeñas y medianas empresas. En suma, oponía a la propuesta gubernamental de *enfriar* el crecimiento económico para frenar la inflación, garantizar el crecimiento acelerado aumentando el gasto público en infraestructura productiva, estrategia exitosa en otros países durante más de 40 años y, en México, a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas. Nuevamente criticó la petición del Ejecutivo de lograr autorización para utilizar recursos superavitarios para amortizar deuda pública, además de cuestionar la asignación para erogaciones no sectorizables como recursos otorgados a la discrecionalidad de la Presidencia de la República.

Héctor Morquecho Rivera, del PPS, manifestó la posición de su fracción en contra del PEF propuesto por el Ejecutivo pues era parte de una política económica impulsora de los intereses de las clases empresariales ligadas y auspiciadas, con un sentido desnacionalizante, a los monopolios financieros, comerciales, turísticos, tecnológicos e industriales de las transnacionales, fundamentalmente de los Estados Unidos de América. Prueba de lo erróneo de la política económica neoliberal, consideró, era el contexto internacional recesivo que se esperaba para 1993.

Del PEF, criticó que la tendencia continuara siendo la reducción en el gasto público, la desincorporación de entidades paraestatales (lo que calificó como desmantelamiento del patrimonio nacional), el pago puntual de la deuda externa y el objetivo de lograr reducir la inflación a 7% a costa de la contención salarial y de lastimar aún más el nivel de vida de los trabajadores.

Cecilia Soto González, del PARM, manifestó la inquietud de su partido por fortalecer la capacidad de investigación de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública a fin de no depender exclusivamente de las cifras presentadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las cuales consideró erráticas, poco sistemáticas y mal desglosadas.

Consideró que nuestro país estaba en condiciones para, en un término de 25 años, erradicar cualquier huella de pobreza (sic), además de preparar la planta productiva para entrar al nuevo siglo y jugar un papel importante como economía de vanguardia. Sin embargo, sostuvo que el saldo de cuatro años de administración de Carlos Salinas era menor consumo de proteínas y calorías, mayor deserción escolar a causa de la pobreza, mayor desempleo a pesar de la recuperación parcial de los salarios y un desarrollo industrial muy desigual, en el cual un puñado de empresas se habían beneficiado del repunte de las exportaciones. También cuestionó la actitud de la mayoría en la comisión al aceptar de manera *errónea* los objetivos macroeconómicos planteados por el gobierno, situación que denominó como la *dictadura de lo macro*; aún reconociendo los logros en ese nivel, sostuvo, no eran justificables frente al gran sacrificio social realizado para lograrlos.

En particular, anunció el voto en contra del PARM por no compartir el objetivo del gobierno de lograr un presupuesto superavitario, entre otras cosas porque se mantenía la petición del Ejecutivo Federal de lograr autorización para utilizar los recursos así ahorrados para cancelar deuda pública, mismo destino de parte de los ingresos adicionales por la venta de entidades paraestatales. En este sentido, el PARM insistió en su propuesta del año ante-

rior de eliminar el concepto de PEF superavitario para poder destinar 10 mil millones de nuevos pesos a ramas prioritarias del desarrollo económico como transportes, educación y energía.

Siguiendo con lo hecho en los años anteriores, el PFCRN a través de Demetrio Hernández Pérez, desglosó algunos aspectos del PEF que su partido consideraba positivos y por los cuales votaría a favor del dictamen en lo general para inmediatamente después, reservarse en lo particular algunas objeciones.

En el primer caso, sostuvo que el PEF propuesto para 1993 mostraba una reducción considerable del presupuesto asignado al pago de la deuda pública; no sólo se trataba de un PEF diferente, sino que era el PEF de una país y de un Estado diferentes: el PEF de la reforma del Estado. En ese sentido y a diferencia de los demás partidos opositores, el PFCRN aplaudió el objetivo de lograr un presupuesto superavitario. Igualmente expresó el agrado de su partido ante el llamado redimensionamiento del Estado y de sus funciones, en particular la desincorporación de empresas paraestatales.

Sin embargo, consideró como punto débil de la estrategia gubernamental confiar demasiado en el superávit fiscal a costa de no invertir más para hacer más competitiva la planta productiva nacional en vísperas de la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte y criticó el *darwinismo* del gobierno que, eliminando subsidios y barreras a la competencia externa, ponía a los diferentes sectores productivos en la disyuntiva de modernizarse o a desaparecer.

En lo particular, los partidos reservaron para su discusión algunos artículos del dictamen, como puede verse en el cuadro siguiente:

**CUADRO 3**  
**ARTÍCULOS IMPUGNADOS EN LO PARTICULAR AL DICTAMEN DE PEF PARA 1993**

PARTIDO	ARTÍCULOS IMPUGNADOS Y PROPUESTAS
PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efraín Zúñiga Galeana presentó una propuesta a nombre del sector campesino de su partido para modificar el artículo 2 a fin de incrementar el ramo de Agricultura y Recursos Hidráulicos en 350 mil millones tomados de las erogaciones no sectorizables, a fin de apoyar la capitalización del campo. La propuesta fue aceptada.</li> <li>- Propuso la creación de un artículo segundo transitorio para que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proveyera los recursos necesarios para continuar con la reconstrucción del Palacio Legislativo de San Lázaro. La propuesta fue aceptada.</li> </ul>

## CUADRO 3 (continuación)

PAN	<p>- Propuso un PEF <i>alternativo</i>, de hecho, una serie de modificaciones a los montos propuestos por el Ejecutivo Federal: modificar el artículo 2 aumentando al poder central (sic) el presupuesto, de 89 billones 809 mil 142 millones 700 mil pesos a uno de 106 billones 993 mil 624 millones 900 mil pesos, y reduciendo la asignación a la Presidencia de la República de 279 mil millones a 235 mil millones; también bajar la asignación para la Secretaría de Gobernación en 665 mil 800 millones de pesos, y establecer el ramo 4.1 destinándole 298 mil millones 800 mil pesos obteniendo los recursos de las partidas no sectorizables para incluir la infraestructura penitenciaria. Igualmente, una reducción al gasto propuesto para la Secretaría de Relaciones Exteriores, de 647 mil millones de nuevos pesos a 554 mil millones; lo mismo que añadir el rubro 6.1 de censos nacionales, por 568 mil millones 400 mil y reducir la asignación de la Secretaría de la Defensa Nacional de 4 mil 50 millones de nuevos pesos a 3 mil 412.</p> <p>También propuso un aumento al ramo de agricultura, de 5 mil 337 millones de nuevos pesos a 6 mil 664; una reducción al ramo de Comunicaciones y Transportes de 5 mil 172 millones de nuevos pesos a 4 mil 863; lo mismo que a Comercio y Fomento Industrial de 6 mil 419 millones de nuevos pesos a 5 mil 598, y un aumento a Educación Pública de 41 mil millones de nuevos pesos a 55 mil millones 300 mil. Igualmente, un aumento al rubro de Salud de 4 mil 635 millones de nuevos pesos a 5 mil 35; una reducción a Marina de 1 mil 300 millones de nuevos pesos a 1 mil 126; lo mismo que a Trabajo y Previsión Social, de 425 mil millones de nuevos pesos a 320 mil.</p> <p>También propuso que la Secretaría de la Reforma Agraria debería desaparecer en un periodo de tres años, por lo que se debería reducir su presupuesto de 622 mil millones de nuevos pesos a 301 mil. En el caso de la Procuraduría General de la República, proponía disminuir su presupuesto de 708 mil millones de nuevos pesos a 664 mil millones. También crear un rubro para programas de prestaciones económicas y sociales, por 1 mil 813 millones, derivado del rubro no sectorizable. Para esos cambios, dijo, debía desaparecer el rubro 23 de erogaciones no sectorizables y distribuir esa asignación en cada uno de los renglones del presupuesto y bajar la asignación para la Contraloría General de la Federación de 76 mil millones de pesos a 58 mil millones, todo esto en el artículo 2 del dictamen.</p> <p>En cuanto al artículo 3 referente a las erogaciones para los estados y municipios, propuso una reducción de 62 mil 416 millones 378 mil 800 nuevos pesos a 37 mil millones 889 mil 800 nuevos pesos, para dejar exclusivamente las participaciones de estados y municipios eliminando el gasto destinado al Pronasol. Finalmente, propuso una reforma al artículo 6 añadiendo un aumento al sector paraestatal por 6 billones de pesos para programas de aumentos salariales a lo largo del año, lo mismo que al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por poco más de un mil millones de pesos. Las propuestas fueron desechadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuso modificar el artículo 3 sobre participaciones a estados y municipios, y a solidaridad y a desarrollo regional, a fin de cambiar el término <i>estados</i> por <i>entidades federativas</i> y se especificara, mediante su explicitación, que el Distrito Federal no tenía tal calidad, por lo tanto no podía beneficiarse de dichas asignaciones. La propuesta fue aceptada.</li> <li>- Propuso se agregara un artículo segundo transitorio a fin de que en caso de existir ingresos excedentes, parte de los mismos fuesen destinados al mantenimiento y conservación de la red de carreteras federales. La propuesta fue desechada.</li> <li>- En un tono parecido al de Zúñiga Galeana (PRI), propuso también una modificación en el artículo 2 a fin de aumentar en 1 mil 327 millones de nuevos pesos para invertir en infraestructura hidroagrícola, además de aumentar 4 mil 863 millones de nuevos pesos a financiamiento y seguros del Banco Nacional de Crédito Rural, Aseguradora Agrícola Mexicana y a los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura tomando los recursos de la previsión para erogaciones no sectorizables. Pero estas propuestas panistas fueron desechadas.</li> </ul>
-----	--

## CUADRO 3 (continuación)

PRD	<p>Presentó un voto particular sobre los artículos 2, 3 y 6 proponiendo aumentos de más de un billón a desarrollo rural, a pesca en un 97%, un aumento de más de 5 billones a educación, 4 billones más a los sectores salud y laboral, más de un billón a desarrollo urbano, casi un billón más a abasto, un billón y medio más a comunicaciones y transportes, un aumento de medio billón en comercio y un aumento de 4 billones a energéticos, así como las participaciones a estados y municipios en 3 billones, todo ello manteniendo el equilibrio presupuestario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuso modificar el artículo 2 a fin de aumentar los recursos para agricultura, educación pública, salud, trabajo y previsión social, reforma agraria, pesca, energía, minas e industria paraestatal, aportaciones a seguridad social y desarrollo social. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 3 a fin de aumentar las aportaciones para educación básica a los estados y las participaciones a estados y municipios. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 6 para aumentar las provisiones para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 585 millones de nuevos pesos y para el Seguro Social, un aumento de 2 mil 260 millones de nuevos pesos a fin de otorgar un aumento a jubilados y pensionados. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso se asignara un presupuesto de 500 millones de nuevos pesos para un programa de 10 mil viviendas en el Distrito Federal y 500 millones para viviendas en todo el país, que el presupuesto destinado a la protección ambiental se aumentara 984 millones 200 mil nuevos pesos, que para el sector desarrollo urbano, ecología y agua potable se aumentara en 1 mil 984 millones 200 mil, tomados de las erogaciones no sectorizables. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso se eliminara del artículo 7 la autorización al Ejecutivo para amortizar deuda pública por un monto equivalente al superávit presupuestario. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso eliminar el concepto de erogaciones no sectorizables, considerando que se trataba de dinero otorgado discrecionalmente al Ejecutivo; la propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 39 eliminando los párrafos 2, 3, 4, 5 y 6 y conservar el párrafo uno de manera que el Ejecutivo quedaba obligado a requerir autorización del Congreso para desincorporar entidades paraestatales creadas por ley o decreto del Legislativo y se le quitaban diversas facultades para la desincorporación de entidades paraestatales; la propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso que se incluyera un artículo tercero transitorio para facultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proveer los recursos necesarios para la inclusión de la fotografía en la credencial para votar. La propuesta fue aceptada.</li> </ul>
PPS	- No presentó propuesta de modificación o impugnó artículo alguno.

CUADRO 3 (continuación)

PARM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuso modificar el artículo 2 para eliminar aumentar el gasto público de 89 mil 809 millones 142 mil 700 nuevos pesos a 97 billones 1 mil 309 millones 142 mil 709 nuevos pesos, eliminando el superávit presupuestario y distribuyendo los nuevos recursos en los diferentes rubros. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 3 a fin de aumentar las erogaciones por concepto de aportaciones a educación básica en los estados y municipios y a las participaciones a estados y municipios. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modifica el artículo 6 para aumentar las previsiones al Instituto Mexicano del Seguro Social, a Ferrocarriles Nacionales de México y a la Comisión Federal de Electricidad. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 14 a fin de que el Ejecutivo requiriera de la opinión de la Cámara acerca del uso que considerara pertinente para los recursos adicionales por la desincorporación, liquidación o enajenación de entidades paraestatales; la propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 7 a fin de quitar al Ejecutivo la facultad de amortizar deuda hasta por un monto equivalente al superávit presupuestario; la propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso reformar el artículo 25 para garantizar presupuesto a proyectos cuyo financiamiento estuviera garantizado en determinadas etapas sólo durante 1993, y no en su totalidad como indicaba el dictamen. La propuesta fue aceptada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 26 para hacer una precisión técnica —incluir la palabra <i>insumos</i> en el texto—; la propuesta fue aceptada.</li> </ul>
PFCRN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuso modificar el artículo 7 a fin de quitar al Ejecutivo la facultad de amortizar deuda pública en un monto equivalente al superávit presupuestario (que, como se ha visto en varias partes, era una facultad interpretada por la oposición como autorización al presidente para usar los recursos superavitarios para amortizar deuda pública); la propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 14, en el mismo sentido, para eliminar la autorización al Ejecutivo para utilizar recursos adicionales para amortizar deuda pública; la propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 15 para que el Ejecutivo quedase obligado a informar a la Cámara sobre reducciones al gasto público como consecuencia de contingencias antes de proceder cuando el monto deducible fuera superior al 10% del presupuesto, y no el 12% estipulado en el dictamen; la propuesta fue aprobada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 29 a fin de reducir en un mes el plazo para que las entidades paraestatales presentasen su programa de saneamiento financiero, pasando del 30 de junio al 31 de mayo de 1993; la propuesta fue desechada.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 1992. Diario 20.

Como resultado de un acuerdo parlamentario, el dictamen fue votado en lo general y en lo particular en un solo acto, y fue aprobado por 283 votos a favor y 69 en contra.

### II.2.3 El debate sobre el presupuesto para 1994

Al año siguiente, nuevamente correspondió a Pedro Aspe Armella presentar la iniciativa de PEF así como los criterios generales de política económica para 1994.<sup>10</sup> Su exposición tuvo el tono triunfal de las anteriores, además de que profundizó en una cuidadosa revisión de la

<sup>10</sup> La transcripción de la comparecencia y los documentos mencionados pueden ser consultados en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 15 de noviembre de 1993. Diario 6.

evolución positiva de diversos indicadores económicos para mostrar tanto que la estrategia económica propuesta al inicio del sexenio había resultado adecuada para enfrentar la crisis, como que se habían cumplido a cabalidad los compromisos asumidos por el presidente Salinas de Gortari de lograr estabilidad económica con equidad.

Así, se resaltaba que la inflación había sido abatida de una tasa anual de 160% en 1987 a 7.7% hacia el final de 1993, lo que permitiría en 1994 alcanzar la convergencia con el promedio de nuestros principales socios comerciales y que se había aumentado la efectividad para asignar de manera adecuada los recursos a áreas prioritarias y estratégicas; mientras tanto, los agentes de la producción continuaban asimilando y ajustándose a los requerimientos de la modernización para elevar la productividad. Pruebas de ello eran los aumentos en la productividad y en la mayor penetración de nuestras exportaciones manufactureras en los mercados internacionales; así, sostuvo, entre enero de 1989 a agosto de 1993, las exportaciones no petroleras de México habían crecido a un ritmo ocho veces superior a las tasas de expansión de las exportaciones de nuestros principales socios comerciales.

Sostuvo que los salarios también mostraban signos de recuperación, aunque a un ritmo moderado pues se trataba sólo del proceso de reversión de las tendencias a la pérdida de su poder adquisitivo a partir de 1982. Por otra parte, dijo que la solidez de la estabilización y las bases de la recuperación económica tenían como punto de partida el saneamiento de las finanzas públicas y la consolidación de las instituciones monetarias y crediticias del país; la corrección fiscal, en este sentido, tenía pocos precedentes en la historia de las economías occidentales de posguerra al pasar de un déficit financiero del 17% del PIB en 1982 a uno de 12.5% en 1988 y a un superávit de 1% en 1993, aún excluyendo los ingresos obtenidos por la desincorporación de entidades paraestatales. Esos logros eran producto, principalmente, de la disciplina fiscal, de la reducción en el saldo de la deuda interna y externa y del redimensionamiento del sector público.

Por eso, para 1994 se seguían planteando como metas la estabilización económica, el cambio estructural y el incremento del bienestar social. En cuanto al combate a la inflación, se proponía una meta de 5%, promover una firme reactivación de la economía de manera que México creciera de manera acelerada y sostenida a mediano y largo plazos atendiendo a los sectores más necesitados, para lo que se utilizarían los recursos liberados por las reducciones en el servicio de la deuda externa; ésta intención la sintetizó de la siguiente manera; mientras que en 1989 por cada peso que se pagaba de intereses de la deuda pública el

gobierno destinaba 36 centavos al gasto social, para 1994 se planteaba que por cada peso que se pagara de intereses se destinaran cuatro al desarrollo social.

Significativo fue que, a diferencia de las propuestas de los dos años anteriores, se propuso que los egresos igualaran a los ingresos -es decir, equilibrio en lugar de superávit- con la finalidad de apoyar la reactivación económica. El secretario de hacienda cerró su intervención reiterando que debido a que la estrategia planteada por el gobierno de Carlos Salinas era la correcta, no habría cambio de rumbo.

En el dictamen del último proyecto de PEF del gobierno de Carlos Salinas, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública asumió el mismo tono del Ejecutivo Federal. En voz del diputado del PRI, Ángel Heladio Aguirre Rivera, consideró la propuesta del Ejecutivo como la expresión formal y material más acabada de la política económica y social del gobierno por guardar plena congruencia con los objetivos económicos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo: lograr equilibrio en las finanzas públicas, consolidar la recomposición del gasto público concentrando las prioridades en el gasto social, en desarrollo rural y en inversión física para apoyar la recuperación económica, y lograr mayor eficiencia en la utilización de los recursos ejerciéndolos con selectividad y la más estricta disciplina. Al referirse a la asignación de recursos por sectores, sostuvo que se trataba del presupuesto con mayor contenido social de las últimas décadas. Recuperando las cifras propuestas por el Ejecutivo, afirmó que se trataba de la prueba de que era posible disminuir el monto total del presupuesto y gastar más en el cumplimiento de las responsabilidades sociales del Estado con quienes menos tienen.<sup>11</sup>

El dictamen propuso algunos cambios a la iniciativa presidencial, como puede observarse en el cuadro siguiente:

**CUADRO 4**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA INICIATIVA DE PEF PARA 1994**

TIPO DE MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS MODIFICADOS
1.- Modificaciones de redacción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se proponen modificaciones al artículo 36.</li> <li>- Se proponen modificaciones al artículo 37.</li> <li>- Se propone agregar un artículo segundo transitorio a fin de que el Ejecutivo provea de los recursos para continuar la reconstrucción del Palacio Legislativo de San Lázaro</li> </ul>
2.- Artículos que se suprimen	- No se propone suprimir artículo alguno.
3.- Cambios en asignaciones	- No se propone cambio alguno.
4.- Recomendaciones	- No se hace recomendación alguna.

Fuente: elaboración propia a partir de Dictamen del Presupuesto de Egresos de la federación para 1994, en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 17 de diciembre de 1993. Diario 24.

<sup>11</sup> Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 17 de diciembre de 1993. Diario 24.

Durante el debate y votación del dictamen el PAN, el PRD y el PPS anunciaron su voto en contra en lo general, mientras que el PRI, el PARM y el PFCRN se pronunciaron a favor.<sup>12</sup>

Por parte del PAN, el diputado Arturo Torres Del Valle anunció el voto de su partido en contra debido a que subsistían muchas de las condiciones cuestionadas por dicho partido en 1991 y 1992: la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al presidencialismo; la hegemonía ejercida por el partido del gobierno (PRI), la cual imponía autoridades aún en contra de la voluntad ciudadana; por el centralismo que absorbía excesivos recursos de los estados manteniendo muchas regiones en la pobreza; por la confusión en los PEF, superabundantes en palabras y dudosos (sic); por el aumento al gasto corriente a varias secretarías -Reforma Agraria, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Gobernación, Comunicaciones y Transportes- poco productivas mientras que otras, que podrían coadyuvar a solucionar los problemas económicos y de alimentación -de Turismo y de Pesca- recibían menos recursos; porque no sólo se mantenían las asignaciones al Pronasol, sino que además se camuflaban los recursos destinados al Procampo, ambos programas con fines electorales a favor del gobierno y su partido (PRI); e incluso porque en algunos casos el PAN difería de los criterios seguidos en la presentación de los cuadros presupuestales. Igual que en año anterior, dicha fracción parlamentaria presentó su proyecto *alternativo* de PEF que, en el mismo tenor, implicaba varias modificaciones a los montos propuestos por el Ejecutivo Federal.<sup>13</sup>

La respuesta al PAN, nuevamente, estuvo a cargo de una legisladora del PRI. Laura Alicia Garza Galindo afirmó que el Pleno no era adecuado para la presentación de propuestas alternativas, sino las comisiones. Además, insistió en que la elaboración del PEF era una atribución exclusiva del Ejecutivo mientras que la de la Cámara era conocer, analizar, discutir y en su caso aprobarlo. Por añadidura, consideró poco probable que la propuesta presentada pudiese tener el grado de consistencia y seriedad de la propuesta del Ejecutivo, auxiliado por un amplio equipo de entidades y profesionistas especializados. Finalmente, sostuvo que las propuestas de cambios podrían ser contraproducentes pues, al cambiarse algo, se cambiaba todo.

---

<sup>12</sup> La transcripción del debate puede consultarse en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 17 de diciembre de 1993. Diario 24.

Yendo aún más lejos, consideró que el PEF propuesto por el Ejecutivo formaba parte del proyecto de nación que, liderado por el gobierno y el partido en el poder —el PRI, por supuesto— cumplía con las aspiraciones de la mayoría del pueblo de México. Sostuvo que su partido y el gobierno podían atender peticiones razonables, pero de ninguna manera una propuesta alternativa basada tan sólo en un ejercicio numérico como el presentado por el PAN.

Por el PRD, Jorge Alfonso Calderón Salazar presentó un voto particular de su partido en contra del dictamen. En el mismo, la principal objeción a la política económica, fue su carácter contraccionista, resultado de una incorrecta relación entre los ingresos y los egresos de manera que la disminución en los primeros impedía un aumento en los segundos; dijo que el resultado era un PEF austero que no podía plantearse metas más agresivas en el combate a los rezagos en agricultura, industria, energéticos, comunicaciones, pesca. Además, las desincorporaciones seguían debilitando al Estado. Insistió en la propuesta del PRD de trocar la austeridad por una promoción a través del gasto público del desarrollo agrícola e industrial, así como de la educación, de la salud, de las comunicaciones, de los transportes y de los energéticos, entre otros.

Igual que en los años anteriores, el PRD cuestionó también el mantenimiento de las provisiones para erogaciones no sectorizables las cuales, aunque estaban siendo resectorizadas, aún eran muy altas y daban gran discrecionalidad al Ejecutivo en el uso de dichos recursos. Dijo que ese dinero debería ser reasignado a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a participaciones a los estados y municipios, así como para capitalizar al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. Finalmente, cuestionó las partidas asignadas al Pronasol, insistiendo en reasignar parte de esos recursos a las provisiones para estados y municipios.

En voz de su diputado Héctor Morquecho Rivera, el PPS insistió en que la política económica del gobierno era el problema toral de la nación por ser ajena a los valores más sagrados y a los intereses más importantes del pueblo de México; el PEF propuesto, consideró, era parte de esa política. Además, no se había logrado la estabilidad económica, el saneamiento de las finanzas, la recuperación del crecimiento ni la estabilidad de precios. Re-

---

<sup>13</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 17 de diciembre de 1993. Diario 24. Páginas 3030-3032.

conoció la menor carga por pago de la deuda pública y aceptó que se había logrado el superávit presupuestal, pero ello a costa del sacrificio de los niveles de vida de los trabajadores. Insistió en su crítica a la desincorporación de entidades paraestatales, lamentando que de 1 mil 155 que había en 1983, a septiembre de 1993 quedarán sólo 209 y a la conservación del congelamiento de las plazas en el sector público. Dijo que la inversión en educación seguía siendo muy baja, lo mismo que en comunicaciones y transportes, en PEMEX y en el sector minero, sólo como ejemplos, como consecuencia de continuar proponiéndose un gasto público austero.

Demetrio Hernández Pérez, del PFCRN, y Leonides Samuel Moreno Santillán, del PARM, fijaron la posición de sus partidos a favor del dictamen. El primero dijo que su partido estaba de acuerdo con la decisión del gobierno de presentar un PEF sin superávit, demanda del PFCRN en los años anteriores, y de destinar los recursos que pudieran haber sido superavitarios a la inversión en diversas áreas económicas. Apoyó también la estrategia de reducir el monto total del presupuesto mediante la reducción del pago de la deuda pública, mientras se aumentaba el gasto programable; aunque le parecía que el gasto en educación y salud aún no llegaba al nivel deseable y recomendado internacionalmente, la brecha se estaba reduciendo.

Por su parte, Moreno Santillán consideró que el PEF propuesto por el Ejecutivo daba prioridad al sector social en su conjunto; aunque no todos los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se habían cumplido -tasas de crecimiento reales superiores al crecimiento demográfico, una mejor distribución del ingreso a favor de los sectores más desfavorecidos y la recuperación del poder adquisitivo de los salarios y recomendó que se persistiera en ello-, anunció el voto favorable del PFCRN. Relevante fue que mencionó la desconfianza de su partido hacia la posibilidad de que un aumento en el gasto público, en lugar de apuntalar el crecimiento, pudiese ser utilizado por el gobierno y el PRI con fines electorales.

En cuanto a la discusión en lo particular, los partidos impugnaron varios artículos del dictamen y propusieron algunos cambios, como se observa en el cuadro siguiente:

**CUADRO 5**  
**ARTÍCULOS IMPUGNADOS EN LO PARTICULAR AL DICTAMEN DE PEF PARA 1994**

PARTIDO	ARTÍCULOS IMPUGNADOS Y PROPUESTAS
PRI	- Propuso la adición de un artículo tercero transitorio, para que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedara facultado para proveer los recursos necesarios para llevar a cabo obras relacionadas con el recinto legislativo de la Cámara de Senadores. La propuesta fue aceptada.

CUADRO 5 (continuación)

PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuesta de PEF alternativo. Fue desechada.</li> <li>- Propuso adicionar un artículo segundo transitorio para que, en caso de existir recursos excedentes, El Ejecutivo Federal, autorizara, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los recursos financieros necesarios que requiera la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para mejorar la red carretera. La propuesta fue desechada.</li> </ul>
PRD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuso modificar el artículo 2 a fin de aumentar las asignaciones a Agricultura y Recursos Hidráulicos, a Comunicaciones y Transportes, a Comercio y Fomento Industrial, a Educación Pública, a Salud, a Pesca, a Energía, Minas e Industria Paraestatal, a las aportaciones a Seguridad Social, a Desarrollo Social, y a Turismo, obteniendo los recursos necesarios de la previsión para erogaciones no sectorizables, que se reducía en 50%. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 3 para disminuir los recursos al Pronasol y aumentar los recursos así ahorrados, a las aportaciones a entidades federativas y municipios. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 14, a fin de establecer un tope de 5% como proporción del presupuesto, a los recursos adicionales que el Ejecutivo podría autorizar para aplicarlos a diversos proyectos de carácter social, prioritarios y estratégicos. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 15 a fin de establecer la obligación del Ejecutivo Federal de informar de inmediato a la Cámara de Diputados sobre reducciones al presupuesto por contingencias que afectaran los ingresos previstos, cuando la reducción fuera superior al 5% y no al 10%, como proponían la iniciativa y el dictamen. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 27 para establecer las erogaciones por concepto de transferencias no serían mayores al 5% sobre lo presupuestado y aprobado por la Cámara de Diputados. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 28 para establecer que las transferencias a dependencias coordinadoras del sector no excederían el 5% del presupuesto aprobado por la Cámara. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso agregar un último párrafo al artículo 39 para establecer que la Cámara de Diputados analizaría y emitiría un dictamen relativo a los informes trimestrales a través de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, el cual contendría observaciones y recomendaciones ser considerado por la Secretaría de hacienda. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 40 a fin de que la Cámara de Diputados decidiera sobre la procedencia o improcedencia de la desincorporación de entidades paraestatales. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso adicionar un artículo transitorio tercero para modificar el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal a fin de ajustar el monto de las participaciones a los estados y los municipios en un porcentaje equivalente a la propuesta de modificación del artículo 3. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso adicionar un cuarto transitorio para establecer que los aumentos propuestos al ramo de seguridad social, deberían ser utilizados para reestructura el programa de pensiones y jubilaciones del IMSS y del ISSSTE. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso reformar el artículo segundo transitorio para establecer el monto exacto -115 millones 323 mil 537.05 nuevos pesos- que en el dictamen no estaba establecido, para que el Ejecutivo proveyera para continuar los trabajos de reconstrucción del Palacio Legislativo de San Lázaro. La propuesta fue desechada.</li> </ul>

**CUADRO 5 (continuación)**

<b>PPS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuso se eliminara el artículo 15, el cual facultaba al Ejecutivo Federal para realizar reducciones al presupuesto en caso de contingencias que implicaran reducciones en los ingresos previstos, afirmando que dicha facultad de hecho era utilizada para cancelar programas sin una evaluación clara sobre los mismos. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso una adición al artículo 14, para que en caso de ingresos adicionales parte de éstos fuesen destinados a inversión en Ciencia y Tecnología. La propuesta fue aceptada.</li> </ul>
<b>PARM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No impugnó o propuso cambio alguno.</li> </ul>
<b>PFCRN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hizo una precisión al artículo 7 (agregar el .00 M.N. a la cantidad estipulada). La propuesta fue aceptada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 14, a fin de estipular que en caso de ingresos adicionales, parte de los mismos fuese destinado a inversiones de carácter social informando trimestralmente a la Cámara sobre su uso antes de decidir su destino. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 15 a fin de que el Ejecutivo Federal quedase obligado a informar de inmediato a la Cámara sobre reducciones al presupuesto por contingencias que afectaran los ingresos previstos, cuando la reducción fuera superior al 9% y no al 10% como proponían la iniciativa y el dictamen. La propuesta fue desechada.</li> <li>- Propuso modificar el artículo 30 para que las empresas paraestatales presentaran sus programas de saneamiento financiero a más tardar el 15 de mayo de 1994, y no el 31 de mayo, como proponían la iniciativa y el dictamen. La propuesta fue aceptada.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 17 de diciembre de 1993. Diario 24.

El dictamen fue votado uninominalmente en lo general y en lo particular en un solo acto, y fue aprobado por 293 votos a favor y 96 en contra.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## Resumen

Entre 1988 y 1993, el Presupuesto de Egresos de la Federación tuvo gran importancia política. En primer lugar, fue utilizado por la Presidencia de la República a cargo de Carlos Salinas de Gortari como un instrumento fundamental de su estrategia económica. Ésta estuvo encaminada a consolidar el proyecto de transformación del modelo de desarrollo del país -asumido como continuación de los cambios iniciados por su antecesor, Miguel De la Madrid Hurtado-, así como para impulsar la concepción que tenía el grupo gobernante sobre el papel que Estado y gobierno deberían cumplir en la planeación y conducción del desarrollo.

En segundo lugar, el proceso presupuestal en la Cámara de Diputados se convirtió en un espacio fundamental para la definición ideológica y programática de los partidos no sólo frente al proyecto económico y la política presupuestaria defendida por el grupo gobernante y su partido, sino ante el régimen mismo. Esa situación fue favorecida debido al pluralismo que la Cámara de Diputados mostró en su composición y porque el proceso de análisis, discusión y aprobación del PEF le corresponde como facultad exclusiva a dicho cuerpo legislativo. Este proceso de diferenciación va más allá de lo estrictamente económico, como puede apreciarse con relativa facilidad en las páginas precedentes, pues la Cámara de Diputados se transformó en un foro cada vez más plural sujeto al escrutinio y crítica de la opinión pública en el cual los partidos y el grupo gobernante y su partido, el PRI, expusieron sus perspectivas y proyectos sobre el presente y el futuro del país.

Como propuesta de largo alcance, la política presupuestal del Ejecutivo Federal consistió en transformar el gasto público en un instrumento para la consolidación del proyecto de cambio en el modelo de desarrollo, según su perspectiva sobre el papel que Estado y gobierno deberían tener en la promoción y conducción del mismo. Desde mi punto de vista, dicha perspectiva puede sintetizarse en cinco propuestas centrales.

En primer lugar, fue constante su insistencia de que el PEF debería contribuir a recuperar el crecimiento sostenido y al control de la inflación. En ese sentido, se sostuvo que una de las causas principales de la inflación era el gasto excesivo en un gobierno demasiado grande pero ineficiente, el cual promovía periodos *artificiales* de crecimiento seguidos de crisis recurrentes.<sup>1</sup> Para evitar esa situación, el gobierno federal insistió en que el Estado debería retirarse de los espacios que había ocupado como agente directo en la producción y

distribución de bienes y servicios cediendo espacio a las iniciativas privada y social. Por eso, la administración de Carlos Salinas sostuvo que el papel del Estado debería ser garantizar la estabilidad macroeconómica para que los agentes productivos pudiesen operar en un horizonte de certidumbre a largo plazo, en tanto que la responsabilidad de las empresas era entender los nuevos escenarios económicos y aprovecharlos al máximo.<sup>2</sup> Al respecto, resalta la ya famosa propuesta de redimensionamiento del Estado, consistente en la liquidación y desincorporación de entidades paraestatales consideradas como no prioritarias ni estratégicas a fin de lograr ahorros significativos. Como se sabe, se trata de una estrategia diferente a la prevaleciente hasta el gobierno de José López Portillo, en la cual el sector público mostró un crecimiento considerable a costa de altos déficits públicos; dicha estrategia fue calificada por la administración federal de Carlos Salinas como parte de los *artificios* del estatismo y de las *utopías* de la autarquía y el aislamiento económicos,<sup>3</sup> los cuales deberían ser abandonados.

Segundo, se insistió en la reducción de la transferencia de recursos al exterior por el pago de los intereses de la deuda pública. Sin duda, este puede ser considerado el asunto más urgente en la estrategia de gasto público al menos durante los primeros años de la administración salinista debido al enorme monto de recursos destinados al pago del servicio de la deuda. Como se describió en las páginas precedentes, durante los procesos presupuestales del sexenio se consolida la idea de que es posible reducir el monto total del gasto público como resultado de la renegociación de la deuda a la vez que se aumentan recursos al gasto programable de sectores prioritarios. Como en el caso anterior, hablamos de una estrategia cuyos fundamentos constituyen una crítica reiterada al financiamiento a la expansión del intervencionismo estatal en la economía a través del endeudamiento público practicado con prodigalidad en los años setenta.

Tercero, e íntimamente relacionado con los dos puntos anteriores, se propuso lograr el equilibrio en las finanzas públicas —para 1989, se propuso un gasto moderado; para 1990, se propuso una ampliación en el mismo, mientras que hacia 1991, ganó terreno la insistencia sobre lograr el superávit, es decir, gastar menos de lo que se recauda. Parte de una concepción crítica del modelo de desarrollo vigente hasta 1982, eso se propone aún a costa de frenar el crecimiento acelerado argumentando que lograrlo con déficit a la larga traería nuevos

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, durante la presentación del PEF para 1989. Véase II.1.1.

<sup>2</sup> Véase II.2.2.

ciclos recurrentes de crisis. Cuarto, por ello las iniciativas del gobierno llamaron la atención sobre modificar definitivamente la estructura de las erogaciones a fin de que la intervención del Estado fuese más efectiva en las áreas que reclamaban urgente atención o resultaban estratégicas mientras que se retiraba de otros que, desde la perspectiva gubernamental, no tenían mucha calidad.

Y quinto, el Ejecutivo proponía orientar la intervención del Estado hacia el cumplimiento de los compromisos en gasto y desarrollo social, utilizando el Pronasol como instrumento principal a través de estrictos criterios de selectividad en la asignación de los recursos. A partir de 1991, como se mostró en las páginas precedentes, el Ejecutivo Federal consideró como todo un éxito la estrategia descrita, expresándolo a través del tono triunfal de las comparecencias de los secretarios respectivos de Despacho.

En el terreno político, se ha mostrado cómo el proceso presupuestal en la Cámara de Diputados se convirtió en un momento privilegiado para los partidos políticos de oposición representados en la misma por varias razones. Aquí se resaltan dos.

En primer lugar, dicho proceso se convirtió en el espacio fundamental de *crítica opositora* a la política económica impulsada desde el gobierno federal. A medida que los partidos de oposición consolidaron su presencia en la Cámara, la aprobación del PEF fue considerado como el proceso legislativo más importante, a cargo de los diputados, para influir en el papel que el Estado cumplía en la conducción y promoción del desarrollo.

En ese sentido, entre 1988 y 1993 todos los partidos de oposición no sólo consideraron cómo errónea e ineficaz la política presupuestaria de la administración de Carlos Salinas -defendida por él mismo y por sus secretarios de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público como la idónea no sólo para enfrentar la crisis económica heredada del sexenio previo sino para impulsar desde el gobierno la modernización del modelo económico-, sino de ser la causa misma de los problemas económicos más graves del país. Frecuentes fueron las acusaciones dirigidas al gobierno por impulsar, según las apreciaciones de la oposición, una política económica *neoliberal* contraria a los intereses de las mayorías por encontrarse al servicio de poderosos intereses nacionales y extranjeros. En ese sentido, los partidos opositores confrontaron sus propuestas con cada uno de los pilares de la política presupuestaria del gobierno federal.

---

<sup>3</sup> Véase II.1.3.

Aquí se considera que, en términos generales, los puntos más conflictivos de la relación entre el Ejecutivo Federal y los partidos de oposición en materia presupuestaria entre 1988 y 1993 fueron los siguientes:

- a) la concepción que cada uno tenía sobre el papel que el Estado debería cumplir en la promoción y conducción del desarrollo;
- b) los montos destinados al pago del servicio de la deuda pública;
- c) el equilibrio presupuestal;
- d) el gasto público moderado como apoyo al control de la inflación;
- e) las prioridades del gasto público, resaltando el gasto en infraestructura, en participaciones a estados y municipios y el gasto social.<sup>4</sup>

En ese sentido, la primera distinción es entre la posición del PAN y los llamados partidos de izquierda, sobre todo del PRD y el PPS, y se refiere al primer punto listado: el papel del Estado en la promoción y conducción del desarrollo.<sup>5</sup> La izquierda propuso mayor uso del gasto público para impulsar el desarrollo económico y lograr una mayor distribución del ingreso y criticó severamente las desincorporaciones de paraestatales, instrumento fundamental de la intervención estatal en la economía. Ambos partidos insistieron en que eran el carácter *neoliberal* de la política económica, así como el sometimiento del gobierno mexicano a los grandes capitales monopólicos nacionales y extranjeros, al gobierno de los Estados Unidos, al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, las razones verdaderas del llamado *redimensionamiento* del Estado y el correspondiente fomento a la iniciativa privada, incapaz ésta de sustituir la acción estatal.<sup>6</sup> El PPS solía ser el más radical, como en 1991, al proponer que el Estado, a través de la acción del gobierno, debería ser un promotor del desarrollo económico no sólo como rector sino como protagonista y agente directo.<sup>7</sup>

Mientras la izquierda solía exigir mayor intervención estatal en la economía a través del gasto público, el PAN exigió la disminución de la misma. Fundamentalmente, la demanda

<sup>4</sup> La enumeración de dichos aspectos es una propuesta personal que pretende evitar, en primer lugar, la recolección de indicadores característica de los informes gubernamentales; esos trabajos suelen ser sistemáticos pero inútiles, a fuerza de ser enormes compendios de cifras, si el investigador no tiene una idea precisa de qué hipótesis pretende demostrar y cuáles indicadores le resultan útiles para ello. En segundo lugar, constituyen una propuesta de interpretación de los proyectos concretos de política presupuestaria de los partidos políticos; en este sentido, se busca superar la vigorosa retórica propia de los debates parlamentarios, que siendo fundamentalmente un escaparate expuesto al escrutinio público, frecuentemente ofrece grandes dificultades para la sistematización de las propuestas de los partidos.

<sup>5</sup> Sintetizo aquí las posiciones del PMS y de la CD, por tratarse de fracciones que en 1990 conformaron la bancada del recién formado PRD.

<sup>6</sup> Véase II.1.1, II.1.2, II.1.3 y II.2.2.

panista fue por un gobierno más austero pero eficiente, cuyo papel en la promoción del desarrollo consistiera en enfocar el gasto en inversión pública hacia la infraestructura para incentivar la inversión privada. Como ejemplo, se recuerda que en 1990 una de sus razones fundamentales para votar en contra del dictamen de PEF era su convicción de que no se había atacado el verdadero origen de la inflación, que era el excesivo gasto corriente del gobierno,<sup>8</sup> mientras que su voto a favor el año anterior se había justificado, entre otras cosas, porque la iniciativa del Ejecutivo Federal contenía viejas demandas panistas, entre ellas el equilibrio presupuestal y la eliminación de subsidios que consideraba indiscriminados.<sup>9</sup> En el mismo sentido, en 1991 votó en contra considerando como negativo que el Estado continuara siendo propietario y empresario, destinando recursos al gasto corriente de las paraestatales aún no desincorporadas. Esos recursos, recriminaban los panistas frecuentemente, deberían invertirse en infraestructura para promover la iniciativa de los privados así como para aligerar la carga impositiva de los contribuyentes.<sup>10</sup>

Congruente con lo hasta aquí enumerado, la posición más clara del PAN en materia presupuestal fue presentada en 1992. En la misma, propuso al Pleno sendos ajustes al dictamen que, en términos generales, consistían en fuertes reducciones al gasto corriente de varias dependencias del Ejecutivo Federal a fin de ahorrar recursos para destinarlos a agricultura, Comunicaciones y Transportes, Comercio y Fomento Industrial, Educación Pública y Salud. Es decir, propuso fuertes recortes al gasto administrativo del gobierno para aumentar las partidas para la inversión pública en infraestructura para el desarrollo económico y social.<sup>11</sup>

En el tema del equilibrio presupuestal son notorias también las diferencias entre los legisladores de Acción Nacional y los de los demás partidos, sin duda debido a las diferencias en las respectivas concepciones que tienen sobre el papel que el Estado debe cumplir en la promoción y conducción del desarrollo. Como se mostró, el PAN apoyó la búsqueda del equilibrio,<sup>12</sup> en tanto que el PRD se opuso al mismo considerando que se lograba a costa de sacrificar el bienestar de los trabajadores y de los mexicanos más pobres.<sup>13</sup> Aún más, el

---

<sup>7</sup> Véase II.2.1.

<sup>8</sup> Véase II.1.3.

<sup>9</sup> Véase II.1.2.

<sup>10</sup> Véase II.2.1.

<sup>11</sup> Cfr. II.2.2.

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Véase II.1.3 y II.2.2.

PARM propuso en 1991 y 1992 eliminar el superávit e implementar un presupuesto deficitario a fin de destinar mayores recursos para promover el desarrollo. Al igual que el PRD, este partido, sobre todo durante la LV Legislatura, criticó la contracción del gasto público como parte de la estrategia gubernamental para controlar la inflación.<sup>14</sup>

Las coincidencias entre los partidos opositores se refirieron al tema de la deuda y a las prioridades en el gasto público, sobre todo las referentes al gasto en infraestructura, las partidas para estados y municipios y para el llamado gasto social, sobre todo el destinado a la provisión de servicios públicos, por ejemplo, de salud y educación. Sobre la deuda, todos los partidos de oposición consideraron excesivo el porcentaje de recursos destinados para dicho rubro así como insuficientes las asignaciones para superar los rezagos en inversión pública para el desarrollo económico y social. En el mismo tenor, insistieron en que el sistema de asignación de participaciones a estados y municipios fomentaba el centralismo y regateaba facultades recaudatorias a los gobiernos locales.

La posición del PRI, en términos generales, consistió en considerar como acertada la estrategia de gasto público del gobierno federal, así como congruente tanto con los objetivos de política económica de la administración de Carlos Salinas como con el cumplimiento de las responsabilidades sociales históricas del Estado mexicano. Concretamente, consideró acertado el proyecto de modernización económica de México propuesto por el Ejecutivo Federal y los pilares de la misma como se mencionó páginas atrás —equilibrio presupuestal, límite al endeudamiento público con renegociación de la deuda, gasto público moderado, *redimensionamiento* del aparato estatal, recategorización de las prioridades del gasto público, etc.

En el periodo estudiado, el Revolucionario Institucional apoyó la estrategia del Ejecutivo Federal, además, considerando como *natural y legítima* su relación —de apoyo *solidario* como bloque mayoritario en la Cámara— con la Presidencia de la República. Dicha relación, afirmaron, contaba con el apoyo solidario del pueblo mexicano, el cual comprendía que las medidas económicas implementadas eran las idóneas tanto para enfrentar las crisis recurrentes como para consolidar la modernización del modelo de desarrollo.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Véase II.2.1 y II.2.2. El PARM cambia repentinamente su posición en 1993, votando a favor de la propuesta del Ejecutivo Federal.

<sup>15</sup> Quizá a algunos lectores les parecerá demasiado severa mi afirmación. Sin embargo, para comprobar los que sostengo sólo es necesario revisar en este texto la síntesis de cada uno de los posicionamientos para corroborarlo. Lectores más exigentes sólo deben recurrir al *Diario de los Debates* siguiendo mis indicaciones hemerográficas para comprobar que el posicionamiento del grupo parlamentario del PRI siempre respaldó la

En segundo lugar, la relación en materia presupuestaria entre el Ejecutivo Federal y las fracciones parlamentarias de los partidos opositores, sobre todo del PRD y del PAN, fue tensa por una razón fundamental: el polémico proceso electoral de 1988 en el que fue elegido presidente de la República Carlos Salinas de Gortari. Como es sabido, para un número importante de miembros de la oposición dicha elección constituyó un gran fraude y por ello consideraban que Carlos Salinas era ilegítimo. Dicho argumento, aunado a la convicción opositora sobre el carácter *autoritario* del régimen político mexicano, constituyeron un segundo frente de crítica a la política presupuestaria presidencial, particularmente por parte del PAN y del PRD.

A la pretensión priista de considerar como natural y legítimo el apoyo contundente brindado a la política presupuestaria presidencial, ambos partidos la calificaron como característica de un régimen autoritario que pretendía continuar con el control político del país.<sup>16</sup> Al respecto, el principal destinatario del gasto social, el Pronasol, fue blanco frecuente de las críticas opositoras por considerarlo como un programa *electorero* destinado a promover una imagen positiva del gobierno ilegítimo y de su partido, el PRI, en las zonas marginales en las cuales éste había obtenido sus peores resultados. A la otra pretensión priista acerca del apoyo solidario de la mayoría de los mexicanos a la estrategia económica presidencial apoyada por el bloque mayoritario, la oposición subrayó la ilegitimidad tanto del Ejecutivo Federal como del grupo parlamentario del Revolucionario Institucional, productos ambos del fraude cometido en 1988. Esa mancuerna ilegítima, insistieron durante cada proceso de aprobación de PEF, era realmente lo que permitía que se llevara a cabo la imposición del neoliberalismo, lesivo para los intereses de la mayor parte de los mexicanos, y subordinado a los intereses de poderosos grupos tanto nacionales como internacionales. Al respecto, las referencias comunes fueron el gobierno de los Estados Unidos, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional así como difusas alusiones a los *capitales monopólicos, tanto nacionales como extranjeros*.

---

política presupuestaria y económica del presidente Salinas de Gortari. Tan sólo como ejemplo, véase II.1.3. Una descripción más detallada deberá indagar en otras fuentes sobre voces individuales o sectoriales discordantes, pero en el *Diario de los Debates* consultado no está registrado un solo caso de indisciplina con la postura del grupo.

<sup>16</sup> La afirmación debe considerarse como una crítica a lo que los opositores consideraban el carácter autoritario del régimen político mexicano, materializado en la relación entre el PRI y la Presidencia de la República pues un gobierno, como tal, debe tener, de alguna u otra manera, control político del país.

Más allá de los acalorados argumentos intercambiados entre las fracciones parlamentarias del PRI y las de la oposición, debe mencionarse la insistencia de todos los grupos parlamentarios acerca de la urgencia de implementar medidas para fortalecer la capacidad de la Cámara tanto para influir en el diseño del gasto público como para fiscalizar su ejercicio. Recuérdese que en 1989, 1990 y 1991, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública bajo control del PRI, subrayó las limitadas capacidades de la Cámara para incidir en los montos y orientación del gasto público, recomendando la adopción de medidas para subsanar tal estado de cosas. Aunque a partir del análisis de las fuentes tales medidas o no se implementaron o su eficacia fue nula, se debe reconocer la conciencia que sobre el tema tenían los legisladores.<sup>17</sup>

Los diputados opositores coincidieron en la necesidad de fortalecer las facultades de la Cámara para influir tanto en el diseño y orientación del gasto público como en la fiscalización del mismo. Desde su perspectiva, sin embargo, la debilidad del Poder Legislativo era resultado del carácter autoritario del régimen así como de la subordinación priista al Ejecutivo Federal. Esa era la verdadera razón, insistieron durante cada proceso de aprobación de PEF, de que sus propuestas no fuesen tomadas en cuenta en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública bajo control del PRI, de que los dictámenes fuesen casi iguales a las iniciativas del Ejecutivo, de la ausencia de previsiones para limitar la discrecionalidad del gobierno para modificar montos y destinos del gasto público autorizado, y de que el PRI apoyara acriticamente las propuestas presidenciales.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Véase II.1.2, II.1.3 y II.2.1. Aún así, dicha preocupación estuvo ausente de las consideraciones de la mayoría priista en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en 1992 y 1993. Con todo, el tema fue de fundamental importancia en la LVII Legislatura, como se describe en el siguiente capítulo, debido a la pérdida del PRI de la mayoría absoluta en las elecciones de 1997. La fuerza de la oposición, finalmente, hizo posible que las negociaciones presupuestarias incluyeran importantes previsiones tanto para limitar la discrecionalidad del Ejecutivo Federal como para fortalecer las facultades de los diputados en la fiscalización del gasto público.

<sup>18</sup> En 1991 el PRI logró una holgada ventaja frente a los demás partidos en cuanto a diputaciones. Debido a ello, durante la LV Legislatura dicho partido no tenía mayores razones para buscar consensos con los opositores en materia presupuestaria. Sintomático de la situación, fueran las respuestas dadas a las propuestas de modificaciones hechas por el PAN. Recuérdese que los argumentos priistas fueron que sólo el Ejecutivo Federal poseía los instrumentos técnicos y el conocimiento necesarios para diseñar un PEF, además de que, desde su perspectiva, las facultades de los diputados consistían únicamente en discutir y aprobar el presupuesto, y no en introducir cambios o pretender diseñar un gasto público alternativo. Véase II.2.2 y II.2.3.

**CAPÍTULO III**  
**EL DEBATE SOBRE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN**  
**EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1994-2000**

**III.1 EL DEBATE SOBRE EL PRESUPUESTO EN LA LVI LEGISLATURA 1994-1996**

**III.1.1 El debate sobre el presupuesto para 1995**

El proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1995 fue muy accidentado. Contrariamente a lo ocurrido durante los procesos anteriores cuando los indicadores mostraban una recuperación favorable de la economía, en sólo unos días del mes de diciembre de 1994 la situación cambió radicalmente. Como es sabido, una profunda crisis de solvencia se desató en los sectores público y privado, aunado esto a un muy alto déficit en la cuenta corriente que el gobierno financió con recursos de las reservas internacionales. La estrategia del gobierno para manejar la crisis, en particular el establecimiento de la libre flotación del peso, provocó una rápida devaluación y un alza inmediata de las tasas de interés que arrastraron a los bancos y a sus deudores a una situación de casi insolvencia. Un efecto de la devaluación, instrumentada como estrategia para revertir la tendencia en la balanza comercial desfavorable a México, fue el alza de los precios a un nivel no previsto por el gobierno. Las expectativas de crecimiento económico cambiaron radicalmente en unos cuantos días.

El 9 de diciembre el entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, Jaime Serra Puche,<sup>1</sup> al presentar los Criterios de Política Económica para 1995 así como la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos para el mismo año, afirmó que a pesar de los acontecimientos adversos de 1994 –seguramente refiriéndose al levantamiento guerrillero en Chiapas así como a los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI, y de José Francisco Ruíz Massieu, secretario general del mismo partido- y la inestabilidad de los mercados financieros, la economía había crecido más que la población (3.1%), la inflación continuaba su tendencia descendente de manera que se esperaba que al finalizar el año alcanzara su nivel más bajo en 22 años (6.9%), la estabilidad de pre-

<sup>1</sup> La comparecencia, así como el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1995, pueden ser consultados en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 9 de diciembre de 1994. Diario 18.

cios estaba acompañada por altos índices de abasto, continuaba la recuperación real de los salarios y la recuperación económica impactaba favorablemente el nivel de empleo.

Las finanzas públicas evolucionaban satisfactoriamente por lo que se esperaba que al finalizar el año se alcanzara el equilibrio presupuestario proyectado, las exportaciones no petroleras habían aumentado a un ritmo de 20.5% en términos anuales, mientras que las de bienes manufacturados lo habían hecho en un 19.9%. Los capitales continuaban fluyendo del exterior al país, lo mismo que se esperaba la recuperación de las principales economías internacionales (Estados Unidos, Europa y Japón) las cuales habían atravesado por periodos de desaceleración durante los dos anteriores años. Con ese diagnóstico de la economía mexicana y las perspectivas favorables de los mercados externos, fueron fijados los objetivos de política económica para 1995. El fin: brindar a las familias mexicanas mayores niveles de bienestar.

Tres objetivos guiarían la política económica para 1995:

1o. Consolidar la estabilidad para situar la inflación en 4%. Este objetivo tendría como base un presupuesto equilibrado, sin déficit en las finanzas públicas, con objeto de evitar presiones inflacionarias, apuntalado por la estricta disciplina en el ejercicio del gasto público y en el cobro y pago de los impuestos federales.

2o. Iniciar una etapa de mayor crecimiento, con una tasa de aumento de la actividad económica de 4%, en 1995, que se reflejara en una mayor generación de empleos. El gasto en la inversión crecería a fin de aumentar la inversión global en proyecto de infraestructura básica indispensables para elevar la competitividad del aparato productivo nacional a fin de estimular las nuevas inversiones.

3o. Alcanzar un aumento permanente y continuo, a partir de 1995, en el ingreso real de los trabajadores y en el bienestar de las familias mexicanas en un marco de estabilidad con crecimiento.

Reiteró el compromiso de campaña del presidente Zedillo de que gasto público estaría guiado por el aumento al gasto social y a la inversión en infraestructura básica, siempre con estricta disciplina y eficiencia. En el proyecto presentado, el gasto social alcanzaba un monto equivalente al 10.8% del producto interno bruto y representaba el 55.2% del gasto programable sectorial. Es decir, del gasto total que el sector público ejercería en 1995, más del 55% se dedicaría a gasto social.

Las acciones estratégicas en materia de gasto público serían:

- fortalecer los programas de desarrollo social para elevar el nivel del bienestar de las familias mexicanas canalizando recursos con particular atención en educación, capacitación y servicios de salud.

Para el logro de esos objetivos, en 1995 el gasto en desarrollo social se incrementaría en 10.9% en términos reales, con relación al año anterior. El rubro que recibirá mayores recursos sería el de educación: 24.3% del gasto programable sectorial y un crecimiento de 13.5% en términos reales, con respecto a 1994.

- el gasto público se orientaría a combatir las condiciones de pobreza extrema en las áreas urbanas y rurales que presentaban mayores niveles de marginación, con especial énfasis en las comunidades indígenas. Anunció que el Programa Nacional de Solidaridad se descentralizaría gradualmente para asignar sus recursos de manera más eficaz y para promover el desarrollo regional. Los recursos destinados a este programa aumentarían 7.5% en términos reales con respecto a 1994.

- se apoyaría la inversión en infraestructura básica, destinando recursos por un monto superior del 18.1% en términos reales, a los asignados en 1994.

- la estrategia de desarrollo rural se orientaría a elevar la producción y la productividad en el sector agropecuario. Los egresos en este sector se incrementaría a un ritmo anual de 5.1% en términos reales con respecto al año pasado.

- cada programa y cada proyecto debería contener una adecuada evaluación de su impacto ambiental y adoptar las medidas necesarias para evitar cualquier tipo de contaminación. Los recursos destinados para atender la inversión en diversas áreas relacionadas con la ecología, el desarrollo urbano y el agua potable, crecería en 7.9% en términos reales, con respecto al año pasado.

- se incluían en el decreto de presupuesto de la Federación las provisiones correspondientes para financiar la modernización del sistema de justicia.

- con objeto de alcanzar mayor eficiencia en el ejercicio de las funciones y del gasto público, el Ejecutivo proponía una reorganización administrativa mediante reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a fin de lograr una asignación más racional de las funciones que ejercían las dependencias federales.

El nivel previsto del gasto neto devengado total para 1995 aumentaría, en términos reales, en 1.9%, con respecto al ejercicio de 1994 y sería de 352 mil 489 millones de nuevos pesos. El crecimiento tan limitado en el nivel de gasto sería compensado con una reasigna-

ción más eficiente de los recursos; así, el énfasis sobre el gasto social no afectaría el equilibrio de las finanzas públicas.

Como proporción del producto interno bruto, el gasto neto (gasto programable, participaciones a entidades federativas y el pago de intereses de la deuda pública del gobierno del Distrito Federal y entidades paraestatales) sería equivalente a 25.6%, inferior en 0.5 puntos porcentuales al de 1994.

A pesar de que para entonces se habían hecho ya públicas las dificultades económicas que el país atravesaba, y que por lo tanto los criterios de política económica originalmente planteados debían ser revisados, la mayoría priísta en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, en voz de su presidente Antonio Sánchez Gochicoa, sostuvo ante el Pleno de la Cámara un dictamen que consideraba seguían siendo válidas las previsiones del Ejecutivo Federal en materia económica, y por lo tanto, presupuestal. Consideró que el proyecto del Ejecutivo era congruente con el objetivo fundamental del gasto público: contribuir al crecimiento económico para elevar las condiciones de vida de las familias mexicanas poniendo énfasis en la inversión en infraestructura y en gasto social, sin romper con el equilibrio presupuestal. Por lo tanto, recomendó la aprobación del proyecto enviado por el Ejecutivo sin proponer cambio alguno. El respaldo del PRI al presidente Zedillo para maniobrar a su criterio fue total, y llamaron en varias ocasiones a la oposición a *cerrar filas* en torno al Ejecutivo.<sup>2</sup>

Los tres partidos de oposición pidieron que las perspectivas económicas y presupuestales fuesen reconsideradas.<sup>3</sup> El debate lo inició el PAN. Su diputado Juan Antonio García Villa propuso una moción suspensiva al proceso de aprobación del presupuesto, considerando que la situación prevaleciente —la crisis económica que días antes se había desatado— hacía evidente la inviabilidad de los objetivos y la irrealidad de los supuestos en que estaban fundados los criterios generales de política económica que daban sustento al presupuesto a discutir. Propuso que el plazo se extendiera hasta el 31 de diciembre a fin de poder contar con mayores elementos de juicio sobre la situación real de la economía. Recordó que en

<sup>2</sup> Algunas recomendaciones fueron hechas al Ejecutivo, pero la iniciativa no fue modificada en lo absoluto. De 14 puntos propuestos, sobresalen el 13 —recomendación al Ejecutivo para racionalizar y eficientar algunos subsidios— y el 14 —la recomendación al Ejecutivo de transformar el formato del presupuesto para hacerlo más claro y coherente. Véase la exposición del dictamen en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 22 de diciembre de 1994. Diario 27, págs. 2427 y siguientes, y Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, idem.

<sup>3</sup> Véase el debate en idem.

diciembre de 1987, después de haber entregado sus iniciativas de ingresos y egresos, el Ejecutivo Federal había enviado sus propuestas de ajustes ante el agravamiento de la crisis que entonces se vivía. De no ser así, consideró, se estaría aprobando un presupuesto sin bases: de *mentirijillas* (sic).

La respuesta priista fue inmediata. Jesús Rodríguez y Rodríguez sostuvo que posponer la aprobación del presupuesto sólo agravaría la incertidumbre y la desconfianza tanto en el país como ante el extranjero. La Cámara, remató, no podía enviar el mensaje de que el país estaba al borde del caos. Por otra parte, recordó que el artículo 23 del presupuesto discutido consideraba ya la facultad del Ejecutivo para realizar las reducciones pertinentes en caso de contingencias económicas que implicaran una reducción superior al 10% del presupuesto total informando a la Cámara al respecto. Los ajustes necesarios deberían ser hechos de esa y no de otra manera. En el mismo sentido, Luis Antonio Godina Herrera afirmó que el presupuesto propuesto por el Ejecutivo buscaba mantener el equilibrio fiscal y de las finanzas públicas, a fin de contribuir a mantener niveles aceptables de inflación, atender las demandas sociales, ampliar la infraestructura básica y, sobre todo, que la economía continuara creciendo sobre bases estructurales sólidas. No entender eso y pretender retrasar la aprobación de un instrumento –el presupuesto– para lograrlo, sería jugar con el destino de los mexicanos. La propuesta del PAN fue votada y rechazada por la mayoría priista.

El PAN no cejó en su empeño. A nombre de dicho partido y del PT, Saúl Alfonso Escobar Toledo presentó la propuesta de un punto de acuerdo a fin de que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública revisara el presupuesto de egresos con base en el examen de los resultados económicos que se observaran durante los siguientes 30 días. Para ello, sería necesario un periodo extraordinario de sesiones destinado al análisis de la información que los funcionarios federales proporcionarían sobre las medidas implementadas para enfrentar la crisis. Después de un largo intercambio de argumentos de la oposición a favor del punto de acuerdo y de diferentes priistas sobre la improcedencia del mismo, la propuesta fue desechada por 262 votos en contra y 170 a favor.

Así, los tres partidos de oposición –PAN, PT y PRD– anunciaron su intención de votar en contra del dictamen a discusión además de exigir la renuncia de Jaime Serra Puche alegando que, o era incapaz para desempeñar el cargo de secretario de Hacienda y Crédito Público, o había mentido deliberadamente en su comparecencia.

David Vargas Santos, del PAN, anunció el voto en contra de su bancada por la irrealidad del dictamen a discusión, por que los supuestos éxitos obtenidos aún no alcanzaban a la mayor parte de la población, porque la política económica en marcha seguía consistiendo en un puñado de promesas incumplidas, porque durante el último año las decisiones económicas habían sido producto de la ambición de Carlos Salinas de Gortari por ser presidente de la Organización Mundial del Comercio, por los rezagos acumulados en materia salarial y de empleo, porque la política económica favorecía la concentración de la riqueza en manos de unos cuantos privilegiados en detrimento de los trabajadores y los pequeños empresarios, además de estar cimentada en el terrorismo fiscal y el regateo de facultades a los otros niveles de gobierno, y porque los egresos en materia social se usaban principalmente con fines partidistas por el PRI y el presidente Zedillo.

Luis Sánchez Aguilar, del PRD, apuntó que el costo financiero de la deuda aparecía en la iniciativa de presupuesto en 30 mil millones de nuevos pesos, que súbitamente se habían convertido por la devaluación en 60 mil millones de nuevos pesos, más que toda la inversión pública federal programada. Lo más grave de ese presupuesto era, insistió, su absoluto desequilibrio al plantear provisiones salariales y económicas, verdadera "caja chica presidencial", por 15 mil 200 millones de nuevos pesos, cifra superior al presupuesto educativo de 11 mil, superior en 12.7%; que un rubro llamado de defensa y marina disponía de 8 mil millones de nuevos pesos, cifra superior en 15 veces todo lo que se destinaba al turismo, diez veces superior a lo destinado al comercio y fomento industrial; tres veces superior a la promoción de la energía; dos y media veces superior a la promoción del desarrollo social; ocho veces superior al gasto del Poder Legislativo; seis punto cuatro veces superior al gasto del Poder Judicial; seis veces más que lo que se invertiría en carreteras; casi dos veces más de lo que se gastaría en la infraestructura ferroviaria; y seis veces más de lo que se gastaría en los órganos electorales. El PRD apoyó la propuesta fallida del PAN y del PT, y aparentemente abandonó la sala de sesiones antes de la votación como forma de protesta por el apoyo incondicional del PRI al presidente Zedillo.

Joaquín Vela González, del PT, sostuvo que la crisis era resultado de un mal manejo económico durante los últimos años, en particular por el mantenimiento artificial de un tipo de cambio estable y el mantenimiento de saldos negativos en la balanza comercial para privilegiar a las importaciones e insistió en la necesidad de revisar las perspectivas económicas ante la evidente imposibilidad de alcanzar los objetivos macroeconómicos planteados.

Aunque el PAN no abandonó la sala de sesiones, todos sus diputados inscritos para impugnar el dictamen en lo particular, declinaron intervenir considerando inútil elaborar propuestas que no serían tomadas en cuenta.<sup>4</sup> De esa manera, un presupuesto evidentemente cuestionable por la crisis recién iniciada, fue aprobado en lo general y en lo particular por 279 votos a favor y 12 en contra.<sup>5</sup>

### III.1.2 El debate sobre el presupuesto para 1996

La presentación de los Criterios Generales de Política Económica y de la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996 estuvo a cargo del secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez.<sup>6</sup> El mensaje no tuvo el optimismo de los años pasados, pues hubo el señalamiento de las dificultades económicas que se habían presentado y su efecto sobre el gasto público, el cual tuvo que ser fuertemente reajustado y su nivel se contrajo; el empleo, el poder adquisitivo y los niveles de inversión decayeron sensiblemente; el flujo de capitales disminuyó aproximadamente en un 8% como proporción del PIB; la moneda fue devaluada y las tasas de interés aumentaron creando un problema muy serio de cartera vencida.<sup>7</sup>

Muy relevante resultó su aceptación de que el deterioro de la calidad de vida de las familias mexicanas fue resultado de la debilidad en que se encontraba la economía al momento de estallar la crisis, además de su reconocimiento sobre la falta de confianza y certidumbre, aunados a la especulación, que prevalecían en el país.

Tras los primeros pasos dados para afrontar la crisis -evitar la quiebra del sistema financiero, reestructurar el perfil de la deuda renegociando los compromisos a corto plazo, establecimiento de la libre flotación como estrategia cambiaria para evitar caer en una espiral inflacionaria, obtención de créditos; recuperación de las reservas internacionales-<sup>8</sup> el gobierno proponía, como objetivos de la política económica para 1996, la reactivación de la economía, la promoción del empleo, la consolidación de la estabilidad en los mercados fi-

<sup>4</sup> Eduardo Arias Aparicio, Manuel Beristián Gómez, Jorge Urdapilleta Núñez, Jorge Humberto Padilla Olvera, Luis Alberto Rico y Samaniego, Alejandro Higuera Osuna, Kurt Antonio Thomsen D'Abbadie.

<sup>5</sup> La fuente indica la presencia de los oradores del PAN inscritos en la sala; no indica si los demás abandonan el recinto o se abstienen.

<sup>6</sup> Véase Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 14 de noviembre de 1995. Diario 19, y "Criterios generales de política económica para 1996" en *idem*.

<sup>7</sup> Véanse los indicadores en "Criterios...", *idem*.

<sup>8</sup> "Criterios Generales de Política Económica para 1996", en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados", 14 de noviembre de 1995, Diario 19.

nancieros y el abatimiento de la inflación mediante el impulso a la inversión, el consumo privado, las exportaciones y la inversión pública.

Como apoyo a esa estrategia, la política presupuestal buscaría la consecución de tres objetivos fundamentales: aumentar y promover la inversión en infraestructura económica, incrementar la calidad y efectividad del gasto público y consolidar la descentralización de los recursos correspondientes al gasto programable sectorial a estados y municipios. El nivel de gasto sería menor al del año anterior, aunque las mayores reducciones se harían al gobierno federal aumentando las partidas para los poderes Legislativo y Judicial.

Reiteró que el gasto social sería la prioridad en el gasto público y estaría estructurada en torno a tres objetivos: mitigar los efectos de la crisis entre los sectores más desprotegidos de la población promoviendo el empleo mediante la inversión en obra pública y en capacitación para el trabajo; atender las necesidades más apremiantes de la población en pobreza extrema; y promover un *paquete básico de salud* a la población que no tenía acceso a ninguno de los programas de seguridad social.

Mención especial recibió también el tema de los deudores de la banca y su cartera vencida; sostuvo que el saneamiento de las instituciones bancarias (Fondo de Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa) y el apoyo a los deudores de las mismas (Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca ADE) sería prioridad para evitar un colapso financiero, pero ello sin caer en el desequilibrio presupuestal. El sistema carretero sería también, anunció, objeto de fuertes apoyos por parte del gobierno ante la difícil situación financiera que enfrentaba el sector, producto tanto de la deuda que los concesionarios tenían y del tráfico, mucho menor al esperado. En conjunto, el costo del saneamiento financiero y del sistema carretero ascendería a 5.1% del PIB proyectado para 1995 y su costo se generaría de manera gradual por un periodo de hasta 30 años, del cual el remanente para 1995 era del 3.4% del PIB estimado.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública propuso algunas modificaciones al proyecto original, a diferencia de lo ocurrido el año anterior.<sup>9</sup> Nuevamente, Antonio Sánchez Gochicoa estuvo a cargo de la presentación del dictamen. Resaltó la transformación en la presentación del proyecto de presupuesto, de manera que por vez primera

---

<sup>9</sup> Cfr. Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública con Proyecto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 13 de diciembre de 1995. Diario 32.

fue integrado en títulos y en capítulos a fin de que mostrara el destino de los recursos por rubro de gasto, a fin de dotarlo de una estructura más clara y coherente.

Además de las adecuaciones a la estructura y presentación del proyecto de presupuesto, resaltó las más de 45 horas de trabajos de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, en las cuales participaron más de 80 servidores del gobierno federal –los ejecutores reales del gasto– y se registraron las intervenciones de más de 100 diputados. Como *inéditos* en la práctica parlamentaria mexicana, consideró dichos eventos.

Los cambios propuestos involucraron 10 artículos, realizando 26 cambios a los mismos<sup>10</sup> e introduciendo cuatro artículos transitorios. En cuanto a reasignaciones, resalta un aumento de 4 mil 382 millones de pesos a las asignaciones a las entidades federativas y los municipios, tomando los recursos de las previsiones para las dependencias del gobierno federal. En el siguiente cuadro, se muestra una síntesis de los cambios propuestos.

**CUADRO I**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA INICIATIVA DE PEF PARA 1996**

TIPO DE MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS MODIFICADOS
1.- Modificaciones de redacción	Cambios de redacción: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se adiciona el artículo 25.</li> <li>- Modificar la denominación del ramo 00026 “desarrollo regional y urbano” por el de “superación de la pobreza”.</li> <li>- Se agrega un artículo segundo transitorio para ordenar al Ejecutivo Federal a hacer el ajuste presupuestal mencionado en sus dependencias (artículo 8) mediante los siguientes criterios: concentrando el peso del ajuste en el gasto programable del Poder Ejecutivo; compactando estructuras administrativas y depurando programas; reduciendo las oficinas de representación en el extranjero; reduciendo los subsidios indiscriminados al consumo; reduciendo los subsidios a los deficientes de operación de las entidades públicas. Pero buscando no afectar los programas de inversión en infraestructura y aquellos claramente orientados al bienestar social, como becas de capacitación o desayunos escolares.</li> <li>- Se agrega un artículo tercero transitorio.</li> <li>- Se agrega un artículo cuarto transitorio.</li> <li>- Se agrega un artículo quinto transitorio.</li> </ul>
2.- Artículos que se suprimen	- No se suprime artículo alguno.

<sup>10</sup> La fuente no indica en detalle los artículos afectados por los cambios; sólo se describe a grandes rasgos el sentido de los mismos. Cfr. Ídem.

CUADRO 1 (continuación)

3.- Cambios en asignaciones	- Propone aumentar en 4 mil 382 millones de pesos las asignaciones a las participaciones a entidades federativas y municipios (artículo 15) tomando los recursos de los montos asignados a las dependencias del Ejecutivo Federal (artículo 8)
4.- Recomendaciones	- Diversas. Sobresalen las recomendaciones para cambiar el formato del presupuesto y eficientar y racionalizar los subsidios.

Fuente: elaboración propia a partir de "Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal de 1996", en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 13 de diciembre de 1995. Diario 32.

En cuanto al proceso de discusión y votación, no hubo sorpresa alguna: el PRI apoyó el dictamen y la oposición lo rechazó como parte de la política económica del Ejecutivo Federal.<sup>11</sup>

En voz de David Vargas Santos, el PAN lo rechazó considerando que sólo representaba los intereses del Ejecutivo Federal, y no los de la Federación. Su posición la sintetizó en cinco puntos:

- a) por las promesas incumplidas tras 60 años de partido oficial, en cuanto a crecimiento económico, control de la inflación y de desarrollo
- b) porque las metas y objetivos económicos eran inalcanzables (recuperación económica, abatimiento de la inflación y promoción del empleo)
- c) por la terquedad e inflexibilidad oficial que respondían con las mismas estrategias económicas a los efectos negativos de las mismas estrategias
- d) por la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo, pero la respuesta del gobierno era mantener el mismo privilegiando los indicadores macroeconómicos por encima de las personas y las familias concretos; el resultado: un gobierno federal rico, unos cuantos supermillonarios, unos municipios pobres y una sociedad cada vez más empobrecida
- e) por lo poco fructífero del trabajo en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, en la que las propuestas de la oposición generalmente eran desechadas.

Por parte del PRD, Raúl Alejandro Livas Vera presentó el voto particular de su partido en contra del dictamen, por considerar que la estrategia del Ejecutivo Federal para manejar

<sup>11</sup> Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 13 de diciembre de 1995. Diario 32.

la crisis era un fracaso ante la continuación de la tendencia devaluatoria, los recortes al gasto público, la restricción crediticia, el aumento de precios de bienes y servicios del sector público, la disminución de los salarios reales y, sobre todo, por el gravoso y puntual cumplimiento de los compromisos asumidos ante el gobierno de los Estados Unidos y los organismos financieros internacionales. Afirmó que la continuación de la estrategia *—salinista—* sería una mayor caída en la producción y el empleo, la creciente desarticulación de la estructura productiva del país, una mayor concentración del ingreso y el agravamiento de la dependencia financiera de la economía nacional. Por ejemplo, mientras el gasto en desarrollo social era poco más de 13% inferior al de 1994, el gasto financiero era 40% más alto al de el mismo año, en gran medida por el rescate financiero y carretero.

Como razones del voto en contra, también dijo que el Estado no podía ser suplido como el principal agente de integración económica nacional, mientras que la estrategia económica seguía consistiendo en entregar a agentes privados la infraestructura. Blanco de la crítica fueron también las amplísimas facultades del Ejecutivo en materia de gasto público, en detrimento de las facultades de fiscalización de la Cámara, y que se sintetizaban en las asignaciones para las provisiones salariales y económicas, anteriormente denominadas como *no sectorizables*, recursos no sujetos a programas específicos y propusieron que fuesen transformados en gastos de los cuales la Presidencia quedara obligada a rendir cuentas exactas de su aplicación a final de año.

De la misma manera, criticó el artículo 18 que facultaba al Ejecutivo para determinar, a fin de amortizar deuda, prácticamente los montos que quisiera sustrayéndolos de cualquier otro uso o prioridad social según su criterio. Lo mismo que los artículos 29 y 35 que facultaban al Ejecutivo a ordenar reducciones en los montos presupuestarios prácticamente sin límite alguno y a realizar erogaciones adicionales, respectivamente, lo que constituía, de hecho un cheque en blanco.

Rosario Robles Berlanga, también del PRD, redondeó la intervención de su compañero de partido. Dijo que la política de gasto propuesta seguía siendo recesiva y de ajuste y que castigaba las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos. En el mismo sentido calificó como poco realistas las metas de crecimiento económico y de inflación. El nivel de gasto por habitante era el más bajo en veinte años, dijo, pasando de casi 4 mil pesos por habitante en 1989 a poco menos de 2 mil 500 pesos. Criticó los recursos destinados al rescate carretero y la discrecionalidad del Ejecutivo en el uso del presupuesto y aseveró que

las verdaderas prioridades del gobierno eran pagar la deuda externa y rescatar los bancos y las carreteras. Por cada peso destinado a pagar la deuda, dijo, se destinarían 14 centavos a Procampo, 7 centavos al desarrollo social, 11 centavos a salud y 5 centavos a un programa especial de empleo.

En un tono muy parecido, Eduardo Guzmán Ortiz, del PT, dijo que el presupuesto propuesto tenía las mismas características del anterior –austero y restrictivo, con características asistencialistas y sujeto a los criterios de equilibrio entre ingresos y egresos- y, por lo tanto, el mismo destino de fracasar pues sus objetivos no eran el crecimiento económico ni el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos.

La propuesta del PT era lograr mayores ingresos vía gravar a los grandes empresarios y a la especulación financiera con un déficit presupuestal moderado; específicamente, proponían un gasto público mayor en por lo menos 10% y un déficit fiscal de 3%. El Ejecutivo presentaba, en contrapartida, un presupuesto 0.4% menor al esperado para 1995 y 15% menor al de 1994. A la afirmación del Ejecutivo Federal en el sentido de que el gasto social era la prioridad en el gasto público, contestó que mientras en 1994 el gasto público era el 40% del total, en 1996 sería el 36.6%. Y aunque constituía más del 50% del gasto programable, seguía siendo insuficiente para superar los rezagos acumulados mientras se invertían recursos 15% superiores al subsidio a la tortilla y 24 veces mayores al subsidio a la leche para el rescate carretero.

Finalmente, José Manuel García García, del PRI, insistió en que la rápida recuperación de la economía se debía, entre otras cosas, al carácter acertado de las duras medidas de ajuste económico implementadas por el presidente Zedillo y al apoyo que las mismas habían recibido por parte de la mayoría priista en la Cámara. Debido a que el presupuesto propuesto continuaba la estrategia económica privilegiando el uso racional y equilibrado del gasto público para reactivar la economía y para combatir la pobreza extrema, anunció el voto a favor de su fracción.

Nuevamente, con la intención declarada de voto a favor sólo por parte de la fracción parlamentaria del PRI, el dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular por 278 votos a favor y 136 en contra.

### III.1.3 El debate sobre el presupuesto para 1997

Durante el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997, el optimismo volvió a la iniciativa del Ejecutivo Federal. En su comparecencia el 7 de noviembre de 1993,<sup>12</sup> el secretario de Hacienda y Crédito Público dijo que la crisis estaba no sólo superada, sino que la economía había iniciado el camino de la recuperación, siempre bajo los objetivos esenciales de mejorar los niveles de vida de las familias mexicanas y de erradicar la pobreza extrema.

Sostuvo que los objetivos de la política económica planteados el año anterior se habían cumplido cabalmente: iniciar la recuperación de la economía, promover el empleo, mantener la estabilidad de los mercados financieros y combatir la inflación; en cuanto al crecimiento, el 3.7% logrado había superado el 3% inicialmente propuesto.

En un contexto más favorable que el de los dos años anteriores, la estrategia económica tendría los siguientes objetivos:

- un crecimiento del PIB de cuando menos 4%
- la reducción de la inflación a una tasa del 15% (en 1996 había sido de poco más de veinte por ciento)
- la reducción del déficit presupuestal al 5% del PIB aún ante los costos del saneamiento financiero y de la seguridad social que equivaldrían a poco más del 1% del PIB
- el aumento en los niveles de empleo

Dijo que el sostén fundamental de la estrategia económica sería el sector exportador y la inversión pública, la cual crecería -según la iniciativa enviada- más de 25% en relación con la cifra de 1996, la cifra más alta durante los últimos 10 años con especial atención a los hidrocarburos, electricidad, carreteras, agua y vivienda. El presupuesto, afirmó, sería apoyo a la reducción de la inflación mediante la disciplina en el ejercicio del gasto público. Además de los apoyos a la recuperación financiera y a los deudores, el gasto social tendría como prioridades la educación, la salud, la vivienda y la capacitación laboral. Por ello, se proponía que el gasto social creciera 9% en términos reales a fin que alcanzara su nivel más alto dentro del presupuesto durante la última década.

---

<sup>12</sup> Véase la comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez, para explicar los Criterios Generales de Política Económica para 1997 e Iniciativa de Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997, en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 7 de noviembre de 1996. Diario 24.

Como ocurrió durante las dos legislaturas del periodo 1988-1994, la LVI Legislatura concluyó con el apoyo priísta a la política presupuestaria del Ejecutivo Federal. Nuevamente, la mayoría priísta en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública propuso la aprobación del presupuesto enviado por el Ejecutivo, esta vez sin cambio alguno en asignaciones.<sup>13</sup> A nombre de la Comisión, Antonio Sánchez Gochicoa coincidió en que el resultado de la estrategia presidencial para enfrentar la crisis había sido acertada pues había sido superada en sólo dos años. Además, afirmó que el saldo de la LVI Legislatura era el fortalecimiento de una relación respetuosa y de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Aunque no se propuso modificar la estructura presupuestal diseñada por el Ejecutivo, algunas recomendaciones fueron hechas. Destacan:

- a) informar trimestralmente a la Cámara sobre la evolución del programa de seguridad pública, también sobre la ejecución de los proyectos de infraestructura financiados por el sector privado, así como de los programas alimentarios y nutricionales y del programa de alimentación, salud y educación.
- b) prohibir el pago de honorarios a servidores públicos por su asistencia a los órganos de Gobierno de las entidades y
- c) reducir en términos reales los subsidios generalizados e indiscriminados al consumo.

En el cuadro siguiente se muestran de manera sintética los cambios realizados al proyecto de presupuesto.

**CUADRO 2**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA INICIATIVA DE PEF PARA 1997**

TIPO DE MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS MODIFICADOS
I. - Modificaciones de redacción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reforma el artículo 3.</li> <li>- Se reforma el artículo 15.</li> <li>- Se reforma el artículo 16.</li> <li>- Se adiciona el capítulo III denominado "De la reasignación del Gasto Público Federal" para agrupar los artículos 21 a 23.</li> <li>- Se reforma el artículo 21.</li> <li>- El artículo 22 pasa a ser el 23.</li> <li>- Se reforma el artículo 45.</li> <li>- Se adiciona el artículo 59.</li> <li>- Se adiciona el artículo 62.</li> <li>- Se reforma el artículo 73.</li> <li>- Se reforma el artículo 75.</li> <li>- Se adiciona el artículo 17.</li> </ul>

<sup>13</sup> Cfr. Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997, en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 1996. Diario 41.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se enmienda y adiciona el artículo 37 para que el Ejecutivo Federal autorice erogaciones adicionales para programas de fomento a la producción agropecuaria, a proyectos productivos de desarrollo rural, a proyectos de desarrollo social y a programas o proyectos estratégicos del gobierno federal, así como para informar a la Cámara de los recursos adicionales si así hubiesen y del destino que se les daría.</li> <li>- Se agrega un artículo tercero transitorio.</li> <li>- Se agrega un artículo cuarto transitorio.</li> <li>- Se agrega un artículo quinto transitorio.</li> <li>- Se agrega un artículo sexto transitorio.</li> </ul>
2.- Artículos que se suprimen	- No se suprime artículo alguno.
3.- Cambios en asignaciones	- No se propone cambio alguno.
4.- Recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informar trimestralmente a la Cámara sobre la evolución del programa de seguridad pública, también sobre la ejecución de los proyectos de infraestructura financiados por el sector privado, así como de los programas alimentarios y nutricionales y del programa de alimentación, salud y educación.</li> <li>- Prohibir el pago de honorarios a servidores públicos por su asistencia a los órganos de Gobierno de las entidades.</li> <li>- Reducir en términos reales los subsidios generalizados e indiscriminados al consumo.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de "Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal de 1997", en Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 1996. Diario 41.

A la hora de la discusión y votación del dictamen, las cosas fueron parecidas a los procesos anteriores que hemos descrito ampliamente. De nuevo, sólo el PRI dio su apoyo mientras que los otros tres partidos lo criticaron duramente y anunciaron su intención de votar en contra.<sup>14</sup>

A nombre del PRD, Ifigenia Martínez dijo que por tercer año consecutivo el presupuesto presentaba un bajo nivel de gasto destinado a servicios e inversiones mientras que la proporción del costo financiero de la deuda era elevado. Recordó que en 1995 el gasto programable había sido reducido 14% mientras que el costo financiero de la deuda había aumentado 50%, y para 1997 se proponía sólo un aumento de 4% al gasto programable al mismo tiempo que el destinado a la deuda aumentaba 12%. Para 1997, afirmó, el gasto público sería menor al de 1994 en 6% y en 25% al de 1981.

<sup>14</sup> Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 1996. Diario 41.

Insistió en que la política económica y el presupuesto estaban diseñados para satisfacer las demandas del Fondo Monetario Internacional, del gobierno de los Estados Unidos y del sistema financiero, y no las necesidades de la población mexicana. Por eso, la recuperación estaba sustentada en el incremento de las exportaciones y en la entrada de capital externo mientras eran relegados el ahorro y el mercado internos.

Como alternativa, dijo que su partido proponía utilizar con fines productivos los recursos del superávit, no destinarlos al pago de la deuda aumentando en 100% el presupuesto para desarrollo rural y agropecuario, así como aumentos a las participaciones para estados y municipios, al desarrollo social, al medio ambiente, a la pesca, a comunicaciones y transportes y a la continuación de la reforma agraria. El monto total de las erogaciones sería de 60 mil millones, que podría generar un déficit de 2% o 2.5% de déficit presupuestal como proporción del PIB, el cual podría ser manejado disminuyendo las expectativas de superávit, con recursos excedentes y contratando algunos empréstitos.

En términos muy parecidos, Eduardo Guzmán Ortiz, del PT, reiteró la posición de su partido en contra de la política económica de la que el presupuesto formaba parte y del gobierno que la había impuesto. Sostuvo que durante los dos últimos años se había producido el más rápido deterioro de los niveles de vida de los mexicanos en la historia reciente del país, al mismo tiempo que la riqueza de un puñado de grandes millonarios ofendía por haber sido hecha a costa de la miseria de casi todos los mexicanos mediante el subsidio a los mismos, encubierto bajo el argumento de liberar a la economía a las fuerzas del mercado.

La estrategia económica para enfrentar la crisis era la raíz de la situación, pues consistía en deprimir la economía nacional en aras de estabilizar las variables macroeconómicas, todo ello como continuación de la política económica impuesta hacia ya más de tres lustros. Su posición en contra estaba fundamentada también en el desacuerdo con la negativa para gravar las ganancias bursátiles, la especulación y la riqueza a fin de aumentar la recaudación y volver al sistema impositivo más justo.

En su opinión, la política económica de la que formaba parte el presupuesto favorecía a los grandes prestatarios del exterior, a los banqueros y a los grandes consorcios. Prueba de ello era, dijo, que del gasto total para 1997, el 16.5% correspondía al costo financiero de la deuda, un crecimiento de 12% con respecto al mismo concepto presupuestado el año anterior, más del doble del incremento al gasto total que sólo era de 5.2% en términos reales.

Eso era inaceptable considerando que se trataba de un aumento de casi 60% en el monto total de la deuda comparado con el de 1994, el más bajo después de la renegociación durante el gobierno anterior.

Comparado con el presupuesto destinado a la educación, la diferencia era de 20 puntos porcentuales, incluyendo las aportaciones a entidades federativas, y representaba el 42% de los ingresos por impuestos. Por si fuera poco, los programas de rescate –Fobaproa y carreteras- absorbían los recursos por excedentes petroleros mientras que los recursos destinados a la inversión eran insuficientes para afrontar los rezagos y necesidades en la pequeña y mediana empresa en el campo, la industria y los servicios. Ante las opciones propuestas, específicamente aceptar un déficit moderado de 2% o 2.5%, el gobierno no cedía.

A nombre del PAN, Manuel Beristáin Gómez dijo que el presupuesto reiteraba los vicios de ejercicios anteriores en los cuales el gobierno no reducía su gasto corriente, el cual se ejercía sin eficiencia al mismo tiempo que no se hacía mucho por evitar la corrupción y la impunidad en su ejercicio. Por eso, el presupuesto era como los anteriores: un presupuesto rico para un país pobre; es decir, se continuaba depredando a la nación con presupuestos millonarios.

La culpa de las crisis era, dijo, de los funcionarios que dilapidaban el dinero de los impuestos. La reducción en la recaudación no era consecuencia de ciudadanos evasores, sino de la disminución de los ingresos de muchas empresas y de la desaparición de muchas otras. A esas empresas enfermas, insistió, el gobierno respondía pretendiendo aumentarles los impuestos mientras insistía en hacer caso omiso sobre reducir sus gastos. Prueba de ello era que el presupuesto aumentaba 35% en términos nominales y la burocracia continuaba creciendo sin un aumento en la calidad de los servicios. De esa manera, el gobierno no era un promotor de la creación de empleos, sino que se había transformado en un empleador en sí mismo.

Blancos específicos de su crítica fueron los subsidios a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, a los que calificó como subsidios a la ineficiencia que todos los mexicanos pagaban; los destinados a Conasupo y a los productores de tortilla, que no llegaban a quienes realmente los necesitaban; y a Ferrocarriles Nacionales, para cubrir pensiones, déficit de operación y deuda paraestatal.

Su partido, dijo, insistía en que el camino correcto para reactivar el desarrollo era bajar la carga impositiva a fin de aumentar los estímulos a la inversión productiva, al mismo

tiempo que se reducían los gastos del gobierno y se buscaba el equilibrio presupuestal. La situación era injusta en tanto el gobierno insistía en crear empleos públicos pagados con aumentos a los impuestos. En cuanto a las participaciones a estados y municipios, sostuvo que mientras a principios de siglo los ayuntamientos contaban con el 12.9% del total de los recursos recaudados por la Federación, a finales del mismo siglo la proporción era de sólo 4.6%, casi tres veces menos.

En cuanto al déficit propuesto -0.5%- alertó sobre el riesgo de que fuese utilizado por el gobierno con fines electorales, promoviendo artificialmente el crecimiento a fin de favorecer la imagen del partido del presidente Zedillo. El resultado del déficit propuesto, afirmó, sería fuente de inflación, a la cual se respondía con políticas recesivas que sólo contraían aún más el mercado nacional.

Finalmente, insistió en que los artículos 31 y 37 del dictamen extendían un cheque en blanco al Ejecutivo al facultarlo a hacer reducciones al presupuesto únicamente informando a la Cámara cuando se tratase de un porcentaje superior al 10% de los ingresos previstos, y a autorizar erogaciones adicionales, respectivamente.

A nombre de la fracción parlamentaria del PRI, Miguel Ángel García García insistió en la eficacia y corrección de la política presupuestaria presidencial, a la cual su partido apoyaba de manera responsable y razonada. Consideró que el presupuesto sí era congruente con el objetivo de fomentar el desarrollo económico pues el incremento del gasto en inversión física era de 26% y de 4% del PIB, la proporción más alta de la década, además de responder a la necesidad de gastar con eficiencia redefiniendo prioridades asignando mayores recursos para el gasto social -56% del total del gasto programable.

A pesar de que para la discusión en lo particular fueron reservados varios artículos -1o., 8o., 12, 15, 16, 17, 18, 20, 37, 68 y 75-, el debate concluyó con un intercambio de intervenciones en contra por parte de diversos panistas con las correspondientes a favor por parte de diversos diputados priistas después de que las fracciones del PRD y del PT abandonaron la sala de sesiones considerando estéril el debate; sostuvieron que era un hecho casi consumado la aprobación del dictamen por parte de la mayoría priista, por lo que saldrían de la sala y regresarían sólo para emitir su voto en contra. Poco después, el PAN decidió también no participar más en el debate. Así, el dictamen fue aprobado por 277 votos a favor y 105 en contra.

### III.2 EL DEBATE SOBRE EL PRESUPUESTO EN LA LVII LEGISLATURA 1997-1999 Y SOBRE EL PRESUPUESTO PARA 2001

Gracias a los cambios operados en la composición de la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura, se consolidaron varios cambios en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por vez primera, el Partido Revolucionario Institucional no logró la mayoría de las diputaciones. En el contexto del primer gobierno dividido de la historia reciente del país, la composición de la Cámara hizo evidente el agotamiento definitivo del sistema de partido hegemónico en el Poder Legislativo. A lo largo de la Legislatura, la capacidad y voluntad de los legisladores de todos los partidos para introducir cambios a las iniciativas presupuestales del Ejecutivo se reforzaron, fundamentalmente en la consignación de mayores facultades de control sobre el ejercicio del gasto público y de obligaciones de las dependencias federales para informar acerca del mismo tema a los legisladores,<sup>1</sup> y en cuanto a la reasignación de importantes montos hacia el llamado gasto social, hacia las partidas para las entidades federativas y municipios, y para diversos gastos de inversión pública, demandas opositoras durante todo el periodo analizado como ha sido descrito detalladamente en las páginas precedentes. La capacidad de las fracciones parlamentarias de oposición para contrapesar al PRI y al Ejecutivo Federal provino en gran medida de su constitución como un *bloque opositor* o *grupo de los cuatro*, por estar constituido por el PAN, el PRD, el PT y el PVEM, aunque en algunas ocasiones dicho bloque no operó por la decisión de alguno de sus miembros de aliarse al PRI, como fue el caso del PAN en 1997 y del PT en 1999.<sup>2</sup>

Es importante señalar, sin embargo, que no sólo es posible observar el reforzamiento de la calidad de Cámara como uno de los espacios fundamentales de los partidos para la pro-

<sup>1</sup> La atención de este trabajo se centra en el tema de las reasignaciones en montos originalmente propuestos por el Ejecutivo. El segundo aspecto, la capacidad de control y fiscalización de la Cámara y la consignación de obligaciones a las dependencias federales para informar sobre la ejecución del gasto público, es un tema que sin duda será fundamental en los próximos años.

<sup>2</sup> En los Parlamentos pueden constituirse dos tipos de mayorías. Una es la *mayoría gobernante*, constituida por el partido que ha logrado la mayoría de los escaños o por la alianza de partidos cuyo número de legisladores les permite precisamente decidir sobre la composición de los órganos de gobierno del Parlamento; aunque el poder de decisión así logrado es sin duda importante, no resulta necesariamente definitivo. El segundo tipo es la *mayoría legislativa*, constituida por el número de legisladores necesarios para aprobar las leyes según el reglamento interno del Congreso de que se trate. Como se vio con el *bloque opositor* durante la LVII Legislatura, una mayoría gobernante no necesariamente se traduce en una mayoría legislativa permanente, obviamente porque no siempre es posible una coincidencia en los diversos negocios que requieren de la aprobación parlamentaria y los partidos no siempre tienen los incentivos para colaborar como parte de un bloque. Estas consideraciones serán mejor comprendidas mediante la descripción de los procesos de aprobación presupuestal descritos en las páginas siguientes.

moción de sus proyectos económicos y sus posiciones ideológicas. Finalmente, también muchos de los criterios de racionalidad económica impulsados por los tres últimos gobiernos priístas, fundamentalmente respecto a la disminución progresiva de la participación del gasto público en relación con el tamaño de la economía, el equilibrio presupuestario, el límite al endeudamiento y el combate a la inflación como pilares del papel del Estado en la promoción del desarrollo, fueron aceptados por una parte significativa de la oposición. Dentro del debate político sobre el gasto público, es posible no sólo encontrar los puntos de conflicto y diferencia, sino también las coincidencias que más allá de los cuestionamientos puramente ideológicos, sin duda serán parte sustantiva de la conducción presidencial del desarrollo en los años por venir, independientemente de qué partido provenga el titular del Ejecutivo Federal y cuál sea la composición política del Poder Legislativo como fue evidente en diciembre de 2000, al discutirse el presupuesto del primer gobierno federal no priísta.

En síntesis, la Cámara de Diputados dejó de ser mera espectadora de la política presupuestaria presidencial avalada disciplinadamente por las fracciones parlamentarias del PRI. Esa situación se expresa en los cambios diversos que se introdujeron a las iniciativas del Ejecutivo Federal tanto para reasignar montos y para limitar la discrecionalidad presidencial en el ejercicio del gasto público. Sin embargo, esto no ha significado la transformación radical de la política presupuestaria del gobierno federal y mucho menos del modelo de desarrollo *modernizador* impulsado por los tres últimos presidentes priístas y por el presidente panista Vicente Fox como explicamos en las siguientes páginas.

### **III.2.1 El debate sobre el presupuesto para 1998**

La primera iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación que los diputados de la LVII Legislatura discutieron era congruente con las líneas generales de política económica sostenidas por el gobierno de Ernesto Zedillo. En particular, el titular del Ejecutivo Federal nuevamente insistió en los dos ejes fundamentales de su estrategia de gasto público: continuar limitando el gasto público a la suma de recursos fiscales y crediticios, y por lo tanto insistir en la disminución del déficit, y continuar rediseñando las prioridades con énfasis al gasto social destinado a los grupos en pobreza extrema. En la presentación de su iniciativa, el presidente de la República también señaló la preocupación de su gobierno por incluir en su política presupuestaria el mayor número posible de planteamientos de los legisladores de

todos los partidos políticos, a pesar de las restricciones financieras, en particular reforzando las políticas de apoyo social, la inversión pública y el federalismo; además, ofrecía proporcionar mayor información sobre la utilización del gasto público. Dichos ofrecimientos denotan la preocupación del gobierno por lograr el apoyo de los partidos opositores en una Cámara de Diputados sin mayoría priista.<sup>3</sup>

Por eso, señalaba que los recursos para elevar el bienestar social crecía a una tasa dos veces superior en relación con la que crecería el gasto programable durante 1998, mientras que los recursos destinados al combate a la pobreza extrema lo harían a una tasa cinco veces superior. De la misma manera, el gasto público propuesto para inversión en infraestructura crecería más de 30% real -lo cual era el aumento más significativo durante la última década-, destinado a hidrocarburos, electricidad, infraestructura hidráulica y transporte. Además, se incluía un nuevo ramo presupuestario denominado Ramo 33 de "Aportaciones Federales a Entidades y Municipios" que integraba tres fondos: el primero para la atención de la educación básica y normal en las entidades federativas; el segundo, para los servicios de salud; y el tercero, para atender las necesidades de inversión en infraestructura social básica en los municipios, dando mayor atención a aquellos con los niveles de marginación más altos.<sup>4</sup>

La disciplina presupuestaria, recordaba el presidente Zedillo, había contribuido a la recuperación económica tras la severa crisis de 1994-1995, y se le mantendría como apoyo vital para el crecimiento a largo plazo. Para lograrla, advirtió que era imperativo revisar el sistema tributario a fin de financiar el gasto público con fuentes estables y permanentes evitando en lo posible financiar al gobierno con la renta petrolera, la cual debería destinarse a la inversión. No hacerlo equivaldría a reducir los recursos que pertenecían también a las generaciones futuras de mexicanos. Aunado a lo anterior, puntualizó, el gobierno debería continuar racionalizando sus erogaciones y disminuyendo su gasto corriente no ligado a programas y proyectos estratégicos para enfocarlo hacia los grupos menos favorecidos.

Con esos antecedentes, aunque el gasto neto total aumentaría un 2.8 % respecto al cierre esperado de 1997, su relación con el PIB sería de 23.0%, ligeramente inferior a la de 1997; la inflación para 1998 era estimada en 12% mientras que el déficit propuesto era de 1.25%

<sup>3</sup> Véase "Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1988" en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 11 de noviembre de 1997. Diario 27.

<sup>4</sup> Dichos recursos no invalidaron los que corresponden a las entidades federativas y los municipios según la Ley de Coordinación Fiscal, y que aparecen en el PEF en el Ramo 28.

del PIB. El gasto social, como prioridad, tendría una participación dentro del gasto programable de 57.5% frente al 54.7% que tendría hacia el cierre de 1998. Para reforzar el federalismo, además de la creación del Ramo 33, se proponía que durante 1998 los gobiernos locales ejercieran el 33% del gasto primario mientras que el federal, el 28%.<sup>1</sup>

A diferencia de lo ocurrido en la Legislatura LVI, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la LVII Legislatura se estrenó como dictaminadora del presupuesto proponiendo diversos cambios,<sup>2</sup> resaltando los aumentos al recién creado Ramo 33 por 3655.3 millones de pesos; 30 millones más a Desarrollo Social (Sedesol); un aumento de 267.8 millones a Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap); una reducción de 400 millones al Instituto Federal Electoral (IFE); la reducción de 1400 millones a varios ramos administrativos para compensar los aumentos mencionados; la reducción de 6400 millones para las Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero para reasignarlos al Ramo 33, especialmente para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, creado como producto de las negociaciones del presupuesto entre los partidos. En el cuadro siguiente se muestran de forma esquemática los cambios propuestos:

**CUADRO 1**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA INICIATIVA DE PEF PARA 1998**

TIPO DE MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS MODIFICADOS
Cambios en montos y asignaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reasignan 267.8 millones de pesos del Programa Nacional de Reforestación al Ramo Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (artículo 8).</li> <li>- Se reasignan 1 667.2 millones de pesos del DIF al Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33 para que las entidades federativas administren completamente los programas de desayunos escolares, apoyos alimentarios y los de asistencia social para los grupos en pobreza extrema (artículo 8).</li> <li>- Se aumentan 1988.1 millones al Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33, tomados del Comité Administrador del programa Federal de Construcción de Escuelas (artículo 8).</li> <li>- Se aumentan 30 millones de pesos a Desarrollo Social tomados de Desarrollo Social y Productivo en regiones de Pobreza para pro-</li> </ul>

<sup>1</sup> Cfr. "Dictamen del Presupuesto de Egresos de la federación 1998" en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de diciembre de 1997. Diario 42.

<sup>2</sup> Cfr. Ídem.

	<p>gramas de desarrollo social de pueblos indígenas (artículo 8).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reducen 400 millones al Instituto Federal Electoral para compensar parte de los aumentos arriba descritos (artículo 9).</li> <li>- Se reducen 1400 millones de pesos a Provisiones Salariales y Económicas para compensar los aumentos propuestos (artículo 14).</li> <li>- Se reducen 1 mil 035 millones 800 mil pesos al Ramo Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (artículo 17).</li> <li>- Se aumentan 6 400 millones para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, tomando los recursos de las Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero.</li> </ul>
Modificaciones de redacción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reforma el artículo 8 a fin de mostrar los cambios de asignaciones respectivos.</li> <li>- Se reforma el artículo 9 para mostrar la disminución al IFE.</li> <li>- Se reforma el artículo 14 para mostrar la disminución a Provisiones Salariales y Económicas. Así mismo, se reasigan los recursos de las partidas secretas para disminuirlas y se establece la necesidad de contar con reglas para que la Contaduría Mayor de hacienda realice un control y seguimiento de las mismas sin que por ello pierdan su carácter secreto.</li> <li>- Se reforma el párrafo cuarto del artículo 15.</li> <li>- Se reforma el artículo 16.</li> <li>- Se reforma el artículo 17 a fin de mostrar la disminución al Ramo Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.</li> <li>- Se reforma el artículo 18 para mostrar el aumento a Medio Ambiente, Recursos Naturales y pesca. Además, se crea el Fondo para la Estructura Social Estatal.</li> <li>- Se reforma el artículo 19 para establecer el Fondo para la Infraestructura Social Estatal y los recursos que le corresponden. Además, se propone crear el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.</li> <li>- Se reforma el artículo 20 para mostrar la disminución a las Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero.</li> <li>- Se reforma el artículo 26 a fin de mostrar el monto reasignado del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.</li> <li>- Se reforma el segundo párrafo del artículo 27.</li> <li>- Se reforma el artículo 44 para acotar la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en la asignación de los ingresos excedentes, esta-</li> </ul>

	<p>bleciendo su aplicación específica para fortalecer las haciendas municipales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se adiciona un artículo 45 para establecer las medidas que deberá tomar el Ejecutivo Federal en caso de disminución de los ingresos previstos.</li> <li>- Se reforma el artículo 59 a fin de limitar la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de estímulos económicos para los servidores públicos.</li> <li>- Se reforma el artículo 60 a fin de limitar la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de estímulos económicos para los servidores públicos.</li> <li>- Se reforma el artículo 61 a fin de limitar la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de estímulos económicos para los servidores públicos.</li> <li>- Se reforma el artículo 84.</li> <li>- Se adiciona un artículo transitorio noveno con el objeto de promover medidas de racionalidad, austeridad y compactación de estructuras en las delegaciones estatales de las secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social.</li> <li>- Se adiciona un artículo transitorio décimo.</li> <li>- Se adiciona un artículo transitorio primero.</li> <li>- Se adiciona un artículo transitorio décimo segundo.</li> <li>- Se adiciona un artículo transitorio décimo tercero.</li> <li>- Se adiciona un artículo transitorio décimo cuarto.</li> </ul>
Artículos que se suprimen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se elimina el artículo 36 y su contenido se incorpora a un nuevo artículo 45.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de "Dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación 1998" en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de diciembre de 1997. Diario 42.

El proceso de discusión y votación del dictamen fue sintomático de los cambios ocurridos en la composición de la Cámara y de los conflictos y diferencias entre las fuerzas ahí representadas. Muy relevante resultó la ruptura del *bloque opositor* durante los trabajos para la elaboración del dictamen, de manera que sólo sobrevivió la alianza PRD-PT-PVEM frente al PAN que al final decidió aliarse al PRI para aprobar el dictamen. En ese momento, se hicieron evidentes las diferencias entre los dos principales partidos de oposición en materia económica.

El PT y el PVEM apoyaron la posición del PRD en contra del dictamen, considerando que la jerarquización de prioridades del gobierno no correspondía a las necesidades más apremiantes de la sociedad. Mientras el Verde Ecologista criticó lo escaso de los recursos

destinados a la preservación del medio ambiente frente al gasto administrativo en diversas dependencias federales, el PT arremetió en contra de los rescates bancario y carretero, contra la *partida secreta* asignada a la Presidencia de la República y en contra de la discrecionalidad del Ejecutivo federal para absorber deuda durante dichos procesos.

El centro del debate estuvo constituido, sin embargo, por el intercambio de acusaciones entre el PRD y el PAN,<sup>7</sup> al que el primer partido acusó de haber reventado al bloque opositor. A nombre de la fracción parlamentaria panista, Javier Casteló Parada anunció el apoyo de su partido al dictamen al considerar que recogía sus propuestas e inauguraba la democratización en el ejercicio del poder. Concretamente, dijo que gracias a su partido el dictamen contenía una propuesta de finanzas públicas sanas y un gasto cuyo financiamiento no se traduciría en déficit, pues el gobierno debería sujetarse a los recursos fiscales disponibles y a un límite preciso de endeudamiento.

Además de eso, consideró que el presupuesto dictaminado impulsada la antigua demanda de su partido por impulsar el federalismo en el ejercicio del gasto público. Respecto al combate a la pobreza extrema, expresó la opinión de su partido de que el gasto social del Estado debería mantenerse como una obligación moral ante la incapacidad de los grupos que la padecían para superarla por sus propios medios. La función de ese gasto debería ser, consideró, la habilitación de los marginados para que pudiesen superar sus carencias por sus propios medios y no mediante la intervención directa del gobierno. Por eso, dijo, su partido había propuesto y logrado los recursos para el recién creado Ramo 33 con aportaciones para la estructura social estatal agregado a las participaciones para entidades fedrativas y municipios propuesto originalmente por el Ejecutivo. De esa manera, los recursos para el combate a la pobreza perdían su carácter clientelar al dejar de ser administrados por el gobierno federal, y serían ejercidos por los gobiernos locales, conocedores de las necesidades de sus comunidades. A iniciativa de su partido, dijo, también parte de los recursos propuestos para el rescate bancario habían sido reasignados al Ramo 33 para aliviar la carga del endeudamiento de los municipios, producto del anterior centralismo presupuestario. Así, poco a poco se hacía realidad el ideal panista de *menos Estado y más ciudadanía*.

Igualmente, afirmó, había sido gracias a la propuesta de Acción Nacional que se habían introducido al dictamen diversas disposiciones para disminuir la discrecionalidad del Ejecutivo en la asignación de premios al desempeño de funcionarios públicos, fijando topes

<sup>7</sup> Cfr. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de diciembre de 1997. Diario 42.

máximos por nivel jerárquico y salarial. Además, aunque la partida secreta no había desaparecido, había sido reducida a propuesta de su partido, el cual persistiría hasta hacerla desaparecer. Finalmente, alabó el principio de austeridad incorporado al dictamen para desincorporar entidades gubernamentales que duplicaban funciones, que eran utilizadas con propósitos electorales y partidistas, y que significaban la yuxtaposición de poderes en el ámbito estatal.

Muy diferente fue la percepción del PRD. Su legislador y presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, Ricardo García Sáinz Lavista, expresó la frustración de su partido por la pérdida de la oportunidad para utilizar el proceso de aprobación de Presupuesto de Egresos de la Federación para impulsar cambios sustantivos a la política económica *neoliberal* impuesta por los tres últimos gobierno priistas. Específicamente, expresó su descontento porque no se había cancelado la partida secreta; porque no se asignaban, a su parecer, recursos suficientes para el desarrollo agropecuario, al impulso a la pequeña y mediana empresas; porque se debilitaban programas sociales como abasto de leche y tiendas rurales; porque la alianza PRI-PAN había rechazado la propuesta perredista para aumentar los salarios de los trabajadores al servicio del Estado 5% por arriba de la inflación; y finalmente, porque no se habían adoptado medidas para transparentar el rescate bancario. La discusión subió de tono y los panistas acusaron a los perredistas de practicar el populismo y la demagogia, mientras éstos acusaron a los miembros del blanquiazul de haber echado por la borda la oportunidad histórica de devolver al Legislativo sus facultades en materia presupuestal creando con el PRI una mayoría de que ya debería haber sido eliminada.

El PRI se limitó a ser un simple espectador en la disputa entre los dos principales partidos opositores. Laura Alicia Garza Galindo simplemente alabó el dictamen considerando que era incluyente por incorporar las propuestas fundamentales de todas la fuerzas representadas en la Cámara; que contribuía a ofrecer mejores condiciones de vida a los mexicanos, particularmente a los marginados; que condensaba un nuevo federalismo presupuestal; que fortalecía la democracia y el Estado de Derecho; y que establecía reglas claras sobre la asignación de remuneraciones a los funcionarios públicos. Según lo hecho por el PAN, la legisladora priísta insistió en que esos cambios habían sido propuestos por su partido, incluida la creación del ramo 33.

Finalmente, el PRD decidió abandonar el salón de sesiones. En lo particular, sólo el PAN propuso dos modificaciones como se aprecia en el cuadro siguiente.

**CUADRO 2**  
**ARTÍCULOS IMPUGNADOS EN LO PARTICULAR AL DICTAMEN DE PEF PARA 1998**

PARTIDO	PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN
PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificar el artículo decimoquinto transitorio para establecer la obligación del Ejecutivo Federal para proporcionar información y documentación requerida por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, por conducto de una subcomisión que para tal fin debería crearse, para dar seguimiento a la aplicación de los recursos destinados a los programas de apoyo a deudores y de saneamiento financiero. Con el apoyo del PRI, la propuesta fue aprobada por 334 votos a favor y dos en contra.</li> <li>- Adicionar un artículo para reconocer la libertad del IFE para decidir qué programas sería afectados por la reducción de sus recursos, en el marco de su autonomía, y para proponer al Legislativo las modificaciones a sus ordenamientos internos que pudiesen resultar por la disminución de recursos mencionada. Con el voto a favor del PRI, la propuesta fue aprobada también por 333 votos a favor y tres en contra.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de diciembre de 1997. Diario 42.

En lo general, el dictamen fue aprobado por 341 votos a favor y 132 en contra.

### III.2.2 El debate sobre el presupuesto para 1999

En 1998, el secretario de Hacienda y Crédito Público, José Ángel Gurría Treviño,<sup>8</sup> reiteró que la estrategia económica del gobierno tenía como objetivos fundamentales promover el empleo y el crecimiento, pero con apego al equilibrio presupuestario y con una política monetaria orientada al abatimiento de la inflación. Gracias a esa estrategia, insistió, fue superada la crisis económica de finales de 1994 de manera tal que el consumo y la inversión privada, además de el crecimiento económico y la generación de empleos, se habían reactivo.

Recordó que 1998 había sido un año difícil para México por diversos eventos internacionales que afectaron el desempeño económico del país y las expectativas de crecimiento. Ante la pérdida de casi la tercera parte del valor del petróleo, la escasez de financiamiento

<sup>8</sup> "Comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público, José Ángel Gurría Treviño, para presentar las iniciativas de decreto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999," 13 de noviembre de 1998 s/d

externo, la volatilidad financiera internacional, la reducción de la demanda internacional de nuestras exportaciones y una reducción del crecimiento económico mundial, el gobierno refrendaba su compromiso por mantener finanzas públicas sanas. Por ello, en lugar de manejar la difícil situación aumentando el gasto público contratando nueva deuda a fin de financiar las metas económicas originalmente fijadas, el gasto público estaba siendo reducido —en gasto corriente y de inversión, sin afectar las asignaciones al gasto social— a fin de evitar los efectos adversos de mediano y largo plazo del endeudamiento —presiones inflacionarias, tasas de interés más elevadas, mayor depreciación del peso, menor inversión productiva y menor crecimiento económico. Al mismo tiempo, la estrategia monetaria dejaba de ser *neutral*, como se le había concebido originalmente, para ser más restrictiva a fin de elevar transitoriamente las tasas de interés para desalentar el consumo y así evitar presiones inflacionarias. Finalmente, dichas estrategias, aunadas a la libre flotación del peso, habían permitido que la economía mexicana se ajustara ordenadamente al difícil contexto internacional evitándose la contracción de la actividad económica y el desdoblamiento de la inflación.

Los objetivos de la política económica para 1999 serían lograr el mayor crecimiento posible del ingreso y del empleo, reducir al máximo posible la inflación y, relevante en el discurso presidencial hasta el fin del sexenio, dotar a la economía de la fortaleza fiscal y financiera necesarias para evitar los ciclos recurrentes de crisis económicas característicos de los fines de administración.

Subrayó que, desde la perspectiva del gobierno, sería precisamente el equilibrio de las finanzas públicas el pilar de la estrategia económica para el año de 1999. Para lograrlo, era indispensable aumentar los ingresos públicos pues la reducción del gasto en un país con tantas necesidades no debería convertirse en una práctica recurrente. Por ello, resultaba imperativo revisar la política fiscal a fin de aumentar de manera permanente los ingresos públicos reduciendo la dependencia hacia el petróleo, mejorar la equidad del sistema, avanzar hacia la simplificación del mismo, y otorgar los incentivos adecuados para aumentar el ahorro y la inversión. Dicha *reforma tributaria integral* continuaba siendo un tema pendiente de gran urgencia, remarcó, así como la creación de los espacios necesarios de negociación y reflexión entre Ejecutivo y Legislativo, lo mismo que el diseño de medidas para compensar a los sectores de menores ingresos por los efectos del aumento en la recaudación.

Informó que el presupuesto federal daría impulso a cinco aspectos estratégicos:

- a) impulso a las acciones para mejorar la seguridad pública en todo el territorio nacional, canalizando la mayor parte de los recursos adicionales a los gobiernos estatales para ser ejercidos de manera descentralizada;
- b) continuar aumentando el gasto social, en particular el destinado al combate a la pobreza extrema;
- c) aumentar el gasto en infraestructura básica, en particular en el sector energético, para fomentar la inversión productiva privada y social;
- d) fortalecer el federalismo aumentando los recursos manejados directamente por los estados;
- c) otorgar prioridad al desarrollo rural aumentando los recursos del rubro en 7.3% en términos reales.

Concretamente, se proponía un déficit presupuestario de entre 1.25% y 3% del PIB, con una inflación de 13%.

Al dictaminar la iniciativa presidencial, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, apoyó la propuesta presidencial sobre el objetivo central de la política económica; es decir, lograr el crecimiento sostenido de largo plazo a fin de aumentar las oportunidades de bienestar de los mexicanos presentes y de las generaciones futuras. Para ello, resultaba indispensable lograr dos objetivos: consolidar el equilibrio presupuestario y reorientar los egresos hacia las áreas prioritarias, a fin de elevar el bienestar en particular de los grupos más vulnerables de la sociedad.

Consideró adecuada, también, la perspectiva presidencial sobre la urgencia de transformar paulatinamente el sistema de financiamiento del gasto público –sistema tributario– a fin de que el gobierno contase con recursos estables de manera permanente y dependiera cada vez menos de los ingresos petroleros.

Nuevamente, sin embargo, varios cambios cualitativos y cuantitativos fueron recomendados.<sup>9</sup> De los cambios más importantes, resaltan la disminución al gasto neto total en 10,670,400,000.00, considerando que los precios internacionales de nuestro petróleo caerían

---

<sup>9</sup> Cfr. "Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999", <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/Dictamenes/presupue1999.html#Dicta981230Presu>

an a 9.25 dólares por barril, precio inferior en 1.75 dólares al considerado en los Criterios Generales de Política Económica presentados por el Ejecutivo Federal haciendo recaer la mayor parte de los recortes en gastos administrativos y en rubros considerados como no prioritarios y en los recursos para el llamado *rescate bancario*.

Por eso, se propusieron reducciones al Legislativo Federal por 60 millones de pesos; al Poder Judicial por 580 millones; al IFE por 400 millones de pesos; al Ejecutivo Federal por 4 mil 473 millones 690 mil pesos; 360 millones al Fondo de Desastres Naturales; y reducciones a los Fondos de Aportaciones para Infraestructura Social y Fondo de Aportaciones Múltiples y al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en \$1,300,000,000.00. Relevante resultó que, de nueva cuenta, se redujeron recursos por 22 mil 195 millones 103 mil 990 pesos a las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, seguramente a propuesta de los partidos de oposición que siempre fueron muy críticos sobre el ~~pesado~~ ~~bancario~~ ~~de~~ ~~las~~ ~~reducciones~~ y los cambios en la estimación de los ingresos, también fueron propuestos algunos aumentos para las entidades federativas y municipios: 3 182,2 millones de pesos a las participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 4 mil 644 millones 210 pesos al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, probablemente también por la insistencia de la oposición sobre el tema. En el cuadro siguiente se muestran de manera sintética los cambios propuestos:

**CUADRO 3**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA INICIATIVA DE PEF PARA 1999<sup>10</sup>**

TIPO DE MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS MODIFICADOS
Cambios en montos y asignaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reduce el gasto neto total en 10,670,400,000.00 (artículo 5).</li> <li>- Se reduce el presupuesto al Legislativo Federal (artículo 6) por 60 millones de pesos.</li> <li>- Se reduce el presupuesto al Poder Judicial por 580 millones (artículo 7).</li> <li>- Se reduce el presupuesto al IFE por 400 millones de pesos (artículo 8).</li> <li>- Se reduce el presupuesto al Ejecutivo Federal por 4 mil 473 millones 690 mil pesos en materia de adquisición de combustibles, gastos de alimentación y utensilios, servicios de asesoría y estudios, gastos en servicios de</li> </ul>

<sup>10</sup> Fuente: elaboración propia a partir de "Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999", <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/Dictamenes/presupue1999.html#Dicta981230Presu>

	<p>traslado e instalación, adquisición de bienes y vehículos, servicios telefónicos, gastos de mantenimiento, viáticos, servicios oficiales, arrendamientos y servicios de difusión e información, y por ajustes adicionales en los gastos de operación y programas de inversión por un monto de inversión, incluyendo la disminución de las previsiones para creación de plazas y ajustes en programas y metas (artículo 9).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reducen 360 millones al Fondo de Desastres Naturales (artículo 10).</li> <li>- Se reducen 22 mil 195 millones 103 mil 990 pesos a las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero para los programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la banca (artículo 10).</li> <li>- Se aumentan las participaciones a Entidades Federativas y Municipios por 3 182,2 millones de pesos (artículo 10).</li> <li>- Se aumentan 4 mil 644 millones 210 pesos al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal,</li> <li>- Se reducen los Fondos de Aportaciones para Infraestructura Social y Fondo de Aportaciones Múltiples, y se reduce el monto del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en 1,300,000,000.00.</li> </ul>
<p>Modificaciones de redacción</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reforma el artículo 4.</li> <li>- Se reforma el artículo 5 para mostrar la disminución por 10 mil 670 millones 400 mil pesos al gasto neto total.</li> <li>- Se reforman los artículos 6, 7, 8, 9, 10, para mostrar las modificaciones descritas.</li> <li>- Se reforma el artículo 11 a fin de mostrar los ajustes arriba descritos en las asignaciones al Ejecutivo Federal.</li> <li>- Se reforma el artículo 11 a fin de mostrar la disminución al Fondo de Desastres Naturales.</li> <li>- Se reforma el artículo 13 a fin de que muestre los ajustes a las Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero, al Fondo Bancario de Protección al Ahorro y de Apoyo a Deudores.</li> <li>- Se reforma el artículo 15.</li> <li>- Se reforma el artículo 17 a fin de mostrar el cambio en las asignaciones al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, a los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social y de Aportaciones Múltiples y al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.</li> <li>- Se reforma el artículo 20.</li> <li>- Se reforma y adiciona el artículo 34.</li> <li>- Se reforma y adiciona el artículo 37.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reforma el artículo 38.</li> <li>- Se adiciona el artículo 40.</li> <li>- Se reforma el artículo 45.</li> <li>- Se reforma el artículo 68.</li> <li>- Se reforma el artículo 76.</li> <li>- Se adiciona un artículo octavo transitorio.</li> <li>- Se adiciona un artículo noveno transitorio.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo transitorio.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo primero transitorio.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo segundo transitorio.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo tercero transitorio.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo cuarto transitorio.</li> </ul>
Artículos que se suprimen	- No se propone suprimir artículo alguno.

Como había ocurrido un año antes, las negociaciones para aprobar el gasto público fueron difíciles. En particular, el monto de recursos asignados para el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), fue uno de los temas más polémicos que impidió lograr acuerdos antes del fin del periodo ordinario de sesiones –15 de diciembre- de la Cámara de Diputados, por lo que el presupuesto fue aprobado en un periodo extraordinario el 30 de diciembre de 1998. De hecho, ello fue posible gracias al voto mayoritario de las bancadas del PRI y del PAN, en tanto que el PRD, el PT y el PVEM cuestionaron severamente tanto el dictamen como la alianza entre priístas y panistas. Por segundo año consecutivo, la mayoría opositora no logró mantenerse unida.<sup>11</sup>

A nombre del PVEM, Jorge Emilio González Martínez abrió el debate cuestionando los 18 mil millones de pesos –30% más que el monto asignado para el ejercicio en curso- que el dictamen proponía fueran asignados para el polémico *rescate bancario*, al mismo tiempo que el gasto programable continuaba reduciéndose, no se había realizado la reforma fiscal prometida y la protección al medio ambiente estaba ausente en el gasto propuesto.

En términos similares, María Mercedes Maciel Ortiz, del PT, acusó al PRI y PAN de haber *tomado como rehén* al Congreso de la Unión obligándolo a claudicar de las tareas que le eran propias. Fruto de esa alianza eran, sostuvo, los recortes a las inversiones públicas como resultado de la reducción en el gasto programable, el mantenimiento del gasto para el combate a la pobreza en los mismos niveles de 1998 mientras los rezagos se acumulaban y la pobreza aumentaba y el otorgamiento de mayores recursos para los capitales bancario y

<sup>11</sup> La versión estenográfica del debate me fue proporcionada por el Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) de la Cámara de Diputados.

financiero, beneficiarios del Fobaproa. El PAN, remató, había traicionado su oportunidad de demostrar que era un verdadero partido de oposición y se había sometido a los intereses oligárquicos y empresariales que representaba.

A nombre del PAN, Roberto Ramírez Villarreal arremetió en contra de los perredistas y de los perredistas, acusándolos de ser incapaces de elaborar propuestas serias y viables, argumentando que la confusión ideológica de los mismos había atorado las negociaciones del presupuesto. El gobierno del Distrito Federal había colaborado en el mismo sentido, sostuvo, buscando ganar mayores ventajas fiscales y presupuestarias.

En contrapartida, el diputado Ramírez alabó el dictamen presentado para su aprobación. En particular, argumentó que gracias al PAN el presupuesto había sido reducido para evitar que una caída en los precios del petróleo obligara al gobierno a aumentar impuestos para mantener el monto de recursos originalmente propuestos. Como razones del apoyo panista, también señaló que aunque el gasto neto total se reducía, habían sido aumentadas las Participaciones a Entidades federativas y Municipios así como el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal,<sup>12</sup> se establecían medidas para adelgazar y eficientar al gobierno limitando su acción sólo en las áreas en las cuales los ciudadanos no podían actuar sin su apoyo, el gasto social sería ejercido con mayor transparencia además de que la inversión pública se reorientaba para el fortalecimiento de la infraestructura de apoyo a las iniciativas privada y social.

Sobre el tema del rescate bancario, su argumentación fue muy interesante. Afirmó que los recursos serían destinados al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB); esa acción equivalía a dar la *muerte final* (sic) al Fobaproa. En resumen, remató, el PAN apoyaba el dictamen pues todas las modificaciones realizadas eran producto de la acción legislativa de la bancada blanquiazul.

Las diferencias en materia económica entre los dos principales partidos opositores nuevamente se evidenciaron. Mientras el PAN consideró positiva la reducción de la intervención directa del gobierno en la economía a través del gasto público, el perredista Pablo Gómez Álvarez lamentó el apoyo de sus colegas priistas y panistas a la política económica del gobierno pues implicaba, consideró, el retiro del Estado como principal promotor del desarrollo económico. Curiosamente, cuando podría esperarse una actitud más belicosa del PRD en contra del PAN y el PRI, el orador terminó su intervención diciendo que frente

---

<sup>12</sup> Véase cuadro 3.

dicha coalición legislativa, su partido insistía en defender la política de los principios así como la rectitud, ausentes en sus colegas priístas y panistas.

Finalmente, el priista Guillermo Barnés García fijó la posición de su partido considerando que el dictamen conciliaba el crecimiento económico, la estabilidad, la creación de empleos, la atención a las principales demandas sociales, la promoción de la seguridad pública y el apoyo al desarrollo agropecuario al mismo tiempo que reducía la discrecionalidad en el ejercicio del gasto público. Respecto a la reducción al gasto neto, manifestó su descontento por la inevitable afectación sobre programas del gobierno de interés para su partido y el gobierno federal.

Con el voto favorable de los priístas y de los panistas, el dictamen fue aprobado por 308 votos a favor y 121 en contra.

### **III.2.3 El debate sobre el presupuesto para 2000**

El último proceso de aprobación de Presupuesto de Egresos de la Federación durante la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados fue un caso atípico en la historia política reciente de México. El nivel de enfrentamiento entre los partidos de oposición con el Ejecutivo Federal y el PRI fue tal, que se requirieron dos periodos extraordinarios para la aprobación del gasto público. El enfrentamiento había iniciado el 1 de septiembre cuando el panista Carlos Medina Plascencia, al contestar el Informe Presidencial como presidente del Congreso, aprovechó la ocasión para recriminar al presidente Zedillo lo que a juicio de su partido eran una serie de promesas incumplidas de toda índole. Durante los últimos días de noviembre y durante diciembre, la guerra de declaraciones aumentó, y el presupuesto fue aprobado en un segundo periodo extraordinario de sesiones tras intensas jornadas de negociación en las cuales fue objeto de quizá la más significativa transformación desde la consolidación del partido de la revolución como hegemónico en el Congreso entre los años treinta y cuarenta.

La iniciativa presidencial fue congruente con la estrategia sostenida desde el inicio del periodo sexenal al reiterar que el objetivo fundamental de la estrategia económica de la administración 1994-2000 había sido lograr el crecimiento estable de la economía con el aumento sostenido del nivel de empleo con salarios mejor remunerados. Ello, mediante la aplicación de políticas públicas responsables, que en el caso del gasto público implicaban el equilibrio presupuestal. Por eso, se propuso un gasto que, aunque aumentaría casi 4.5% con

relación al cierre estimado para 1999, su participación como proporción directa del PIB sería de 22.7%, el mismo nivel que en el año que concluía. La relación entre 1994 y 2000 en ese indicador mostraba una reducción de 0.2% como resultado de la disminución del gasto programable y del costo financiero de la deuda. Como prueba del compromiso social del gobierno, fue destacado el nivel de recursos para el gasto social, que aumentaba 5.9% en términos reales y representaba el 60.7% del gasto programable, el nivel más alto de las dos últimas décadas.<sup>13</sup>

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, integrada en su mayoría por miembros del *bloque opositor o grupo de los cuatro* y presidida por el perredista Ricardo García Sáinz Lavista, elaboró un dictamen insólito que tuvo que ser presentado en un primer periodo extraordinario de sesiones al no haberse alcanzado los consensos antes de la clausura del periodo ordinario, el día 15 de diciembre.<sup>14</sup> Consideró el presupuesto propuesto por el Ejecutivo Federal como notoriamente insuficiente para atender las demandas de la población y para sentar las bases para un desarrollo económico de largo plazo y que el gasto público propuesto para el año 2000, difícilmente podría cumplir con los objetivos de crecimiento, empleo y bienestar social. La causa, establecía, era la débil estructura fiscal y la excesiva dependencia que mostraban las finanzas públicas respecto de los ingresos petroleros pues que el Gobierno Federal no había asumido su responsabilidad de proponer al Congreso de la Unión una reforma fiscal que permitiera fortalecer los ingresos públicos, ampliar la base tributaria y que facilitara el pago de los impuestos a los individuos y a las empresas. Además, se objetaba que durante 1999 los niveles de gasto público habían continuado su tendencia decreciente, de manera que el gasto programable del Gobierno Federal había alcanzado mínimos históricos desde 1997, lo que se había reflejado en el detrimento de la cobertura y calidad de los servicios públicos que ofrecía el Estado Mexicano a la población. Como dato específico, señalaba que para el 2000 el Ejecutivo Federal proponía un gasto programable que representaba el 15.46 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) estimado para el año 2000, menor al pronosticado para el cierre de 1999 equivalente al 15.52 por ciento. Este sería, remarcaba, el menor porcentaje de gasto programable por lo

<sup>13</sup> Cfr. "Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2000", documento PDF de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP <http://www.shcp.sse.gob.mx/index.htm>

<sup>14</sup> Véase "Dictamen de la Comisión de programación, Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2000", en *Diario de los Debates de Cámara de Diputados*, 21 de diciembre de 1999. Diario 1 periodo extraordinario.

menos de los últimos veinte años. Para remediarlo, la Comisión propuso un aumento de casi 7 mil 500 millones de pesos al gasto neto total.

Las diferencias también se referían al monto de los ingresos petroleros previstos por el gobierno, rubro en el que el dictamen consideraba muy conservadoras las previsiones gubernamentales -15.5 dólares por barril para 2000 cuando al cierre de 1999 el precio era de 22 dólares; la propuesta de la Comisión era estimar el precio promedio en 16 dólares por barril. También señalaba que, a su parecer, el gobierno no proponía medidas de racionalización similares a las de 1998 y 1999 a fin de reducir erogaciones en áreas no prioritarias para salvar recursos que deberían canalizarse a la inversión productiva y al desarrollo social del país. Por ejemplo, a fin de atender demandas urgentes de la población, se proponía reducir las partidas al Poder Judicial y al Poder Legislativo en 1 150 millones y en 250 millones -100 millones a la Cámara de Diputados y 150 millones a la de Senadores-, respectivamente. En cuanto al Ejecutivo Federal, se reducía en 2 mil 780 millones 301 mil pesos diversos servicios personales en sus ramos administrativos. Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda debería reducir los recursos para el Sistema de Administración Tributaria en 251 296 000 pesos; la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural debería reducir sus gastos en 77 917 000; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en 277 500 000; y la Secretaría de Energía reducir las transferencias a Luz y Fuerza del Centro por 306 928 000 pesos. Además, las dependencias federales deberían realizar ahorros por 1 mil 332 millones de pesos. El punto de coincidencia con el Gobierno Federal era la necesidad de lograr el equilibrio presupuestal, de manera que se recomendaba mantener el déficit presupuestal propuesto de 1%, menor al 1.25% esperado para 1999 lo que sería posible mediante la serie de ahorros descrita y diversas reasignaciones.

Una considerable cantidad de cambios fueron propuestos. Resaltaron los de incrementar en 1 150 millones de pesos los recursos destinados al sector agropecuario -150 millones de pesos más al Programa Alianza para el Campo y 1000 millones más al Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales; 60 millones de pesos adicionales a diversos programas de apoyo a las micro, pequeñas y mediana empresas; 170 millones de pesos más al Consejo de Promoción Turística de México, dependiente de la Secretaría de Turismo; un incremento de 1 100 millones de pesos a Educación -1000 para apoyar la infraestructura educativa y la carrera magisterial, y 100 millones para elaborar y distribuir en las escuelas de educación básica un libro para fortalecer la cultura ecológica; un

incremento de 1 200 millones de pesos para Educación Superior e Investigación Científica y Tecnológica; un aumento de 3000 millones de pesos para otorgar un incremento a jubilados y pensionados del IMSS y a los jubilados ferrocarrileros; un aumento de 750 millones a varios programas de combate a la pobreza extrema -150 millones más para Diconsa, 300 millones más para Liconsa y 300 millones más para el Fidelist; un incremento de 800 millones de pesos a los programas de vivienda -400 millones para el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), 150 millones para el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y 250 millones para el programa de Vivienda Progresiva (VIVAH); se proponía la creación de un Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas dotado con 6 mil 870 millones de pesos adicionales a las participaciones a entidades federativas y municipios, a fin de ayudar a solucionar los problemas de finanzas públicas enfrentados por la mayor parte de los estados de la República, mejorar los servicios educativos y favorecer la creación de empleos en el ámbito regional; un aumento de 300 millones de pesos para labores de reforestación; un aumento de 100 millones para infraestructura de tratamiento de aguas residuales. El punto más álgido de las negociaciones se refería al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), proponiéndose que tal institución debería hacer un esfuerzo mayor a fin de recuperar una mayor cantidad de activos de los propuestos por el Ejecutivo, reduciéndose en al menos 2 mil 500 millones de pesos los recursos destinados a dicho rubro, además de establecer una serie de condiciones para el ejercicio de las partidas para el IPAB adicionando un artículo décimo tercero transitorio.

Por si fuera poco, la comisión mencionó que el Ejecutivo Federal, como constaba en la Cuenta Pública, solía hacer cambios considerables al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados de manera que al final del ejercicio existían diferencias considerables entre los gastos prioritarios autorizados y los montos realmente ejercidos, considerando la situación como consecuencia de las amplias facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, la ausencia de preceptos que englobaran las diversas situaciones que podían presentarse durante el ejercicio presupuestal, y por la falta de claridad de diversos ordenamientos establecidos en el decreto y en otros ordenamientos jurídicos, todo ello en detrimento de las facultades que en materia de finanzas públicas otorgaba la Constitución a la Cámara de Diputados.

El resultado había sido, señalaba, el abuso por parte de las autoridades federales en el ejercicio del gasto público para modificar las prioridades; no se trataba, insistía, de limitar la capacidad del gobierno para tomar decisiones oportunas, sino de evitar los excesos men-

cionados y la toma de decisiones unilaterales sin consultar a los legisladores. Por ello, se modificaba la iniciativa a fin de garantizar que las decisiones presupuestales del gobierno federal se ajustaran a los lineamientos aprobados por los diputados, para vigilar el uso del gasto público y para intervenir en la toma de decisiones cuando fuese necesario hacer modificaciones. La Comisión también proponía cambios a la iniciativa a fin de recibir de manera permanente información al respecto de cómo se ejercía el gasto, así como de la evolución de los principales programas de gobierno.

Además el dictamen –considerado en los medios de comunicación como *opositor*– expresaba la preocupación de la Comisión sobre la posibilidad de que el gasto público pudiese ser utilizado para favorecer al PRI en las elecciones presidenciales, recomendando el establecimiento preciso de calendarios para los programas sociales y evitando la difusión de los mismos en los días previos al proceso electoral, y para obligar al gobierno a informar a la ciudadanía que se trataba de acciones de gobierno no atribuibles a partido político alguno. Los diputados del PRI se negaron a avalar el dictamen y presentaron al pleno un voto particular, que, según el acuerdo parlamentario suscrito por las coordinaciones de los partidos, debería discutirse y someterse a votación en caso de ser rechazado el dictamen de la mayoría opositora.

En el cuadro siguiente se muestran los cambios propuestos:

**CUADRO 4**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS POR EL BLOQUE OPOSITOR A LA INICIATIVA DE PEF**  
**PARA 2000**

TIPO DE MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS MODIFICADOS
Cambios en montos y asignaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se aumenta en 7 494 millones de pesos el gasto neto total sobre la propuesta inicial del Ejecutivo Federal, como resultado del ajuste en las expectativas del precio del petróleo de 15.5 a 16 dólares por barril y al prever mayores ingresos por el establecimiento de aranceles a la importación de granos básicos. Por lo tanto, se proponía aumentar el gasto neto total a la cifra aprobada en la ley de ingresos, pasando a 1 billón 195,313.4 millones de pesos frente al 1 billón 187 819.1 millones propuesto en la iniciativa, manteniendo el nivel de déficit propuesto.</li> <li>- Se proponía reducir el presupuesto al Poder Judicial en 1 150 millones.</li> <li>- Se proponía reducir el presupuesto al Poder Legislativo en 250 millones –100 millones a la Cámara de Diputados y 150 millones a la de Senadores.</li> <li>- Se proponía reducir el presupuesto al Ejecu-</li> </ul>

tivo Federal en 2 mil 780 millones 301 mil pesos diversos servicios personales en sus ramos administrativos.

- Se proponía reducir a la Secretaría de Hacienda los recursos para el Sistema de Administración Tributaria en 251 296 000 pesos.
- Se proponía reducir a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural los gastos en 77 917 000.
- Se proponía reducir a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes 277 500 000.
- Se proponía reducir a la Secretaría de Energía las transferencias a Luz y Fuerza del Centro por 306 928 000 pesos.
- Además, las dependencias federales deberían realizar ahorros por 1 mil 332 millones de pesos.
- Se proponía incrementar en 1 150 millones de pesos los recursos destinados al sector agropecuario -150 millones de pesos más al Programa Alianza para el Campo y 1000 millones más al Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales.
- Se proponían 60 millones de pesos adicionales a diversos programas de apoyo a las micro, pequeñas y mediana empresas.
- Se proponían 170 millones de pesos más al Consejo de Promoción Turística de México, dependiente de la secretaría de Turismo.
- Se proponía un incremento de 1 100 millones de pesos a Educación -1000 para apoyar la infraestructura educativa y la carrera magisterial, y 100 millones para elaborar y distribuir en las escuelas de educación básica un libro para fortalecer la cultura ecológica.
- Se proponía un incremento de 1 200 millones de pesos para Educación Superior e Investigación Científica y Tecnológica.
- Se proponía un aumento de 3000 millones de pesos para otorgar un incremento a jubilados y pensionados del IMSS y a los jubilados ferrocarrileros.
- Se proponía un aumento de 750 millones a varios programas de combate a la pobreza extrema -150 millones más para Diconsa, 300 millones más para Liconsa y 300 millones más para el Fidelist.
- Se proponía un incremento de 800 millones de pesos a los programas de vivienda -400 millones para el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), 150 millones para el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y 250 millones para el programa de Vivienda Progresiva (VIVAH).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se proponía la creación de un Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas dotado con 6 mil 870 millones de pesos adicionales a las participaciones a entidades federativas y municipios.</li> <li>- Se proponía un aumento de 300 millones de pesos para labores de reforestación.</li> <li>- Se proponía un aumento de 100 millones para infraestructura de tratamiento de aguas residuales.</li> <li>- Se proponía reducir al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) 2 mil 500 millones de pesos</li> <li>- Se proponía un aumento de 400 millones de pesos para la Comisión Federal de Electricidad.</li> </ul>
<p>Modificaciones de redacción</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reforma y adiciona el artículo 2.</li> <li>- Se reforma el artículo 3.</li> <li>- Se reforma el artículo 4 para mostrar el aumento al gasto neto total, y para describir los cambios en asignaciones descritos.</li> <li>- Se modifica el artículo 5 a fin de mostrar la disminución de las asignaciones al Poder Legislativo Federal.</li> <li>- Se modifica el artículo 6 a fin de mostrar la disminución en las asignaciones para el Poder Judicial.</li> <li>- Se modifica el artículo 9 a fin de mostrar las <i>modificaciones en las asignaciones</i>.</li> <li>- Se modifica el artículo 10 a fin de mostrar las modificaciones a las asignaciones.</li> <li>- Se modifica el artículo 11 a fin de mostrar el aumento a la Comisión Federal de Electricidad, así como las modificaciones correspondientes a las empresas filiales de PEMEX.</li> <li>- Se modifica el artículo 12.</li> <li>- Se modifica el artículo 13 a fin de mostrar la reducción en las erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.</li> <li>- Se modifica y adiciona el artículo 14 a fin de mostrar la creación y asignación de recursos para el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y la <i>distribución de dichos recursos por entidad</i>.</li> <li>- Se modifica el artículo 16.</li> <li>- Se modifica el artículo 17.</li> <li>- Se modifica el artículo 18.</li> <li>- Se modifica el artículo 19.</li> <li>- Se modifica y adiciona el artículo 21.</li> <li>- Se adiciona un párrafo al artículo 23.</li> <li>- Se modifica el artículo 25.</li> <li>- Se adiciona con cuatro párrafos el artículo 26.</li> <li>- Se modifica el artículo 27.</li> <li>- Se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 32.</li> </ul>

- Se modifica el artículo 35.
- Se modifica el artículo 36.
- Se modifica la fracción I del artículo 37.
- Se modifica el artículo 38.
- Se modifica el artículo 39.
- Se modifica el artículo 41.
- Se elimina el segundo párrafo del artículo 42.
- Se adiciona un último párrafo al artículo 50.
- Se modifican el primero y segundo párrafos del artículo 51.
- Se modifica el artículo 52.
- Se modifica el primer párrafo y se adiciona un último al artículo 55.
- Se modifican la primera y tercera fracción del artículo 67.
- Se adiciona un tercer párrafo al artículo 70.
- Se modifica el artículo 73.
- Se modifica el artículo 74.
- Se modifican las fracciones II y IV y se adiciona una octava fracción al artículo 75.
- Se modifica el artículo 76.
- Se modifica el artículo 77.
- Se modifica el artículo 79.
- Se adiciona un artículo 81-BIS.
- Se modifica el artículo sexto transitorio.
- Se modifica el artículo noveno transitorio.
- Se adiciona un décimo primer artículo transitorio.
- Se adiciona un duodécimo artículo transitorio para establecer la obligación de que la papelería de los programas sociales tuviesen impresa la leyenda del carácter público y social del apoyo otorgado, y que el mismo no era atribuible a ningún partido y por lo tanto a ninguno se estaba obligado de manera alguna por recibir los beneficios correspondientes..
- Se adiciona un décimo tercer artículo transitorio conteniendo las condiciones para el ejercicio de los recursos destinados al Instituto de Protección al Ahorro Bancario..
- Se adiciona un décimo cuarto artículo transitorio para obligar a las dependencias del Ejecutivo Federal a retener los estímulos salariales hasta no haber logrado el ahorro por 1 300 millones de pesos.
- Se adiciona un décimo quinto artículo transitorio.
- Se adiciona un décimo sexto artículo transitorio sobre los 100 millones para el texto de cultura ecológica para las escuelas de educación básica.

Fuente: elaboración propia a partir de "Dictamen de la Comisión de programación, Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2000", en *Diario de los Debates de Cámara de Diputados*, 21 de diciembre de 1999. Diario 1 periodo extraordinario.

El debate fue *sui generis*. Los partidos de oposición lo aprobaron y el PRI lo criticó severamente, aunque el PT se alió transitoriamente con el PRI y de esa manera fue rechazado.<sup>15</sup>

Gloria Lavara Mejía, del PVEM, anunció el apoyo de su partido PVEM al dictamen al considerarlo adecuado para asegurar las condiciones necesarias para evitar una crisis de fin de sexenio al mismo tiempo que de verdad reflejaba las más caras aspiraciones de justicia del pueblo mexicano. Finalmente, dijo, se contaba con una propuesta de presupuesto producto del consenso de las fuerzas políticas representadas en la Cámara. Particularmente, señaló que la propuesta contenía disposiciones y recursos para la protección del medio ambiente. Gustavo Pedro Cortés, del PT, resaltó el hecho de que por vez primera las fuerzas de oposición de la Cámara hubieran logrado por consenso el diseño de un presupuesto alternativo con alto contenido social, aunque subrayó que su partido estaba insatisfecho con los logros debido a la falta de una reforma fiscal integral, de un gasto suficiente y equitativo para el desarrollo social y, lo más importante, la ausencia de un viraje en el modelo económico a fin de cerrar la brecha entre ricos y pobres. Esa posición era congruente, señaló, con el hecho de que su partido era el que más votaba en contra de las iniciativas presidenciales por ser parte de un modelo de desarrollo benefactor de los privilegiados en detrimento de los menos favorecidos. A pesar de considerar insuficientes los logros, anunció la intención del PT de votar a favor del dictamen dado que gran parte de sus propuestas para fortalecer el gasto para el combate a la extrema pobreza habían sido aceptadas, y sobre todo se habían limitado los programas de asistencia de los que el PRI podría beneficiarse electoralmente.

Por parte del PRD, Pablo Gómez Álvarez calificó como trascendental la confección del presupuesto alternativo, y llamó a los priistas, especialmente a los que en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública habían votado a favor, a brindar su apoyo. Ese presupuesto, argumentó, atendía mejor las necesidades de los jubilados y pensionados que el aumento originalmente propuesto por el Ejecutivo, al que calificó como burla; realmente apoyaba la educación pública y gratuita; realizaba una redistribución más justa de recursos a los estados; atacaba los altos salarios y premios otorgados a los altos funcionarios a la vez que favorecía a los empleados públicos; además, mejoraba los mecanismos de control del gasto público limitando la discrecionalidad del Ejecutivo. Finalmente, dijo, quedaba claro

---

<sup>15</sup> El debate puede ser consultado en *Diario de los Debates de Cámara de Diputados*, 21 de diciembre de 1999. Diario 1 periodo extraordinario.

que no era el Ejecutivo el que autorizaba el gasto, sino los legisladores; el Presidente, concluyó, sólo ejercería lo aprobado por los representantes de la nación.

La *celebración* del bloque opositor fue cerrada por Carlos Medina Plascencia, del PAN, quien calificó al día como un hito en la historia de México pues finalmente el Poder Legislativo recobraba para sí las facultades que legítimamente le correspondían, al haberle sido otorgadas por el pueblo de México, para transformar significativamente el presupuesto propuesto por el Ejecutivo Federal.

Además, sostuvo que si al inicio del periodo ordinario de sesiones se había terminado la ceremonia *versallesca* del informe presidencial, en la que el emperador habla y la corte escucha –en alusión a su respuesta al informe presidencial de 1 de septiembre–, el periodo extraordinario terminaba poniendo fin a la discrecionalidad del Ejecutivo para decidir el gasto de la Nación, y remató con la sentencia: “¡En la Cámara de Diputados ya no manda el Presidente de la República!”.

Calificó como chantajista la actitud del Presidente Zedillo y del PRI al anunciar caos y crisis si no se aprobaba el presupuesto del gobierno tal como se proponía originalmente, y sostuvo que eran precisamente los priistas quienes habían provocado las crisis pasadas y en ese momento pretendían mantener un sistema de privilegios en lugar de mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos.

El Congreso era, sostuvo, el mejor espacio para lograr el bien común de México por encima de los intereses de grupo; prueba de ello era el presupuesto a discusión, de rostro humano y socialmente justo, pero también responsable. Además, los cambios garantizaban que no se usaría discrecionalmente el gasto público para favorecer al PRI en las elecciones de 2000. Por si fuera poco, las reasignaciones a las aportaciones para las entidades reforzaban el federalismo. La pluralidad, sentenció, había llegado para quedarse.

A nombre del PRI, Guillermo Barnés García consideró las modificaciones hechas por el bloque opositor como una alianza para la crisis, como un golpe de Estado a la economía del país, además de poner en riesgo el empleo y el bolsillo de millones de mexicanos. Dijo que los priistas no habían votado a favor en la Comisión pues no podían avalar un acto de tanta irresponsabilidad; el consenso para lograr una propuesta seria de presupuesto, reviró al bloque opositor, no había sido posible y eso resultaba lamentable. El presupuesto, de hecho, aumentaba el gasto en ese momento para más tarde repartir la crisis.

Concretamente, criticó que los recursos excedentes sobre los que el bloque opositor había construido su propuesta eran totalmente inciertos y que fueran condicionados fuertemente los recursos para el IPAB, lo que sólo podría provocar mayores deudas para dicho instituto. En síntesis, concluyó, los opositores deberían ser felicitados pero por su demagogia, irresponsabilidad, confusión ideológica y el déficit que iban a provocar.

A pesar de la aparente solidez del *bloque opositor*, el dictamen fue rechazado por 248 votos en contra y 245 a favor gracias a una alianza armada al *vapor* entre el PRI y algunos petistas.<sup>16</sup> Dado que el dictamen no logró la mayoría de los votos, se procedió a discutir el voto particular de los diputados del PRI, pues eso procedía según el acuerdo parlamentario que normaba la sesión.

Es interesante hacer notar que entre el voto particular del PRI y el dictamen de la mayoría opositora existen una gran cantidad de semejanzas, aunque los puntos más álgidos se refirieron a los recursos para el IPAB y las asignaciones diversas para las entidades federativas y los municipios.<sup>17</sup> A pesar de considerar como insuficientes los recursos propuestos por el Ejecutivo Federal para varios rubros como educación y salud, entre otros, consideró acertado en términos generales el presupuesto para el 2000 pues se estructuraba sobre las bases de un crecimiento sostenido de largo plazo, lo cual mantenía una línea coherente con los objetivos de política económica planteados por el Ejecutivo Federal a partir de la emergencia económica que se presentó en 1994, en particular, al promover el equilibrio de las finanzas públicas sin descuidar el gasto social particularmente destinado a los grupos sociales más vulnerables.

Los cambios en asignaciones propuestos por el PRI fueron diversos. Coincidieron en incrementar en 7 494 300 000 al gasto neto total del Presupuesto a causa del ajuste en las estimaciones del precio del crudo mexicano de exportación, para pasar de 15.50 a 16.0 dólares por barril, de otros aumentos en los ingresos considerados en la Ley de Ingresos de la Federación y de reasignaciones al gasto, igualmente que en reducir en 250 000 000 el gasto del Poder Legislativo y en 1 150 000 000 el gasto programable del Poder Judicial, además de aumentar 400 millones a la Comisión Federal de Electricidad. En otros temas, coincidie-

<sup>16</sup> Instantes después, en tribuna, los legisladores del PT afirmaron que su alianza con el PRI era una lección para los partidos mayoritarios, los cuales solían desdeñar a los partidos pequeños (PT y PVEM) considerándolos como de poca importancia para la toma de decisiones en la Cámara. Cfr. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 21 de diciembre de 1999. Diario I periodo extraordinario.

<sup>17</sup> El voto particular puede ser consultado en *Diario de los Debates de Cámara de Diputados*, 21 de diciembre de 1999. Diario I periodo extraordinario.

ron con el bloque opositor en aumentar algunas partidas; sin embargo, los montos diferían. Por ejemplo, proponían reducir sólo en 400 000 000 el gasto para Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca -el bloque opositor, por su parte, proponía una reducción de 2 mil 900 millones. Además, proponían la reducción de 1 848 686 592 en el gasto programable de diversos administrativos y entidades, con el objeto de que el gasto neto total fuera igual a los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos de la Federación. El monto total por el aumento en las expectativas sobre el precio del petróleo y las reducciones sería utilizado para los aumentos que la fracción priísta proponía. También proponían aumentar los recursos para Ganadería y Desarrollo Rural por 875 000 000, de los cuales se destinarían 500 000 000 para el Programa de Apoyo a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales y 375 000 000, para las acciones de desarrollo rural para productores de bajos ingresos. También se aumentaban los recursos a Educación Pública por 500 000 000, 400 000 000 para apoyar a las universidades públicas estatales en los gastos de inversión, y 100 000 000 para la edición de libros educativos con contenido ecológico. Los aumentos propuestos para Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca eran de 250 000 000, con el fin de fortalecer las acciones de conservación y restauración de bosques, áreas naturales protegidas y de agua, de los cuales 100 000 000 se destinarían al Programa Nacional de Reforestación, 50 000 000 a fortalecer el Programa de Áreas Naturales Protegidas, y 100 000 000 a la Comisión Nacional del Agua para inversión en plantas de tratamiento de aguas residuales;

Igualmente, se proponía incrementar los recursos para Desarrollo Social por 1 500 000 000, con el objeto de fortalecer las acciones de vivienda progresiva, combate a la pobreza extrema en las zonas urbanas marginadas y proyectos productivos, de los cuales 500 000 000 se destinarían al Programa de Vivienda Progresiva (Vivah); 600 000 000 para los programas alimentarios de las familias en pobreza extrema en las zonas urbanas, y 400 000 000 para el Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (FONAES), para créditos a proyectos productivos. También se propuso aumentar 7 217 986 592 al gasto previsto para los ramos generales distribuyéndose en: 600 000 000, más para aportaciones a Seguridad Social a fin de prever que por única vez se otorgara una gratificación a los pensionados y jubilados del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como 6 000 000 000 más a Provisiones Salariales y Económicas para crear el Programa de Apoyo Educativo a Entidades Federati-

vas, con el fin de contribuir a los gastos de inversión de educación básica, media superior, superior, y ciencia y tecnología en las entidades federativas, lo mismo que 829 500 000 más a las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 188 486 592 más a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, derivado del incremento en las estimaciones de la recaudación federal participable, por el aumento en el precio del crudo mexicano de exportación. Finalmente, el PRI proponía se incrementaran 400 000 000 al Fondo para el Desarrollo Productivo.

**CUADRO 5<sup>18</sup>**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS POR EL PRI A LA INICIATIVA DE PEF PARA 2000**

TIPO DE MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS MODIFICADOS
Cambios en montos y asignaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se incrementaba en 7,494,300,000.00 al gasto neto total del Presupuesto.</li> <li>- Se reduce en 250,000,000.00 el gasto del Poder Legislativo.</li> <li>- Se reduce en 1,150,000,000.00 el gasto programable del Poder Judicial.</li> <li>- Se reduce en 400,000,000.00 el gasto para Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.</li> <li>- Se propone la reducción de 1,848,686,592.00 en el gasto programable de los ramos administrativos y entidades a que se refería el artículo 11.</li> <li>- Se aumentan los recursos para Ganadería y Desarrollo Rural por 875,000,000.00.</li> <li>- Se aumentan los recursos a Educación Pública por 500,000,000.00.</li> <li>- Se incrementan los recursos para Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en 250,000,000.00.</li> <li>- Se incrementan los recursos para Desarrollo Social por 1,500,000,000.00.</li> <li>- Se aumentan 7,217,986,592.00 al gasto previsto para los ramos generales.</li> <li>- Se aumentan 400 millones a la comisión Federal de Electricidad.</li> <li>- Se aumentan 6,000,000,000.00 para crear el Programa de Apoyo Educativo a Entidades Federativas,</li> <li>- Se incrementa 400,000,000.00 al Fondo para el Desarrollo Productivo.</li> </ul>
Modificaciones de redacción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reforma la fracción IX del artículo 2.</li> <li>- Se reforma el artículo 3.</li> </ul>

<sup>18</sup> Fuente: elaboración propia a partir de "Votos particulares que suscriben los diputados del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional integrantes de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta pública, sobre el Dictamen del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000" en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 21 de diciembre de 1999. Diario 1 periodo extraordinario.

- Se reforma el artículo 4 a fin de mostrar los incrementos como resultado del aumento al gasto neto total.
- Se reforma el artículo 5 a fin de mostrar la reducción al Poder legislativo.
- Se reforma el artículo 6 a fin de mostrar la disminución al Poder Judicial.
- Se adiciona un párrafo cuarto al artículo 9 y se reforma para mostrar los ajustes a las erogaciones propuestas por el Ejecutivo.
- Se reforma el artículo 10 a fin de mostrar los aumentos mencionados arriba y la reducción a los Programas de Apoyo para Ahorradores y Deudores de la Banca.
- Se reforma el artículo 11 para mostrar el aumento a la Comisión Federal de Electricidad.
- Se reforma el artículo 11.
- Se reforma el artículo 13 para mostrar la reducción a los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.
- Se reforma el artículo 14 para mostrar el aumento para el Programa de Apoyo Educativo a Entidades Federativas y los montos asignados a cada estado.
- Se reforma el artículo 16 para mostrar el aumento al Fondo para el Desarrollo Productivo.
- Se reforma el artículo 18 para incrementar las asignaciones a los fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social, Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, y el de Aportaciones Múltiples.
- Se reforma el artículo 19.
- Se adiciona un último párrafo al artículo 23.
- Se reforman los párrafos primero y último del artículo 25.
- Se reforma el artículo 27.
- Se reforma el artículo 35.
- Se adiciona el artículo 36.
- Se reforma el párrafo cuarto del artículo 38.
- Se adicionan tres párrafos al artículo 39.
- Se reforma el párrafo segundo del artículo 51.
- Se adiciona un párrafo tercero al artículo 55.
- Se reforma la fracción I del artículo 67.
- Se reforma el párrafo primero del artículo 74.
- Se adiciona una fracción VIII al artículo 75.
- Se reforma el párrafo segundo del artículo 76.
- Se reforma el párrafo segundo del artículo 79.
- Se reforma el artículo sexto transitorio.
- Se adiciona un nuevo artículo transitorio décimo primero.
- Se adiciona un nuevo artículo transitorio décimo segundo.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se adiciona un nuevo artículo transitorio décimo tercero.</li> <li>- Se adiciona un nuevo artículo transitorio décimo cuarto.</li> <li>- Se adiciona un nuevo artículo transitorio décimo quinto.</li> </ul>
--	---

A partir de entonces, el debate volvió al mismo estilo de los procesos anteriores. Agustín Miguel Alonso Raya, del PRD, consideró que el voto particular significaba la imposición del Ejecutivo para anular las facultades de la Cámara en materia de reasignación presupuestal, en el que se dejaban de lado las responsabilidades sociales del Estado. Criticó que el PRI mantuviera en su voto las asignaciones para jubilados y pensionados, que significaban un aumento de sólo veinte pesos por mes; que no aceptaran los aumentos propuestos por el bloque opositor a la educación; que los recursos para las entidades federativas no fuesen aumentados significativamente en el voto particular; y que la disminución de los recursos al Programa de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca no fuese más alto. A nombre del PAN, Gerardo Buganza Salmerón insistió sobre el tema de los jubilados y pensionados, y recordó que el bloque opositor proponía un aumento de 250 pesos mensuales a las pensiones frente a los 20 que proponía el Ejecutivo Federal y el voto particular del PRI. Increpó a la bancada priísta señalando que su voto, además, no contemplaba recursos suficientes para la educación, para el campo y para las entidades federativas. Finalmente, Francisco Javier Santillán Oseguera, del PRI, consideró que el voto particular contenía las propuestas de todos los grupos parlamentarios sobre aumentar recursos para el desarrollo social, pero a diferencia del dictamen del bloque opositor, era responsable y sólido en sus planteamientos.

El desenlace de la sesión fue emblemático de la situación que imperaba entre las fracciones parlamentarias. La votación del voto particular del PRI, que quizá dicho partido consideraba sería aprobado a partir de los resultados de la votación previa, terminó en empate: 246 votos a favor frente a 246 en contra. Según el reglamento del Congreso, tras un receso se procedió nuevamente a votarlo y fue rechazado por 248 votos en contra frente a 247 a favor, gracias a que algunos diputados opositores ausentes en la primera votación regresaron al salón de sesiones a último momento.

Los siguientes días fueron de intensas negociaciones entre las fracciones parlamentarias, todas interesadas en lograr un presupuesto por consenso pero involucradas en un intercam-

bio frecuente de acusaciones mutuas. Finalmente, mediante un nuevo acuerdo parlamentario, se convino en presentar al Pleno un dictamen que recogía las propuestas de cambio compartidas por los cinco partidos representados en la Cámara, pero anexando al mismo, en la forma de votos particulares, las propuestas en las que no se había logrado el consenso.

El dictamen presentado propuso diversas modificaciones a la propuesta del Ejecutivo y resulta obvio que recogió en esencia las modificaciones y propuestas de las fuerzas representadas en la Cámara.<sup>19</sup> En primer lugar, y tal como había ocurrido desde el primer año de la Legislatura, fueron introducidas una gran cantidad de disposiciones para hacer más transparente el ejercicio del gasto público.

En segundo lugar, fueron propuestos varios cambios en asignaciones, varios de los cuales fueron directamente tomados del dictamen y del voto particular priísta rechazados el 21 de diciembre. Concretamente, se mantenía el ajuste al gasto neto total propuesto en el primer dictamen; se mantenía la reducción al Poder Judicial y al Legislativo; se mantenía el aumento de 1 018 millones de pesos a los recursos para estados y municipios -829 500 000 al ramo Participaciones a Entidades federativas y Municipios y 188 486 592 al ramo Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; el aumento de 400 000 000 a la Comisión Federal de Electricidad; y se mantenía la reducción por 2 900 000 000 de pesos a las Erogaciones para Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca. Como puede observarse, la negociación entre los partidos produjo un dictamen con cambios significativos, representativos de las propuestas elaboradas tanto por el bloque opositor como por la bancada del PRI.

En números redondos, las negociaciones implicaron una adecuación en el gasto por un total de 16 918 millones de pesos, de los cuales 7 494 300 000 provinieron del aumento en las estimaciones sobre el precio del petróleo, y el resto -9 423 700 000- fueron reasignados mediante diversos recortes; las entidades y los programas afectados serían decididos por el Ejecutivo Federal.

Los mayores incrementos se dieron en el ramo 23, con la creación del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas -6 mil 870 millones de pesos-, en el ramo 19 a las pensiones del IMSS -3 mil millones de pesos-, el ramo 11, en Educación Pública -2 mil millones de pesos- y el incremento a los ramos 20, Desarrollo Social -mil

---

<sup>19</sup> El dictamen puede ser consultado en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre de 1999. Diario 1 período extraordinario.

250 millones de pesos- y 8 Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural -mil 250 millones de pesos. En conjunto, la modificación de los cinco ramos representó 14 mil 270 millones de pesos, el 84.3 por ciento de la reasignación total del gasto.<sup>1</sup>

**CUADRO 6**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA INICIATIVA DE PEF PARA 2000**

TIPO DE MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS MODIFICADOS
Cambios en montos y asignaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se mantenía el ajuste al gasto neto total propuesto en el primer dictamen.</li> </ul> <p><b>AUMENTOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se mantenía el aumento de 1 018 millones de pesos a los recursos para estados y municipios -829 500 000 al ramo Participaciones a Entidades federativas y Municipios y 188 486 592 al ramo Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, propuesta también en el anterior dictamen.</li> <li>- Se mantenía el aumento de 400 000 000 a la Comisión Federal de Electricidad.</li> <li>- Se aumentaban 300 millones de pesos para el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (Fovi).</li> <li>- Se aumentaban mil 150 millones de pesos en el ramo 8, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, distribuidos en: mil millones de pesos para el programa apoyos a la comercialización del sector agropecuario y 150 millones de pesos para el programa Alianza para el Campo.</li> <li>- Se aumentaban 60 millones de pesos para el Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa a través de los Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (Creces), dependientes de la Secofi.</li> <li>- Se aumentaban 2 mil millones de pesos en el ramo 11 Educación Pública, distribuidos de la siguiente forma: 350 millones de pesos en subsidios para universidades públicas; 300 millones de pesos al Fondo para la Modernización de la Educación (Fomes); 50 millones de pesos para el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep); 300 millones de pesos para infraestructura de universidades estatales; 200 millones de pesos para la in-</li> </ul>

<sup>1</sup> Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000. Análisis comparativo del proyecto de presupuesto y el presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados" en *Crónica Legislativa* 11. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Versión en CD-ROM.

	<p>fraestructura de institutos tecnológicos; 700 millones de pesos para la construcción y mantenimiento de la infraestructura en educación básica (CAPFCE) y 100 millones de pesos para la edición de libros educativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se aumentaban 300 millones de pesos para el apoyo de la carrera magisterial, a través del ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal.</li> <li>- Se aumentaban 400 millones de pesos en el ramo 16 Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca: 100 millones de pesos para fortalecer los programas de áreas naturales protegidas y nacional de reforestación y 300 millones de pesos para el tratamiento de aguas residuales por parte de la Comisión Nacional del Agua.</li> <li>- Se aumentaban 3 mil millones de pesos para incrementar el monto mínimo de las pensiones y jubilaciones del IMSS y para el pago de las pensiones a los ferrocarrileros jubilados antes de 1982.</li> <li>- Se aumentaban mil 250 millones de pesos en el ramo 20 Desarrollo Social, distribuidos de la siguiente manera: 100 millones de pesos para el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), 400 millones de pesos para el Programa de Vivienda Progresiva Vivah, 400 millones de pesos para el Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla (Fidelist), 150 millones de pesos para Liconsa y 200 millones de pesos para Diconsa.</li> <li>- Se aumentaban 170 millones de pesos para el Consejo de Promoción Turística de México S.A. de C.V., a través del ramo 21 Turismo.</li> <li>- Se aumentaban 6 mil 870 millones de pesos en la creación del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, a través del ramo 23.</li> <li>- Se aumentaban 400 millones de pesos en el gasto de la Compañía Federal de Electricidad (CFE) por el incremento en costos debido al ajuste del precio del petróleo.</li> </ul> <p><b>REDUCCIONES:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se mantenía la reducción al Poder Judicial.</li> <li>- Se mantenía la reducción al Legislativo.</li> <li>- Se mantenía también la reducción por 2 900 000 000 de pesos a las Erogaciones para Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.</li> <li>- El Ejecutivo debería realizar ahorros por un total de 9 423 700 000 en dependencias y programas a su cargo.</li> </ul>
Modificaciones de redacción	- Se reforma el artículo 2.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reforma el artículo 3.</li> <li>- Se reforma el artículo 4 para mostrar el aumento al gasto neto total y los cambios en asignaciones para Entidades Federativas y Municipios, a la Comisión Federal de Electricidad, a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.</li> <li>- Se reforma el artículo 5 para mostrar la reducción al Poder Legislativo.</li> <li>- Se reforma el artículo 6 para mostrar la reducción al Poder Judicial.</li> <li>- Se reforma el artículo 10 para mostrar el aumento a las asignaciones para Entidades Federativas y Municipios y la reducción en las Erogaciones para Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.</li> <li>- Se reforma el artículo 11 para mostrar el aumento a la Comisión Federal de Electricidad y las asignaciones a las filiales de PEMEX.</li> <li>- Se reforma el artículo 12.</li> <li>- Se reforma el párrafo primero del artículo 13 del proyecto, para reducir en \$2,900,000,000 el gasto no programable previsto para el Ramo 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, así como para modificar la suma de recursos destinados a cubrir el costo financiero de la deuda y de las erogaciones derivadas de operaciones y programas de saneamiento financiero, así como aquellas para programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, y se adiciona un párrafo segundo.</li> <li>- Se reforman tercero, cuarto y quinto del artículo 14.</li> <li>- Se reforma el artículo 16 para garantizar mayor transparencia y claridad en el ejercicio del presupuesto destinado a programas de desarrollo social.</li> <li>- Se reforma el párrafo primero y la fracción tercera del artículo 17.</li> <li>- Se reforma el artículo 18 para describir los aumentos a diversos programas de desarrollo estatal y municipal como consecuencia del respectivo aumento a las erogaciones para Entidades Federativas y Municipios, arriba descritas.</li> <li>- Se reforman los párrafos segundo y último del artículo 19.</li> <li>- Se reforma el párrafo segundo del artículo 21.</li> <li>- Se adiciona un último párrafo al artículo 23.</li> <li>- Se reforman los párrafos segundo y último del artículo 25.</li> <li>- Se adicionan tres párrafos al artículo 26.</li> <li>- Se reforma el artículo 27.</li> <li>- Se adiciona un párrafo quinto al artículo 32.</li> </ul>
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reforma el artículo 35.</li> <li>- Se reforma el artículo 36.</li> <li>- Se reforma la fracción I del artículo 37.</li> <li>- Se reforma el artículo 38.</li> <li>- Se reforma el artículo 39.</li> <li>- Se reforma el artículo 41.</li> <li>- Se reforma el párrafo segundo del artículo 42.</li> <li>- Se adiciona un último párrafo al artículo 51.</li> <li>- Se reforma el artículo 52.</li> <li>- Se adiciona un párrafo segundo al artículo 54.</li> <li>- Se reforma el párrafo primero y se adiciona un párrafo tercero al artículo 55.</li> <li>- Se reforman las fracciones I y III del artículo 67.</li> <li>- Se reforma el artículo 73.</li> <li>- Se reforma el párrafo primero del artículo 74.</li> <li>- Se adiciona una fracción VIII al artículo 75.</li> <li>- Se reforman los párrafos segundo y tercero del artículo 76.</li> <li>- Se reforma el artículo 77.</li> <li>- Se reforma el artículo 79.</li> <li>- Se adiciona un artículo 81-BIS.</li> <li>- Se adiciona un título sexto a fin de establecer las condiciones a cumplir para la reasignación de recursos presupuestales.</li> <li>- Se reforma el artículo sexto transitorio.</li> <li>- Se reforma el artículo noveno transitorio.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo primero.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo primero.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo segundo.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo tercero.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo cuarto.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo quinto.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo sexto.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo séptimo.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo octavo.</li> </ul>
--	---

Fuente: elaboración propia a partir de "Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000" en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre de 1999. Diario 1 periodo extraordinario y Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000. Análisis comparativo del proyecto de presupuesto y el presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados" en *Crónica Legislativa* 11. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Versión en CD-ROM.

En lo general, el dictamen fue aprobado por 465 votos a favor y sólo ocho en contra; este margen tan amplio a favor, nos indica lo importante que resultó el proceso de negociación entre los partidos, de manera que el dictamen pudo ser aprobado por la mayoría. En lo particular, los recursos para el *rescate bancario* fueron objeto de controversias entre los partidos, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

**CUADRO 7**  
**IMPUGNACIONES EN LO PARTICULAR AL DICTAMEN DE PEF PARA 2000**

PARTIDO	IMPUGNACIONES Y PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN
PRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuso modificar el artículo 13 pero para aumentar los recursos destinados al IPAB de 37 518 000 000 a 40 018 000 000. Al respecto, Fidel Herrera Beltrán insistió en que el IPAB fue creado para salvaguardar y fortalecer el ahorro de los mexicanos y para garantizar, en beneficio de todos, la solvencia del sistema nacional de pagos y acusó a las propuestas opositoras de haber sido elaboradas con ánimos de revanchismo y de ser oportunistas por la cercanía de las elecciones.</li> <li>- Propuso también modificar el artículo 84 para aumentar 500 000 000 a Hacienda y Crédito Público, con el fin de destinar estos recursos al Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI) y Prosavi frente a los 300 millones propuestos; aumentar 900 000 000 a Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y no los 1 150 000 000 propuestos; aumentar 700 000 000 para Educación, frente a los 2,000,000,000.00 propuestos; aumentar 250 000 000 a Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca frente a los 400 000 000 propuestos; coincidió en aumentar 3 mil millones en Aportaciones a Seguridad Social, pero proponiendo 2,800,000,000.00 para una gratificación a los pensionados y jubilados del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguros y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 200,000,000.00 para el pago de las pensiones a los ferrocarrileros jubilados antes de 1982 frente a los 2 910 000 000 y 90 000 000 propuestos en el dictamen, respectivamente; aumentar 1 000 000 000 a Desarrollo Social, con el objeto de fortalecer las acciones de vivienda progresiva, combate a la pobreza extrema en las zonas urbanas marginadas y proyectos productivos, frente a los 1 250 000 000 propuestos; aumentar 6 000 000 000 para Provisiones Salariales y Económicas para crear el Programa de Fortalecimiento a la Infraestructura Educativa y Productiva en las Entidades Federativas, con el fin de contribuir a los gastos de inversión de educación básica, media superior, superior, y ciencia y tecnología en las entidades federativas, así como para infraestructura productiva frente a los 6 870 000 000 propuestos; las adecuaciones incluían sumar 5 123 686 592 a 2 500 millones los ahorros que deberían hacerse, según el dictamen, en los ramos administrativos, generales y de las entidades de la administración pública; es decir, 7 623 686 592 pesos.</li> </ul>
PAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuso condicionar el ejercicio de parte de los recursos destinados para el IPAB -14 100 000 000 de los 32 100 000 000 considerados- hasta el momento en que fuesen cumplidas diversas disposiciones de la Ley de protección al Ahorro Bancario, que regía al IPAB. Para ello, propuso la adición de un artículo décimo noveno transitorio con las disposiciones mencionadas, proponiendo que si el IPAB no cumplía, los recursos así salvados fuesen destinados a la amortización de deuda pública.</li> </ul>
PRD-PT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentaron un voto particular impugnando la asignación de recursos al IPAB (artículos 10 y 13) por resultar parte de un rescate bancario muy costoso para los mexicanos, por la falta de transparencia con que dicho proceso se había realizado y por estar en contra de <i>cargarle</i> año con año dicho costo a las finanzas públicas. Propusieron eliminar del artículo 10 los 32 100 000 000 destinados al IPAB. Para ello, los artículos 10 y 13 deberían ser reformados para mostrar la desaparición de dicha asignación.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre de 1999. Diario I periodo extraordinario.

Juan José Rodríguez Prats, del PAN, celebró que el PRI se hubiera animado a proponer las adecuaciones al artículo 84, afirmando que aunque insuficientes, se parecían bastante a

las propuestas del bloque opositor, aunque arremetió contra el IPAB asegurando que contenía deudas ilegales, en particular los fondos por 5 millones de dólares supuestamente otorgados por Carlos Cabal Peniche para la campaña de Roberto Madrazo en Tabasco. María de los Dolores Padierna Luna, del PRD, criticó ambas propuestas y se manifestó en contra de dotar con recursos al IPAB, y llamó al PAN a no mantener su posición a medio camino y que votara por no dotar con recursos a dicho instituto.

El PRD y el PT perdieron ante la propuesta del PRI por un solo voto: 138 a favor y 243 en contra, mientras que la propuesta del PAN fue rechazada por 246 votos en contra y 245 a favor. Así, los recursos al IPAB no sólo no disminuyeron sino que aumentaron. En medio de fuertes recriminaciones y un intercambio de agresiones entre panistas y algunos perredistas, algunos de éstos muy disgustados con los legisladores blanquiazules por no haber apoyado la propuesta PRD-PT, sorpresivamente el PRI retiró su propuesta referente al artículo 84 excepto en lo referente al aumento a los jubilados y pensionados; sin embargo, la propuesta fue rechazada por 248 votos en contra y 245 a favor de manera que el contenido respectivo del dictamen prevaleció.

#### **III.2.4 El debate sobre el presupuesto para 2001**

El proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001, el primero de la historia reciente del país propuesto por un gobierno federal no priísta, tuvo muchas coincidencias con los procesos realizados durante la LVII Legislatura. En primer lugar, nuevamente el resultado de las elecciones fue un gobierno federal dividido, así que el Ejecutivo debió proponer su primer presupuesto sin que su partido tuviera la mayoría de las diputaciones. Por ello, las negociaciones entre los partidos debieron ser otra vez intensas, lo que se refleja en una cantidad considerable de modificaciones que en el seno de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública fueron realizadas al proyecto del gobierno.

Sin embargo debe subrayarse que, como se señaló en las páginas precedentes, la nueva dinámica política ha obligado a los partidos a replantear su relación con el gobierno federal en materia presupuestaria. El resultado ha sido el reforzamiento de la capacidad de los partidos para introducir cambios a las iniciativas del Ejecutivo, pero esto no ha significado la transformación radical de las iniciativas presidenciales de PEF —y mucho menos del modelo *modernizador* de desarrollo— aún cuando la calidad y cantidad de las modificaciones es considerable comparando con los procesos anteriores a 1997. En esencia, la estrategia presu-

puentaria del nuevo gobierno es muy parecida –por no decir que heredada, al menos hasta el momento- a la del gobierno de Ernesto Zedillo; en muchos aspectos, dicha estrategia es compartida por una parte significativa del Congreso.

La diferencia reside en la disolución definitiva del sistema de partido hegemónico por la pérdida de la Presidencia por parte del PRI en las últimas elecciones. Los legisladores han debido plantearse –y deberán continuar haciéndolo- su papel como miembros del Poder Legislativo, contrapeso natural del Ejecutivo en un régimen democrático. Por el momento, y quizá debido a la tranquilidad económica no existe una polarización excesiva de los proyectos de gasto público. Los diputados han optado por continuar con la tendencia observada en la Legislatura LVII: identificar una serie de partidas y asignaciones, sobre todo dedicadas al llamado gasto social, al desarrollo agropecuario y al combate a la pobreza extrema, así como los recursos para las entidades federativas y los municipios, modificando las asignaciones propuestas por el Ejecutivo. Además, han continuado insistiendo en incluir diversas disposiciones a fin de transparentar el ejercicio del gasto público y reforzar las facultades del Congreso en la fiscalización del presupuesto en la búsqueda del tan prometido equilibrio de Poderes que nutrió una parte considerable de las aspiraciones opositoras por la *transición a la democracia*.

La propuesta del Ejecutivo Federal mostró, como se ha señalado, grandes coincidencias con la política económica del último gobierno priísta del siglo XX. En su presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2000, el secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz,<sup>21</sup> celebró (sic) que por primera vez en 30 años hubiese ocurrido una transferencia de Poderes sin sobresaltos económicos y en una economía con signos favorables. Prueba de ello, era el hecho de que el crecimiento económico alcanzaría 7% mientras la inflación esperada para 2000 era de menos de 9%, el mercado de divisas no mostraba signos de especulación y fuga de divisas, la tasa de desempleo abierto alcanzaba los niveles más bajos desde que dicha estadística era colectada, además de que el empleo con mayores salarios reales continuaba a la alza y favorecía el consumo privado. Era deber de la administración del presidente Vicente Fox, dijo, reconocer dichos avances.

<sup>21</sup> Cfr. Comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz, de las iniciativas de Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001, en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 11 de diciembre de 2000. Diario 37.

El reto de la administración entrante era la pobreza y un ingreso por persona muy bajo. Para revertir la situación, el objetivo del gobierno sería sentar las bases para el crecimiento acelerado pero sostenible en un contexto de estabilidad de precios y una política social eficiente.

Advirtió que el buen desempeño de las variables económicas se debían en buena medida al acelerado crecimiento de la economía de los Estados Unidos y a la elevación del precio del petróleo, condiciones que difícilmente coincidirían en el futuro. Para el 2001 se esperaba una reducción en el ritmo de crecimiento de Estados Unidos y una importante disminución en el precio internacional del petróleo, de manera que nuestra economía también se desaceleraría y el nivel de nuestras exportaciones disminuiría.

El resultado natural era la disminución en el monto de los ingresos del gobierno, por lo que se proponía moderar el ritmo de crecimiento del gasto programado manteniéndolo por debajo del porcentaje de crecimiento del PIB. El Banco de México había reiterado su compromiso, recordó, de orientar la política monetaria al abatimiento de la inflación. En el mismo sentido, propuso continuar reduciendo el déficit -a 0.5%- mediante la racionalización y transparentación del gasto con especial atención al mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios públicos. Por eso, aunque el gasto programable aumentaría menos de 1% real, el destinado a fines sociales lo haría en casi 5% destacando el dirigido al combate a la pobreza extrema, que se incrementaría en 12%. El nivel de gasto total era equivalente al 21.84% del PIB, inferior en un punto porcentual al esperado para el 2000, y aumentaba 0.9% en términos reales, muy por debajo del porcentaje esperado de inflación para 2001.

Dijo que la política presupuestaria buscaría atender prioritariamente los siguientes aspectos: el abatimiento de rezago social y la vulnerabilidad de las personas, la seguridad pública y la procuración de justicia, el desarrollo económico y regional y el buen Gobierno. Dentro de los esfuerzos para abatir el rezago social se creaban instrumentos como el Instituto Nacional de Becas, de escuelas de calidad y el de Salud para Todos, entre otros. En materia de seguridad pública y procuración de justicia se creaba la Secretaría de Seguridad Pública y se fortalecía presupuestalmente a la Procuraduría General de la República. En la vertiente de desarrollo económico y regional se establecía el fondo para la micro, pequeña y mediana empresas que aportaría recursos a organismos dedicados a otorgar microcréditos y se proponía iniciar en 2001 un proyecto de desarrollo regional de largo alcance

en la región sur-sureste del país. Finalmente, con el propósito de acreditar de manera transparente la actuación de la Administración Pública Federal, se establecía el Programa Integral de Combate a la Corrupción, el Sistema Nacional de Indicadores y el Proyecto de Tecnologías de la Información.

Relevante resultó el aviso de que el gobierno se encontraba trabajando en el diseño de la reforma fiscal *integral*, considerada como fundamental para lograr el equilibrio presupuestario de manera permanente sin tener que limitar el gasto para el cumplimiento de las responsabilidades sociales del gobierno. Como se mencionó en las páginas precedentes, esa fue una promesa del gobierno de Ernesto Zedillo que finalmente no fue concretada y motivo de constantes reclamos al Ejecutivo por parte de los legisladores opositores. También fue señalado que, por vez primera en una década, el gobierno no solicitaría autorización para contratar monto alguno de deuda externa.

En su dictamen, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública propuso diversos cambios a la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal.<sup>22</sup> Aunque consideró adecuadas las previsiones de inflación -6.5%-, de crecimiento -4.5%- para 2001, además de la necesidad de continuar reduciendo el déficit público -se esperaba fuese de 1% para 2000- y de recomendar aplicar programas extensos de austeridad para reducir gastos en áreas no prioritarias, propuso elevar el gasto neto total -en 22 264.8 millones de pesos sobre la propuesta original del Ejecutivo- considerando ingresos tributarios superiores y mayores utilidades y aprovechamientos, y elevar la previsión de déficit, pasando éste de 0.5% propuesto por el Ejecutivo Federal, a 0.65%, subrayando que éste debería ser el límite y recomendando que, en el futuro, el gasto público se sujetara a la disponibilidad de los recursos fiscales a fin de que el gobierno dispusiera de recursos estables y permanentes. Además, señaló que en caso de disminución de los ingresos previstos, deberían tomarse inmediatamente medidas de ajuste a fin de evitar un mayor déficit.

Como puede apreciarse mediante la comparación con los tres procesos de la Legislatura LVII, muchos de los rubros que resultaron afectados por reasignaciones son los mismos que fueron afectados en 1997, en 1998 y en 1999, aunque en esta ocasión la mayor parte de los cambios se concentraron en el artículo 3.

---

<sup>22</sup> Véase "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001", en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre de 2000. Diario 44.

**CUADRO 8<sup>23</sup>**  
**MODIFICACIONES PROPUESTAS A LA INICIATIVA DE PEF PARA 2001**

TIPO DE MODIFICACIÓN	ARTÍCULOS MODIFICADOS
Cambios en montos y asignaciones	<p>Cambios en asignaciones:</p> <p><b>CAMBIOS EN EL ARTÍCULO 3:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reduce en 1,500,000,000 el gasto programable del Poder Judicial.</li> <li>- Se reduce en 250,000,000.00 el gasto programable del Instituto Federal Electoral.</li> <li>- Se reduce en 250,000,000.00 el gasto programable de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</li>   <li>- Se reduce en 2,150,000,000.00 el gasto no programable del Ramo General 24 Deuda Pública.</li> <li>- Se reduce en 1,500,000,000.00 el gasto no programable del Ramo General 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.</li> <li>- Se incrementa en 4,000,000,000.00 el gasto programable para programas de apoyo productivo al desarrollo rural, cantidad que se distribuye de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1,354,000,000.00 al Programas de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales.</li> <li>• 1,157,000,000.00 al Programa de la Aianza para el Campo.</li> <li>• 65,000,000.00 al Fideicomiso de Riesgo Compartido.</li> <li>• 289,000,000.00 al Programa de Apoyos Directos al Campo.</li> <li>• 50,000,000.00 al Programa de Empleo Temporal.</li> <li>• 1,185,000,000.00 al Programa de Fondo de Apoyo Especial a la Inversión.</li> </ul> </li>   <li>- Se incrementa en 500,000,000.00, el gasto programable del Ramo Administrativo 06 Hacienda y Crédito Público para el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores.</li> <li>- Se incrementa en 1,405,100,000.00, el gasto programable del Ramo Administrativo 11 Educación Pública, de los cuales 180,000,000.00 para el Programa de Mejoramiento al Profesorado, 100,000,000.00 pa-</li> </ul>

<sup>23</sup> Fuente: elaboración propia a partir de "Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001", en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre de 2000. Diario 44.

ra el Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES), 200,000,000.00 para inversión en educación superior, 100,000,000.00 para el Sistema SEP-CONACYT, y 825,100,000.00 para medidas salariales y creación de plazas.

- Se incrementa en 2,500,000,000.00, el gasto programable del Ramo General 19 Aportaciones a Seguridad Social para un pago único a favor de los pensionados y jubilados del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como para los jubilados antes de 1982 de Ferrocarriles Nacionales de México. Estos recursos se suman a los 3,500,000,000.00 que corresponden a disponibilidades del ejercicio fiscal 2000 destinados a este mismo fin.
- Se ajusta el gasto programable del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, derivado del incremento de 13,157,700,000.00 para destinarlos al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. A su vez, se reduce este ramo en 176,932,346.00 de otros Programas del mismo para compensar reasignaciones.
- Se incrementa en 9,610,603,277.00, el gasto programable del Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, para educación básica, normal, tecnológica y de adultos, de los cuales 6,935,703,277.00 provienen de reasignaciones del Ramo General 33.
- Se incrementa en 1,593,900,000.00 el gasto no programable del Ramo General 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, derivado del ajuste a la estimación de la recaudación federal participable.
- Se incrementa en 2,015,132,346.00, el gasto programable del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, derivado del ajuste a la estimación de la recaudación federal participable, así como de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal. Dicha cantidad se distribuye de la siguiente manera:
  - 174,875,000.00 para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
  - 1,783,301,852.00 para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales

	<p>del Distrito Federal, de los cuales 1,618,919,338.00 corresponden a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 56,955,494.00 para el Fondo de Aportaciones Múltiples.</li> <li>- Por otra parte, se reasignan 6,935,703,277.00 del Ramo General 33 al Ramo General 25. De este monto, 6,798,100,000.00 corresponden al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; y 137,603,277.00, al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.</li> <li>- Se incrementan en 400,000,000.00, las erogaciones para el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FO-VI).</li> <li>- Se incrementan en 100,000,000.00, las erogaciones para el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).</li> <li>- Se incrementan en 400,000,000.00, las erogaciones para la Universidad Nacional Autónoma de México.</li> <li>- Se incrementan en 180,000,000.00, las erogaciones para el Ramo Administrativo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para actividades de pesca.</li> <li>- Se incrementa en 100,000,000.00 las erogaciones para el Ramo Administrativo 15 Reforma Agraria, para fondos de tierras y promoción de proyectos productivos.</li> <li>- Se incrementa en 150,000,000.00 las erogaciones para el Ramo 20 Desarrollo Social, de los cuales 50,000,000.00 se destinarán a jornaleros agrícolas y \$100,000,000.00 para el Instituto Nacional Indigenista.</li> <li>- Se incrementa en 50,000,000.00 las erogaciones para el Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales, para proyectos forestales en zonas indígenas.</li> <li>- Se incrementan en 120,000,000.00 las erogaciones para el Ramo 12 Salud, de los cuales 30,000,000.00 se destinarán al Consejo Nacional del SIDA (CONASIDA); y 90,000,000.00 para infraestructura de salud en Oaxaca.</li> <li>- Se incrementan en 100,000,000.00 las erogaciones para el Ramo 01 Poder Legislativo, de las cuales 80,000,000.00 se destinan a la Cámara de Diputados, y 20,000,000.00 a la Cámara de Senadores.</li> <li>- Se incrementan en 130,000,000.00, las erogaciones para acciones a favor de la mujer, de las cuales 108,000,000.00 se destinarán para programas del Instituto de la Mujer, y 22,000,000.00 para programas de salud re-</li> </ul>
--	--

productiva.

- Se incrementan en 300,000,000.00, las erogaciones para Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A., de C.V.
- Se incrementan en 1,000,000,000.00, las erogaciones para el Ramo Administrativo 09 Comunicaciones y Transportes, para infraestructura carretera.
- Se incrementan en 50,000,000.00, las erogaciones para la Comisión Nacional del Deporte.
- Se incrementan en 10,000,000.00, las erogaciones para el Ramo 11 Educación Pública.
- Se incrementan en 30,000,000.00, las erogaciones para el Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social para el Programa de Fondos Compensatorios en Chiapas.

Para compensar los incrementos antes señalados, se reduce el presupuesto de los siguientes ramos y entidades:

- 2,900,000.00 el Ramo 02 Presidencia de la República.
- 58,900,000.00 el Ramo 04 Gobernación.
- 84,300,000.00 el Ramo 05 Relaciones Exteriores.
- 125,000,000.00 el Ramo 06 Hacienda y Crédito Público.
- 60,000,000.00 el Ramo 07 Defensa Nacional.
- 72,700,000.00 el Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- 182,600,000.00 el Ramo 09 Comunicaciones y Transportes.
- 138,100,000.00 el Ramo 10 Economía.
- 280,000,000.00 el Ramo 11 Educación Pública.
- 50,000,000.00 el Ramo 12 Salud.
- 30,400,000.00 el Ramo 13 Marina.
- 20,000,000.00 el Ramo 14 Trabajo y Previsión Social.
- 3,000,000.00 el Ramo 15 Reforma Agraria.
- 658,000,000.00 el Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales, de los cuales 593,000,000.00 corresponden a la Comisión Nacional del Agua.
- 82,300,000.00 el Ramo 17 Procuraduría General de la República.
- 20,000,000.00 el Ramo 18 Energía.
- 43,000,000.00 el Ramo 20 Desarrollo Social.
- 57,400,000.00 el Ramo 21 Turismo.
- 19,900,000.00 el Ramo 27 Contraloría y De-

	<p>sarrollo Administrativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1,200,000.00 el Ramo 32 Tribunal Fiscal de la Federación.</li> <li>• 500,000,000.00 Petróleos Mexicanos.</li> <li>• 250,000,000.00 Comisión Federal de Electricidad.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 135,300,000.00 del Instituto Mexicano del Seguro Social</li> </ul> <p><b>OTROS CAMBIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se aumentan 12 980 768 000 a los Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (artículo 5)</li> </ul>
<p>Modificaciones de redacción</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se modifica el párrafo primero del artículo 1.</li> <li>- Se modifica la redacción de artículo 2.</li> <li>- Se modifica la redacción del artículo 3.</li> <li>- Se modifica la redacción del artículo 5.</li> <li>- Se modifica la redacción del artículo 8.</li> <li>- Se modifica la redacción del artículo 43.</li> <li>- Se modifica la redacción del artículo 45.</li> <li>- Se modifica el artículo tercero transitorio (los 7 a fin de cambiar el nombre del ramo "Educación Básica y Normal en el Distrito Federal" por el de "Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos".</li> <li>- Se hacen los cambios al artículo 3 a fin de mostrar los ajustes arriba descritos.</li> <li>- Se adiciona un párrafo al artículo 3.</li> <li>- Se modifica el párrafo primero del artículo 4 a fin de mostrar la reducción de las asignaciones para el costo financiero de la deuda del gobierno federal.</li> <li>- El artículo 6 se recorre y pasa a ser el 5, y muestra los ajustes realizados al programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, al Programa Salarial y al de desastres naturales, así como los montos asignados a cada una de las Entidades federativas.</li> <li>- Se adiciona un nuevo artículo 6 a fin de mostrar los montos y reglas aplicables al "Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos".</li> <li>- Se modifica el artículo 9 a fin de mostrar los ajustes a los Fondos de Aportaciones Federales, para reducir los montos para la Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, para cambiar el nombre del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios e incluir al Distrito Federal en la misma.</li> </ul>

- Se adiciona una fracción VI al artículo 10.
- Se modifica el párrafo primero del artículo 15.
- Se modifica la fracción II del artículo 21.
- Se adiciona un último párrafo al artículo 22.
- Se modifica la fracción II del artículo 31.
- Se modifica el artículo 32 para definir las medidas a seguir por el Ejecutivo Federal en caso de una disminución de ingresos debido a una caída en los precios internacionales del petróleo por debajo de la previsión contenida en el dictamen.
- Se modifica el artículo 42 para establecer que ninguno funcionario público podrá percibir un sueldo superior al del Presidente de la República, excepto en el caso de los titulares de las Sociedades Nacionales de Crédito, así como la obligación de mantener al alcance del público, para consulta, los listados de funcionarios públicos y la percepción salarial correspondiente.
- Se modifica y adiciona el artículo 43.
- Se modifica el artículo 54.
- Se modifica el artículo 63.
- Se modifica el artículo 64.
- Se modifica el artículo 69.
- Se modifica el artículo 70.
- Se modifica el artículo 71.
- Se modifica el artículo 72.
- Se modifica el artículo 73.
- Se modifica la fracción IV del artículo 74.
- Se modifica el artículo 75.
- Se adiciona un nuevo artículo 75-BIS para establecer el Programa del Fondo de Apoyo Especial a la Inversión.
- Se modifica el artículo 76 a fin de mostrar el ajuste al monto para el Programa Alianza para el Campo.
- Se modifican los párrafos primero y segundo del artículo 78.
- Se modifica el párrafo primero del artículo 81.
- Se modifica el artículo 83.
- Se adiciona un último párrafo al artículo 85.
- Se modifican los párrafos primero y segundo del artículo 88.
- Se adiciona un artículo 89 a fin de establecer que la evaluación sobre el ejercicio del gasto público en las entidades sería criterio para las asignaciones presupuestales para el 2002.
- Se modifica el artículo transitorio sexto.
- Se adiciona un artículo décimo segundo transitorio.
- Se adiciona un artículo décimo tercero transitorio.
- Se adiciona un artículo décimo cuarto transitorio.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se adiciona un artículo décimo quinto transitorio.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo sexto transitorio.</li> <li>- Se adiciona un artículo décimo séptimo transitorio.</li> </ul>
Artículos que se suprimen	- No se propone suprimir artículo alguno.

Durante la discusión del dictamen, resultó relevante que los tres partidos con mayor representación en la Cámara lo apoyaran,<sup>24</sup> lo que habla del intenso trabajo de negociación realizado sobre la propuesta del gobierno federal aunque algunas diferencias salieron a flote.<sup>25</sup>

A nombre de CDDPN, José Manuel Del Río Virgen, consideró que las múltiples adecuaciones hechas al PEF propuesto, eran producto de la responsabilidad social asumida por las fuerzas políticas en la Cámara ante la negativa de la Secretaría de hacienda a hacer lo propio y ante su incapacidad para comprender el profundo proceso de cambio político que se vivía. El combate a la pobreza en que vivía la mayoría de los mexicanos, puntualizó, resultaba urgente. En primer lugar, fue adecuado el nivel de déficit de 0.5% a 0.65%; las adecuaciones en salud, educación, consumo popular, jubilados y pensionados; las asignaciones para estados y municipios propuestas por el Ejecutivo demostraban la negativa del gobierno a desterrar el centralismo. Como puntos negativos del dictamen, mencionó que era una lástima haber reducido los montos para el Poder Judicial y al IFE con un aumento a Defensa y Marina, lo que equivalía a cambiar justicia por fuerza.

Del PAS, José Antonio Calderón Cardoso puntualizó que el dilema de la Cámara en esos momentos era impulsar la justicia social y la redistribución de la riqueza a pesar de que los recursos eran limitados. Ayudaría, dijo, suprimir la burocracia parásita, algunas secretarías y dependencias innecesarias, y disminuir algunos salarios de funcionarios –montos ofensivos para las condiciones de pobreza de gran parte de los mexicanos- y dar prioridad al desarrollo agropecuario, a la infraestructura, a los servicios de salud y a las micro, pequeñas y medianas empresas. Del PSN, Gustavo Riojas Santana Expresó su desacuerdo con la mane-

<sup>24</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, diciembre 28 de 2000. Diario 44

<sup>25</sup> Como información sobre lo intenso y largo de las negociaciones, se puede resaltar que la votación del dictamen estaba programada para el día 28 de diciembre, pero como las negociaciones continuaban ello ocurrió en la continuación de la sesión por la mañana del día 29. Un curioso en este tipo de detalles, podrá constatar en la fuente citada que el dictamen distribuido contenía una gran cantidad de erratas pues había sido elaborado durante el transcurso de la madrugada del día 29; el cansancio, argumentaron los legisladores que no habían dormido aún –entre ellos el presidente de la Mesa Directiva, el panista Ricardo García Cervantes- era el causante; la corrección de las erratas, de cualquier forma, debió ser aprobada en una votación particular.

ra en que había sido negociado por los partidos el dictamen —como retorno a las *cuotas partidistas*, calificó dicho proceso—, el cual disminuía los presupuestos para el Poder Judicial y la CNDH; la demanda más sentida de la gente —la justicia— había resultado así, afirmó, muy lesionada. De ello acusó a los coordinadores del PAN, del PRI y del PRD. A pesar de ello, anunció que su fracción votaría a favor en lo general pero lo haría en contra en los rubros mencionados.

Del PT, Jaime Cervantes Rivera Consideró que lo que el Ejecutivo Federal proponía en su proyecto de PEF era la continuación del modelo económico neoliberal causante del empobrecimiento de la mayor parte de los mexicanos durante las dos últimas décadas, y tolerante del enriquecimiento de unos cuantos a costa del fraude cometido con los rescates bancario y carretero. El gobierno de Fox, por eso, incumplía sus promesas de cambio. Lamentó que sus propuestas no hubiesen sido tomadas en cuenta, particularmente sobre aumentar el déficit a 0.9%, tolerar un nivel más alto de inflación, endurecer el combate contra la evasión fiscal y gravar las operaciones en la Bolsa mexicana de Valores para aumentar el gasto —en 300 mil millones— en salud, educación, vivienda, en los programas para la recuperación del campo y el fomento a las actividades industriales para dinamizar el mercado interno y generar más empleos y mejores salarios. En cambio, los que se discutía era un presupuesto similar al del año en curso, todo ello a través de prácticas *palaciegas* que supuestamente se pretendía dejar atrás. A pesar de ello, anunció el voto de su partido a favor, pero con varias reservas en lo particular.

A nombre del PVEM, Bernardo De la Garza Herrera Lamentó la reducción hecha a la Semarnap, al considerar que ello limitaría sus posibilidades de implementar medidas para la protección del medio ambiente; ello era grave, puntualizó, cuando sólo dicha secretaria y PEMEX destinaban recursos para dicho fin. Igualmente, lamentó las reducciones hechas al Poder Judicial y a la CNDH. Positivo resultó, sin embargo, el aumento a la UNAM, a Sedesol, a CONADE y a algunos programas para la vivienda. A pesar de los claroscuros, anunció el voto favorable de su partido, pero señalando que en los años siguientes esfuerzos extra debería ser hechos para diseñar presupuestos efectivos para enfrentar los problemas.

Por el PRD, Miroslava García Suárez consideró al dictamen como la prueba de que finalmente la Cámara ejercía su función de autorizar el gasto, intervenir en su diseño y el Presidente sólo debía ejercerlo. En particular, la reorientación de los 30 mil millones serviría para gasto social, para sectores olvidados en otras administraciones, como los jubilados,

para el sector agropecuario, para la educación y para la vivienda. Además, recordó, se había logrado dar mayores recursos directamente a los estados e incluir al Distrito Federal en la Ley de Coordinación Fiscal. Sin embargo, subrayó, aun existían excesivos gastos administrativos del Ejecutivo, sobre todo de su comunicación social, recursos que deberían ser recuperados para la inversión productiva.

También negativo, insistió, era seguir asignando presupuesto al mayor fraude financiero de la historia de México, el IPAB, otorgando además un sobregiro de 1 mil millones que la SHCP podría utilizar con toda discrecionalidad. Igualmente, se manifestó en contra de los recortes al Poder Judicial y a la CNDH. Con todo, el PRD votaría a favor en lo general pero tendría varias reservas en lo particular.

Julián Hernández Santillán, del PAN, dijo que a pesar de las limitaciones de los recursos, el dictamen propuesto era justo y de gran valor para hacer frente a las necesidades de desarrollo y bienestar de los mexicanos por ser producto de la negociación democrática que buscó los puntos fundamentales de convergencia. Finalmente, Guillermo Hopkins Gómez, del PRI, coincidió sobre el dilema de los legisladores de aprobar políticas presupuestales realistas y responsables, pero atendiendo al mismo tiempo las más urgentes y sentidas demandas sociales, en particular, en el combate a la pobreza extrema. El apremio era mayor, insistió, por el reclamo de cambio expresado en las elecciones pasadas.

Consideró que el dictamen contenía la preocupación por mantener el equilibrio presupuestal al mismo tiempo que conceder la mayor prioridad al gasto social reasignando 30 mil millones hacia el gasto social, las pensiones, el campo y al federalismo; de esa manera, quedaba confirmado lo correcto de la política presupuestal y económica que los priistas que habían antecedido como legisladores habían defendido. El hecho ponía en evidencia, remató, la diferencia entre la crítica excesiva y superflua que los opositores habían hecho en el pasado y sus acciones concretas una vez que eran gobierno.

Frente a la posición del gobierno que convertía en dogmas el mercado, la contención inflacionaria y el equilibrio presupuestal, dijo que su partido abogaba por una política presupuestaria como instrumento fundamental para que el Estado realice su función distributiva de la riqueza nacional; para moderar la ganancia, para corregir los innegables e inherentes defectos del mercado y para distribuir de manera más justa, la riqueza socialmente producida. La diferencia entre su papel como oposición, finalizó, sería responsable y propositi-

va y no como había sido la del partido en el gobierno, es decir, vengativa e irresponsable; la ventaja de que gozaba su partido era la experiencia.

En lo general, el dictamen fue aprobado por unanimidad: 481 votos a favor y ninguno en contra.

En el cuadro siguiente se muestran los cambios propuestos por lo partidos en lo particular al dictamen de PEF para 2001.

**CUADRO 9**  
**ARTÍCULOS IMPUGNADOS EN LO PARTICULAR AL DICTAMEN DE PEF PARA 2001**

PARTIDO	ARTÍCULOS IMPUGNADOS Y PROPUESTAS
<b>PRI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Edilberto Jesús Buenfil Montalvo propuso modificar el artículo 31 a fin de especificar que, en caso de excedentes en ingresos petroleros, parte de los mismos fuesen invertidos en obras de infraestructura para la zona sur sureste. La propuesta fue aceptada y aprobada por 445 votos a favor y ninguno en contra.</li> <li>- Julián Luzanilla Contreras propuso modificar el artículo 73 fracción VI a fin de quitar la obligación de que los créditos agrícolas contratados en Banrural fuesen absorbidos por instituciones privadas. La propuesta fue aceptada y aprobado por 445 votos a favor y ninguno en contra.</li> </ul>
<b>PVEM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bernardo De la Garza Herrera propuso modificar el artículo 3 a fin de restituir los recursos disminuidos a los programas de protección al medio ambiente de PEMEX. La propuesta fue aceptada y aprobada por 445 votos a favor y dos en contra.</li> </ul>
<b>PRD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Miguel Bortolini Castillo propuso eliminar el presupuesto para el IPAB distribuyendo los recursos así salvados de la siguiente manera: en gasto social, para otorgar recursos adicionales a educación pública, 2 mil 659 millones 400 mil pesos; a Salud, 2 mil 77 millones de pesos; al programa de empleo temporal, caminos rurales, 7 mil 722 millones 800 mil pesos; a programas de combate a la pobreza, 1 mil 488 millones 100 mil pesos; a pueblos indios, 946 millones 300 mil pesos; a medio ambiente, 608 millones 500 mil pesos y a los programas de apoyo a las mujeres de equidad y género, 156 millones 800 mil pesos (artículos 3, 4 y 9). La proposición fue desechada.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, diciembre 28 de 2000. Diario 44.

### Resumen

Sobre los procesos de aprobación de PEF en la Cámara de Diputados durante el periodo 1994-2000 pueden distinguirse tres momentos claramente diferenciados. El primero se refiere a la LVI Legislatura, el segundo a la LVII y el tercero a la aprobación de PEF para 2001.

En primer lugar, durante la LVI Legislatura (1994-1997) el apoyo de la mayoría priísta a la política presupuestaria del gobierno de Ernesto Zedillo permitió a la administración federal a cargo de éste lograr la aprobación legislativa de su política presupuestaria sin que mayores cambios fuesen introducidos a sus iniciativas. La revitalización de esa forma particular de relación entre el PRI y la Presidencia de la República fue la respuesta de la fracción parlamentaria del Revolucionario Institucional a la severa crisis económica desatada durante las últimas semanas de 1994. Gracias a la ventaja lograda por el PRI en las elecciones federales de 1994, aunque un poco menor a la correspondiente a la LV Legislatura, el presidente Zedillo pudo contar con el apoyo legislativo necesario para implementar las medidas de gasto público que desde su perspectiva eran las idóneas para enfrentar la crisis. Como se mostró en las páginas previas, entre 1994 y 1996 ninguno de las fracciones parlamentarias de los partidos de oposición apoyó los dictámenes elaborados por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública bajo control del PRI, de manera que, en materia presupuestaria, operó una estricta diferenciación entre la oposición y el apoyo priísta a la política presupuestaria del Ejecutivo Federal.

En segundo lugar, la composición política de la LVII Legislatura (1997-2000), producto de las elecciones federales de 1997, generó una nueva dinámica de relación entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados en materia presupuestaria, inédita en la historia contemporánea del país. Por vez primera, el Partido Revolucionario Institucional no logró la mayoría de las diputaciones; si a partir de 1988 dicho partido había perdido la mayoría necesaria para reformar la Constitución sin requerir una alianza con al menos otra fracción parlamentaria, en 1997 ningún partido logró la mayoría absoluta que se requiere para aprobar la legislación ordinaria. Es decir, por vez primera el Ejecutivo Federal y el PRI deberían buscar el apoyo de los diputados opositores para lograr la aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos al terminar el largo periodo de gobierno unificado; es decir, para poder gobernar.

El PEF acusó los efectos de la nueva correlación de fuerzas en la llamada Cámara Baja. Fundamentalmente, una gran cantidad de cambios, tanto cuantitativos como cualitativos, fueron introducidos a las iniciativas de gasto público federal en gran medida correspondiendo a antiguas propuestas de la oposición. Debe resaltarse que eso fue posible gracias a que, en lugar de parálisis legislativa o enfrentamiento directo entre Poderes, ha predominado la *negociación intensa y la concreción de alianzas*, lo que de ninguna forma ha sido un proceso terso sin conflictos entre los legisladores y entre éstos y los funcionarios gubernamentales.

En tercer lugar, debe destacarse la continuidad de dicha tendencia durante el inicio de la primera administración federal no priísta. En efecto, el gobierno a cargo de Vicente Fox Quesada debió enfrentar, durante el proceso legislativo del PEF para 2001, una Cámara de Diputados en la cual nuevamente el partido gobernante –de hecho, ningún partido la posee– no cuenta con la mayoría de los escaños. Lo más significativo fue, sin duda, el fin definitivo del sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados ante la derrota del candidato presidencial priísta. Como se subraya en las conclusiones generales de este trabajo de tesis, ese fue el cambio político más significativo producto del proceso electoral del año 2000 por la disolución definitiva del vínculo entre el PRI y la Presidencia de la República.

En términos generales, nuevamente el presupuesto fue objeto de múltiples cambios en asignaciones, así como en la introducción y perfeccionamiento de previsiones para limitar la discrecionalidad presidencial en el ejercicio del gasto público. Consecuentemente con la tendencia que hemos subrayado en varias partes de este trabajo, el proceso legislativo del PEF se ha consolidado como el momento más importante, para las fracciones parlamentarias de los partidos políticos, para influir en el diseño y orientación de la acción del gobierno en la planeación y conducción del desarrollo.

El gasto público propuesto por el gobierno de Ernesto Zedillo entre 1994 y 1999 guardó, estructuralmente, grandes semejanzas con la política presupuestaria de su antecesor Salinas de Gortari. Es decir, la estrategia de gasto público del último gobierno federal priísta consistió en la *continuidad del proyecto de actualización del papel del Estado en la conducción y promoción del desarrollo*. Desde el inicio de su administración y durante los momentos más álgidos de la crisis económica, el Ejecutivo Federal reiteró la negativa a retornar a un

esquema de fuerte intervencionismo a través del gasto público. En ese sentido, la política de gasto público estuvo orientada, fundamentalmente, por los siguientes criterios:<sup>1</sup>

a) Desde la perspectiva gubernamental, el papel del gobierno en la planeación y promoción del desarrollo debería concentrarse en la creación de las condiciones que incentivarán la inversión y productividad de los sectores privado y social, principalmente en cuanto a la provisión del marco jurídico adecuado, la estabilización de las variables macroeconómicas fundamentales así como otorgando prioridad a la inversión pública en los sectores que para ello fuesen considerados como prioritarios y estratégicos.

Nuevamente, las iniciativas presidenciales incluyeron reiteradas críticas al intervencionismo estatal según el modelo vigente hasta los años setenta, y agotado durante los primeros años de los ochenta. La elevación de las condiciones de vida de los mexicanos, se señaló, sólo podría asegurarse mediante la promoción de la productividad de los sectores privado y social, y no mediante la acción directa del Estado en la producción y distribución de bienes y servicios; dicha intromisión, se subrayó, a la larga sólo sería fuente de mayores desequilibrios y crisis.

En ese sentido, y sólo como uno de los posibles ejemplos, recuérdese que en 1998 el secretario de Hacienda y Crédito Público recordaba que la estrategia del gobierno al cual pertenecía consideraba como erróneas las propuestas opositoras y de otros actores sobre promover un crecimiento más acelerado de la economía mediante la contratación de mayor deuda; al contrario, destacó la reducción constante al gasto neto total a fin de evitar los efectos adversos de mediano y largo plazo del endeudamiento. Aún más, insistió en que la política monetaria del gobierno ante las difíciles condiciones económicas nacionales e internacionales de ese año, dejaba de ser *neutral* para adquirir un carácter restrictivo a fin de desalentar presiones inflacionarias.<sup>2</sup>

b) Aunque hacia la segunda mitad de la administración de Carlos Salinas el servicio de la deuda había dejado de ser el problema más grave en las finanzas públicas del país, a partir de 1995 el mismo aumentó considerablemente aunque se mantuvo dentro de proporciones

<sup>1</sup> Estos criterios guardan congruencia con los expuestos en el resumen del capítulo II. El objetivo es proponer una interpretación que nos sustraiga tanto de la detallada pero inútil recolección de cifras, así como de la retórica propia de las exposiciones de motivos que acompañan a toda iniciativa de ley y de los debates parlamentarios.

<sup>2</sup> Véase III.2.2.

manejables. El saneamiento financiero, en particular la creación de los fondos para los polémicos *rescates* bancario y carretero así como la contratación emergente de créditos para subsanar la acelerada disminución en las reservas internacionales y el déficit en cuenta corriente, fueron los aspectos más importantes al respecto en las iniciativas de gasto público del gobierno de Ernesto Zedillo. Como se mostró ampliamente en el capítulo III, en particular la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y la posterior transformación de sus pasivos en deuda pública mediante la creación del Instituto de Protección al Ahorro bancario (IPAB), fueron algunas de las fuentes de las diferencias más difíciles de salvar entre el Ejecutivo Federal y los partidos opositores, así como de conflictos y distanciamientos entre el PAN y el PRD.

c) La búsqueda del equilibrio presupuestal, aunque presente en cada una de las consideraciones de gasto público del gobierno de Carlos Salinas, adquirió gran relevancia hacia la segunda mitad de la administración zedillista. Fue así no sólo por la convicción de que un gasto sujeto al nivel de los ingresos colaboraba eficazmente al control de la inflación, sino quizá más importante, a la convicción de que limitar el intervencionismo del Estado en la economía era condición indispensable para la modernización económica del país.

Por eso, a partir de 1998 el Ejecutivo Federal comunicó a las fuerzas políticas representadas en el Congreso su intención de buscar construir los consensos necesarios a fin de lograr una reforma tributaria para financiar el gasto público a través de fuentes estables y permanentes, evitando en lo posible financiar al gobierno con la renta petrolera o mediante la contratación de deuda pública.<sup>3</sup> Al año siguiente, la reforma fue llamada *tributaria integral* y se declaró que sus objetivos también deberían ser mejorar la equidad del sistema, avanzar hacia la simplificación del mismo, así como otorgar los incentivos adecuados para aumentar el ahorro y la inversión lo mismo que diseñar medidas para compensar a los sectores de menores ingresos por los efectos del aumento en la recaudación.<sup>4</sup>

d) En el mismo tenor que su antecesor, el gobierno de Ernesto Zedillo insistió en la necesidad de abatir la inflación. En repetidas ocasiones, sus iniciativas de PEF reiteraron el argumento anteriormente esbozado: el gobierno debía colaborar a la estabilidad de los precios

---

<sup>3</sup> Véase III.2.2.

<sup>4</sup> Véase III.2.3.

mediante una política de gasto público moderado sujetando las erogaciones al monto de los ingresos, ejerciendo el gasto con estricta disciplina y fortaleciendo el cobro de los impuestos federales.

e) El gobierno de Ernesto Zedillo se mostró particularmente satisfecho de su política de gasto social, principalmente la destinada a salud, educación y a la promoción y capacitación para el empleo.<sup>5</sup> En cada una de las iniciativas enviadas a la Cámara de Diputados, se insistió en resaltar el aumento progresivo de dicho rubro como proporción del gasto programable. La estrategia, en esencia, era similar a la de su antecesor: aumentar las erogaciones para el rubro mediante la desincorporación de entidades paraestatales consideradas como no prioritarias ni estratégicas, así como estableciendo sistemas más eficaces para asegurar que los recursos canalizados llegaran realmente a los sectores que realmente los necesitasen, en particular, los destinados a los grupos en extrema pobreza. Nuevamente, subyace la crítica al otorgamiento de subsidios indiscriminados, recomendándose la elaboración de padrones de beneficiarios tanto como para evitar la corrupción en su otorgamiento como para incidir con mayor precisión sobre las condiciones de vida de los sectores más necesitados. Los programas más importantes en este rubro fueron el Progresá y el Procampo, a los que se asignaron la mayor parte de los recursos respectivos.

Novedoso resultó el énfasis otorgado por el gobierno al gasto social destinado a combatir la pobreza extrema en las zonas rurales del país, particularmente entre las comunidades indígenas. Recordemos que, tras el levantamiento del EZLN en Chiapas, el Ejecutivo Federal insistió en que la manera más eficaz para solucionar el conflicto era canalizar mayores recursos para atacar las condiciones que, desde su perspectiva, habían alimentado a la rebelión; es decir, las enormes desigualdades sociales en el estado.

f) Congruente con su convencimiento sobre la escasez de los recursos así como con su determinación de no aumentar el déficit público, y debido a que finalmente no se realizó una reforma fiscal durante su periodo, el gobierno de Ernesto Zedillo continuó la estrategia de su antecesor: compensar las limitaciones mediante una reformulación de prioridades. Al

---

<sup>5</sup> Durante la presentación de su último proyecto de PEF, resalta la observación de que el gasto social, como proporción del gasto programable, era el más alto de las dos últimas décadas, pasando del 55.2% en 1995 a 60.7% en el 2000. Véase III.2.3. Recordemos que el *slogan* de la campaña de Ernesto Zedillo fue *bienestar para tu familia*.

respecto, sobresalen el gasto social, la inversión en infraestructura para el apoyo a la productividad privada y social, así como la promoción de un renovado *federalismo* presupuestario.

Sobre este tercer aspecto, debe recordarse que se trataba de una añeja demanda de los partidos opositores —el PAN resalta, en ese sentido— la de paliar las condiciones de penuria económica en la que se han encontrado tradicionalmente una gran parte de los municipios y estados de la República, dependientes en gran medida de las partidas presupuestarias contenidas en el rubro 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” de los PEF’s. Desde el inicio de su gestión, el presidente Zedillo se comprometió a impulsar un nuevo federalismo, proyecto que debería incluir el diseño de sistemas más equitativos para la asignación de dichos recursos así como la descentralización de facultades a fin de que cada vez más atribuciones y recursos fuesen ejercidos directamente por los gobiernos estatales y municipales.

En ese sentido, en el PEF para 1998 fue propuesta la creación de un nuevo ramo, el 33, de “Aportaciones Federales a Entidades y Municipios”, con recursos para ser ejercidos en su totalidad por los gobiernos estatales y municipales e integrado por tres fondos: el primero para la atención de la educación básica y normal en las entidades federativas; el segundo, para los servicios de salud; y el tercero, para atender las necesidades de inversión en infraestructura social básica en los municipios, dando mayor atención a aquellos con los niveles de marginación más altos.<sup>6</sup>

Como se mostró en las páginas precedentes, durante la LVI Legislatura operó una estricta diferenciación entre *oposición* y PRI, como partido gobernante, en relación al proceso de aprobación del PEF. En ese sentido, la dinámica fue muy parecida a la descrita en el capítulo II sobre el periodo 1988-1993: los partidos opositores —en este caso PAN, PRD y PT— acusaron al PRI de subordinarse al Ejecutivo Federal para imponer a la gran mayoría de los mexicanos un modelo económico neoliberal lesivo de los intereses de la mayoría de los mexicanos, en particular de los grupos más marginados.

A pesar de coincidir en esa afirmación, nuevamente fue posible encontrar diferencias entre las posiciones de los partidos opositores, fundamentalmente entre el PRD y el PAN. La explicación de fondo se debe a la diferencia en la concepción de ambos partidos sobre el papel que el Estado, a través del ejercicio del gasto público, debería cumplir como promo-

---

<sup>6</sup> Véase III.2.1.

tor del desarrollo. Sin embargo, el debate sobre el PEF durante los tres años de la LVI Legislatura estuvo marcado por la crisis económica iniciada a finales de 1994 y por las medidas adoptadas por el gobierno de Ernesto Zedillo, con el apoyo total de la fracción parlamentaria de su partido.

En ese sentido, el PAN arremetió nuevamente en contra de lo que consideraba era el problema fundamental en las finanzas públicas, origen de las crisis recurrentes de fin de sexenio: un gobierno federal que destinaba la mayor parte de los impuestos pagados por los contribuyentes para financiar su gasto corriente en lugar de invertir más recursos en infraestructura. De ahí la incoherencia en el discurso gubernamental, señaló, entre declarar buscar apoyar el crecimiento sostenido de la economía al mismo tiempo que negaba los recursos necesarios para que eso fuera posible.<sup>7</sup>

La oposición del PAN a esa estrategia fue reiterada en el último proceso de aprobación de PEF de la LVI Legislatura. Dicho partido votó en contra de la propuesta del Ejecutivo Federal considerando que reiteraba los vicios de ejercicios presupuestales anteriores: el gobierno no reducía su gasto corriente e insistía en dilapidar el dinero de los impuestos expandiendo la burocracia a su servicio, no combatía con eficiencia la corrupción e impunidad en el ejercicio del mismo, continuaba otorgando subsidios a la ineficiencia de las empresas paraestatales y seguía siendo un gran empleador en lugar de promover la inversión privada como motor de la creación de empleos. La propuesta panista era hacer exactamente lo contrario: bajar impuestos a fin de fomentar la inversión privada, al mismo tiempo que deberían reducirse los gastos del gobierno y alcanzarse el equilibrio presupuestal.<sup>8</sup>

En sentido contrario, el PRD criticó duramente que la parte de la estrategia del gobierno para hacer frente a la crisis fuera insistir en recortar el gasto, aumentar los precios de bienes y servicios del sector público e implementar una política crediticia restrictiva. El Estado, sentenció este partido, no podía ser suplido como agente de integración económica y era una gran imprudencia otorgar a los privados su infraestructura mediante privatizaciones.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> La situación la sintetizaba la fracción panista de la siguiente manera: un gobierno federal rico y unos cuantos supermillonarios a costa de la pobreza de los municipios y de la sociedad en su conjunto. Véase III.1.2.

<sup>8</sup> Véase III.1.3.

<sup>9</sup> Véase III.1.2.

Mientras el PAN exigió al gobierno plantearse metas más agresivas en el tema del equilibrio presupuestal,<sup>10</sup> el PRD y el PT criticaron duramente este pilar de la estrategia presupuestaria del gobierno federal. Por ejemplo, en 1996 el PRD exigió eliminar las expectativas superavitarias a fin de destinar mayores recursos para apoyar el desarrollo rural y agropecuario, así como para aumentar las participaciones para estados y municipios y otros rubros. Concretamente, propuso un déficit de 2% ó 2.5% manejado, entre otras formas, mediante la contratación de deuda.<sup>11</sup> Con argumentos muy parecidos, el PT propuso en 1995 un déficit de 3% y de 2% ó 2.5% para 1997.<sup>12</sup>

Aunque al inicio de la administración de Ernesto Zedillo la deuda pública había dejado de ser el problema más serio de las finanzas públicas, parte de la estrategia del gobierno para enfrentar la crisis fue objeto de profundas diferencias entre los partidos opositores con el gobierno federal, particularmente respecto a los *saneamientos* financiero y del sistema carretero, coloquialmente conocidos como *rescates*. Sobre todo, el PRD se negó a apoyar cualquier asignación de recursos en ese sentido.

Y nuevamente, los partidos opositores consideraron como falaces las declaraciones de intención del gobierno federal en el sentido de que las prioridades en el gasto público eran el gasto social, la inversión en infraestructura en sectores estratégicos para promover el desarrollo así como la descentralización de facultades y recursos para los estados y los municipios.

Es importante subrayar la importancia que el tema de las facultades de diseño, control y fiscalización del gasto público de la Cámara de Diputados recibió de parte de los legisladores opositores. El PAN se lamentó de que las propuestas opositoras fuesen sistemáticamente ignoradas por la mayoría priista en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública<sup>13</sup> así como que el Ejecutivo Federal gozara de gran discrecionalidad para realizar recortes y aumentos al gasto según se presentasen emergencias económicas o la reducción de los ingresos originalmente previstos, o ingresos adicionales, respectivamente.<sup>14</sup> En términos similares se expresaron los legisladores perredistas.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Recuérdese que en diciembre de 1996 el PAN expresó su desconfianza de que el déficit, de 0.5%, propuesto por el Ejecutivo Federal, fuese utilizado para favorecer la imagen del PRI y del gobierno durante las elecciones federales de 1997. Véase III.1.3.

<sup>11</sup> Véase III.1.3.

<sup>12</sup> Véase III.1.2 y III.1.3, respectivamente.

<sup>13</sup> Véase III.1.2.

<sup>14</sup> Véase III.1.3.

<sup>15</sup> Véase III.1.2.

La actuación de los legisladores del PRI ante la política presupuestaria del gobierno de Ernesto Zedillo durante la LVI Legislatura fue muy parecida a la que los diputados priistas observaron durante la LIV y LV Legislaturas. De nueva cuenta, cerraron filas en torno al Ejecutivo Federal.

El proceso de aprobación del gasto público para 1995 fue emblemático de esa situación. Recordemos que en diciembre de 1994 los legisladores del Revolucionario Institucional insistieron ante sus colegas de las otras fracciones parlamentarias sobre la supuesta obligación de la Cámara de Diputados de apoyar sin restricciones al presidente Zedillo y su gabinete económico, los únicos capacitados –desde su perspectiva- constitucional y técnicamente para diseñar e implementar las estrategias necesarias para superar la crisis.<sup>16</sup> En el mismo tenor, en 1995 y 1996 consideraron que gracias a eficacia y corrección de las estrategias implementadas por el gobierno federal –búsqueda del equilibrio presupuestal, control de la inflación, prioridad al gasto social y cambio estructural del modelo de desarrollo-, estrategias apoyadas por la mayoría priísta de manera razonada y responsable, la crisis había sido superada.<sup>17</sup>

La segunda etapa en la relación entre la Cámara de Diputados y el gobierno federal en el período 1994-1999 en materia presupuestaria se abrió con las elecciones federales de 1997. No sólo el PRI no logró la mayoría de las diputaciones sino que, finalmente, los partidos opositores, constituidos en *bloque opositor* o *grupo de los cuatro* –por haber sido constituido por el PAN, el PRD, el PT y el PVEM-, fueron no sólo capaces de influir decisivamente en la integración de los órganos de gobierno de la Cámara,<sup>18</sup> sino de hacer efectiva su capacidad de contrapeso frente al Ejecutivo Federal y el PRI pues fueron aprobadas una considerable cantidad de sus propuestas de modificación –en comparación con los procesos previos a 1997- al PEF del Ejecutivo Federal. Esto no ha significado, sin embargo, una transformación radical del PEF y del modelo de desarrollo *modernizador*.

En ese sentido se ha mostrado que, a diferencia de lo ocurrido durante la LVI Legislatura cuando la Cámara fue prácticamente un mero espectador de la política presupuestaria propuesta por el Ejecutivo Federal, las fracciones parlamentarias de todos los partidos durante la LVII Legislatura fueron capaces de introducir cambios significativos a las iniciati-

---

<sup>16</sup> Véase III.1.1

<sup>17</sup> Véase III.1.2 y III.1.3.

<sup>18</sup> Recordemos que, por primera vez, un opositor ocupó la presidencia de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Se trató del perredista Ricardo Sáinz Lavista.

vas de gasto público en dos sentidos fundamentales. En primer lugar, en cuanto a la reasignación de importantes montos, sobre todo hacia el llamado gasto social, hacia las partidas para las entidades federativas y los municipios y para inversión pública, frecuentes demandas opositoras.<sup>19</sup> Sólo como indicadores de los cambios operados en la relación entre diputados y Legislativo Federal en materia presupuestaria, recuérdese que en 1998 el gasto neto total fue disminuido mientras fue aumentado en 1999.<sup>20</sup>

En segundo lugar, y quizá más significativo para el reforzamiento del equilibrio entre Poderes, en la consignación de mayores facultades para el control del gasto público así como mayores obligaciones de las dependencias del gobierno federal para informar acerca del ejercicio del mismo a los diputados. Al respecto, sobresalen el establecimiento de reglas para que la Contaduría Mayor de Hacienda realizara un seguimiento del uso de las partidas secretas autorizadas y los límites a la discrecionalidad del Ejecutivo Federal para otorgar estímulos económicos a los servidores públicos no sólo como medidas de austeridad, sino para limitar las posibilidades de corrupción entre los diferentes niveles de gobierno<sup>21</sup>. Además, se debe subrayar que durante la LVII Legislatura las facultades de la Cámara se fortalecieron por otros medios. Por ejemplo, en 1999 fue creada la Auditoría Superior de la Federación mediante una reforma constitucional, con objeto de favorecer una rendición de cuentas imparcial; también, en abril de 1998 la Cámara de Diputados creó la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas con la finalidad de proveer, sin distinciones, la información sobre el tema a los grupos parlamentarios a fin de orientar su trabajo y sus opiniones.<sup>22</sup>

Digno de mencionarse es el cambio ocurrido también en las relaciones entre la oposición. Como se mostró, la mayoría del *bloque opositor* no siempre estuvo de acuerdo en diversos temas, por lo que las confrontaciones entre los grupos parlamentarios que lo integraron se hicieron evidentes. En términos concretos, la mayoría opositora no se conservó como mayoría legislativa.

<sup>19</sup> No repetiré lo escrito en páginas previas. Sobre los cambios mencionados, véase los cuadros 1, 3 y 6 de III.2

<sup>20</sup> Véase III.2.2 y III.2.3.

<sup>21</sup> En esta tesis el énfasis se ha puesto en los cambios en asignaciones. Sobre límites a la discrecionalidad del Ejecutivo en el ejercicio del gasto público, el lector puede recurrir a las fuentes citadas en este capítulo, específicamente, los dictámenes de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Como ejemplo, véase el cuadro 1 de III.2.1 sobre la vigilancia a través de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el uso de la *partida secreta* (artículo 14) y límites para otorgar estímulos a los servidores públicos (artículos 59 y 61).

<sup>22</sup> Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*. Documento PDF disponible en [www.shcp.sse.gob.mx](http://www.shcp.sse.gob.mx)

El asunto de fondo es, quiero insistir, las diferencias en las concepciones que los partidos tienen sobre el papel que el Estado debe cumplir en la planeación, conducción y promoción del desarrollo y, por lo tanto, sobre el tipo de gasto público que para ello debería implementarse. En ese sentido, las diferencias más notorias son entre el PRD y el PAN. En 1997, por ejemplo, mientras los panistas apoyaron el dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública por proponer un gasto no deficitario y por el límite al endeudamiento público, entre otras razones, el PRD se lamentó de que sus colegas *blanquiazules* no se interesaran por utilizar el proceso de aprobación del PEF para introducir cambios sustantivos a la política neoliberal del gobierno y por haber apoyado el otorgamiento de recursos para el llamado rescate bancario, éste último tema el más álgido en la relación entre las fracciones parlamentarias. Desde la perspectiva del PAN, los perredistas deseaban practicar la demagogia y el populismo presupuestario, en tanto que ellos veían con agrado como se materializaba el viejo ideal panista de *menos estado y más ciudadanía*.<sup>23</sup>

El grupo parlamentario del PRI durante la LVII Legislatura refrendó su apoyo total a las políticas económica y presupuestaria impulsadas por el presidente Zedillo, tal como lo había hecho su antecesor. Algunos ingredientes novedosos pudieron observarse, sin embargo, como resultado de la nueva composición política de la Cámara de Diputados. La más notable fue su capacidad de colaborar, junto con los otros partidos representados en la Cámara, en la concreción de numerosos cambios en asignaciones a las iniciativas de PEF del gobierno federal ante la imposibilidad de aprobar por sí solo el gasto público.<sup>24</sup>

No está de más recordar la importancia de la alianza PRI-PAN en 1997 y 1998, la cual aprobó el PEF. El PRI negoció y aceptó cambios en asignaciones como no había aceptado antes sobre todo para las participaciones a estados y municipios y para el gasto social descentralizado, temas sobre los cuales tanto panistas como perredistas insistieron durante todo el periodo analizado.<sup>25</sup> Esa fue la llave de la alianza mencionada, a pesar de que el PRD se

<sup>23</sup> Véase III.2.1 y III.2.3.

<sup>24</sup> No es posible saber si hubiera sido lo mismo si el PRI hubiese ganado la mayoría. A partir de su actitud durante la LVI Legislatura, mi hipótesis va en el sentido de que el apoyo a Zedillo se tendría que traducir en dictámenes con escasos o inexistentes cambios sobre todo en las asignaciones. Como refuerzo a esta hipótesis, véase Alonso Lujambio (2000b) quien muestra que la disciplina priista en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura fue la más sólida en comparación con el PRD y el PAN, alcanzando poco más de 90% de los casos en los cuales el 100% de los diputados priistas votaron en el mismo sentido.

<sup>25</sup> Véase III.2.1.

mostró irreductible al confrontar el modelo económico *modernizador* impulsado por Zedillo, sobre todo en lo referente al retiro del Estado como agente económico directo y el con-

secuente redimensionamiento de las empresas paraestatales, el equilibrio presupuestal, las privatizaciones y los demás pilares de la estrategia económica del gobierno federal.

Aunque de nueva cuenta apoyaron en bloque los componentes estructurales de las políticas económica y presupuestaria del presidente Zedillo,<sup>26</sup> el proceso de aprobación del gasto público para 2000 resultó para los priistas más complicado. El grupo parlamentario del PAN rompió la alianza y decidió regresar al seno del *bloque opositor*. Como mostramos en páginas anteriores, por vez primera el PRI rechazó un dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública argumentando que dicho documento —el famoso *dictamen opositor*— era una obra maestra de la irresponsabilidad sobre todo por aumentar el gasto público. En contrapartida, sostuvo, su voto particular recogía las propuestas opositoras para aumentar el gasto social pero era sólido en sus planteamientos.<sup>27</sup>

La única posición crítica del grupo parlamentario del PRI ante la política presupuestaria del gobierno federal que puede encontrarse en la fuente de información usada en la realización de esta tesis, ocurrió en diciembre de 2000. Eso fue posible por la sencilla razón de que el presidente de la República por vez primera no era priísta. En esa ocasión, la fracción parlamentaria del Revolucionario Institucional criticó severamente la política *neoliberal* que los priistas de las anteriores legislaturas habían defendido. La adopción por parte del gobierno de Vicente Fox de la política presupuestaria heredada por la administración de Zedillo dio ocasión para que los diputados del PRI advirtieran su decisión de impulsar que el gasto público fuera utilizado a fin de que el Estado cumpliera con el objetivo de redistribuir la riqueza y corregir los defectos inherentes del mercado a pesar de que el Ejecutivo Federal se empeñaba, según su apreciación, en convertir en dogmas la economía de mercado, la contención inflacionaria y el equilibrio presupuestal.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Un lector exigente puede consultar con facilidad las referencias sobre el *Diario de los Debates* que menciono a lo largo de esta tesis. Comprobará que no exagero: en dicha fuente, no está registrado ni un solo caso de disenso priísta ante la política presupuestaria de los presidentes Salinas y Zedillo. Las tomas de posición de las fracciones parlamentarias priístas en la Cámara de Diputados sobre el gasto público son síntesis, y en no pocas ocasiones alabanzas, de los datos remitidos por el Ejecutivo Federal. Una búsqueda de disensos —no dudo que puedan existir— deberá ser realizada en otras fuentes.

<sup>27</sup> Véase III.2.3

<sup>28</sup> Véase III.2.4

El proceso de aprobación de PEF para 2000 fue significativo no sólo porque hizo evidente el agotamiento definitivo de la lógica de operación del viejo sistema de partido hegemónico. Lo fue también porque hizo evidentes las debilidades del gobierno de la Cámara en el tema presupuestario ante el fin del gobierno unificado tantas décadas mantenido. En ese sentido, quedó claro que el riesgo de parálisis institucional por una posible incapacidad de los diputados para ponerse de acuerdo sobre el gasto público debe tomarse en serio, fundamentalmente cuando los partidos opositores tienen fuertes incentivos para no cooperar con el Ejecutivo Federal.

Mi hipótesis sobre las razones de las dificultades de los legisladores para lograr la aprobación del PEF en diciembre de 1999 va en ese sentido. En términos generales, se observó que las fracciones parlamentarias del PAN y del PRD tenían fuertes incentivos para no colaborar con el Ejecutivo Federal y el PRI. A las diferencias ideológicas y programáticas frente a las políticas económica y presupuestal de ambos, se agregó el ingrediente de la cercanía de las elecciones presidenciales de 2000 a las cuales tanto perredistas como panistas deseaban presentarse como opciones no sólo viables al régimen que consideraban autoritario, sino fundamentalmente diferentes. El dilema para ambos partidos provenía no sólo de las profundas diferencias ideológicas y programáticas que tienen, sino de que se encontraban ya enfrascados en la misma pelea: derrotar al PRI en elecciones presidenciales. Así, no resultó nada sencillo que los grupos parlamentarios diseñaran un método que hiciera posible la aprobación del gasto público, indispensable para que el gobierno funcione, al mismo tiempo que promovían sus propuestas buscando que las mismas aparecieran como diferentes y viables a las apoyadas por el gobierno federal y el PR. Finalmente, debemos hacer una serie de breves observaciones sobre el proceso de aprobación de PEF para 2001. La primera se refiere al primer proyecto de gasto público propuesto por el primer gobierno federal no priísta. Como señalé páginas atrás, me parece que el mismo guarda estructuralmente grandes semejanzas con el tipo de gasto público propuesto por los últimos gobierno priístas, a los cuales he identificado como *modernizadores*.<sup>29</sup> En ese sentido, he resaltado la disminución del gasto como proporción del PIB; es decir, se insiste en limitar la intromisión excesiva del Estado en la economía. Además, hemos escu-

---

<sup>29</sup> Sintomático fue el elogio hecho por el secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz, de la política económica de la administración de Ernesto Zedillo. Véase III.2.4.

chado nuevamente el argumento de que un gasto moderado contribuye al combate a la inflación.

El equilibrio presupuestal es una de las propuestas torales del gobierno federal. Como se mostró, esa fue una propuesta reiterada en todo el periodo estudiado, y que durante la segunda mitad de la administración de Ernesto Zedillo adquirió importancia central en el discurso del gobierno federal. La reforma fiscal que actualmente se discute en el Congreso tiene, en gran medida, ese origen: sujetar las erogaciones al nivel de ingresos más estables, limitando su dependencia sobre los ingresos petroleros y el endeudamiento.

Además, el gobierno ha reiterado que sus prioridades son el gasto en infraestructura para apoyar la productividad social y privada y el gasto social. Sobre éste último tema, es conveniente señalar que, de manera muy parecida al orgullo que Ernesto Zedillo solía expresar al referirse a su política de gasto social, el nuevo gobierno ha propuesto que el mismo deje de ser subsidiario a fin de que realmente contribuya al desarrollo de los grupos más marginados. Esta nueva orientación, al menos discursiva hasta el momento, seguramente tiene su origen en la concepción panista sobre el tema: ante la incapacidad de los grupos marginados para superar su situación por medios propios, el gasto social debe servir para proveerlos con los medios y habilidades necesarias para que tal cosa sea posible.<sup>30</sup>

Si el proceso de aprobación de PEF para 2000 fue muy difícil, el de 2001 —aunque no fue completamente terso— no implicó el clima de tensión que un año antes se había vivido. Sin duda, el clima más propicio para el entendimiento fue favorecido por la conclusión afortunada del proceso electoral de 2000, las innegables credenciales democráticas y la popularidad del nuevo gobierno, además de la estabilidad económica y la ausencia de una crisis de fin de sexenio, combinación favorable que no se presentaba en México desde hacía mucho tiempo.

Con todo, los diputados nuevamente ejercieron sus facultades para introducir varios cambios a la iniciativa del Ejecutivo Federal. Relevante resultó que por segunda ocasión los diputados aumentaron el gasto neto total y elevaron en 0.15% el déficit.<sup>31</sup> Sin duda alguna, se trató de respuestas directas a dos de los componentes fundamentales de la estrategia de gasto público del gobierno federal, aunque coincidieron en la necesidad de impulsar la re-

<sup>30</sup> Véase III.2.1.

<sup>31</sup> El PT propuso que el déficit fuese de 0.9%. Véase III.2.4. El gobierno no ha cejado en su propuesta original, y ha realizado recortes diversos al gasto durante el presente ejercicio; además de responder a algunos factores adversos, esa tendencia responde a la búsqueda del déficit originalmente propuesto: 0.5%.

forma fiscal para financiar el presupuesto con fuentes estables de ingresos. Además, nuevamente los legisladores propusieron diversos aumentos al gasto para la promoción del desarrollo, para el gasto social –sobre todo, para salud, educación y vivienda- y para las entidades federativas y los municipios.<sup>32</sup>

Para terminar este resumen, debe señalarse que el desgaste del sistema de partido hegemónico además de la reiteración del gobierno dividido no ha derivado en la parálisis legislativa sobre el PEF, algo que se temía recién iniciada la LVII Legislatura.<sup>33</sup> Los partidos dieron muestra de voluntad y capacidad, aún durante los momentos de mayor tensión en diciembre de 1999, para lograr acuerdos que hicieran posible la aprobación del gasto público sin renunciar a sus legítimas reivindicaciones y posiciones ideológicas. Al momento, ha ocurrido lo que en un régimen presidencial democrático es normal que ocurra: el gasto público se aprueba mediante la formación de las alianzas partidarias indispensables cuando el partido del presidente no controla el Congreso. Aunque tenemos aún poca experiencia al respecto debido al largo periodo en que el PRI controló ambas Cámaras, es probable que mientras la situación se mantenga de esa forma, las alianzas se conviertan en la forma cotidiana de sacar adelante la agenda legislativa. Como mostramos en las páginas precedentes, además de las posiciones ideológicas y de los proyectos de Nación que cada partido enaltece en el discurso, influirán otros factores, principalmente la cercanía de procesos electorales –jugando las elecciones presidenciales un papel muy importante en ese sentido- así como la estabilidad o inestabilidad económica que se presente, fomentarán los incentivos de los partidos para cooperar o para enfrentarse con el Ejecutivo Federal y las fracciones parlamentarias de su partido en el Congreso.

Por otra parte, el Ejecutivo Federal deberá ser capaz de proponer cambios en su actuar que faciliten la negociación del gasto público con los legisladores en un Congreso plural. En ese sentido, al perder el PRI las elecciones presidenciales el vínculo tradicional entre dicho partido y la Presidencia de la República se ha disuelto y, con ello, la pretensión de ambos actores de ser capaces de proponer por sí solos un presupuesto que cumpla tanto con las necesidades estrictamente de racionalidad económica así como que satisfaga las necesidades de la sociedad en su conjunto, como el Ejecutivo Federal y los diputados priistas insistieron durante el periodo analizado en esta tesis. Para que eso sea posible, no sólo deberá

---

<sup>32</sup> Véase cuadro 6 de III.2.4

<sup>33</sup> Al respecto, es muy ilustrativo el texto de Alonso Lujambio (1998).

facilitar el acceso de los legisladores a la información que requieren para formarse un juicio sobre el tema de las finanzas y del gasto público, sino trabajar intensamente para lograr una agenda presupuestaria negociada con las diversas fuerzas políticas. El triunfo democrático de Vicente Fox el 2 de julio de 2000 es sólo eso; ahora deberá comprender que las aprobación de las políticas públicas en el Congreso no depende sólo de que quien las proponga tenga la razón, sino de que dicha razón logre el voto de la mayoría.

## CONCLUSIONES

### *El debate sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados 1988-2000: competencia política y proyectos de Nación en un Congreso en cambio*

#### *La lógica de funcionamiento del sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados*

El hecho de que el Congreso mexicano no ha sido un contrapeso eficaz frente al poder del Ejecutivo Federal ha sido señalado por diversos estudiosos de la política de nuestro país en varias ocasiones.

Uno de los indicadores que mejor describen lo que a primera vista aparece como un funcionamiento anómalo del régimen de división de Poderes en nuestro país, es el hecho de que la Cámara de Diputados ha desempeñado históricamente un pobre papel como contrapeso del Ejecutivo en el diseño y orientación del gasto público.<sup>1</sup> El hecho podría parecer sorprendente si se considera que la Constitución de México no otorga grandes poderes de decreto a la Presidencia de la República además de que, formalmente, sus facultades presupuestarias no explican por sí mismas la gran discrecionalidad que ha ejercido sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).<sup>2</sup> La Cámara de Diputados, además, logró para sí como facultad exclusiva conocer, analizar y aprobar el PEF. En el ejercicio de dicha facultad, una interpretación estricta de la Constitución nos indica que el PEF aprobado por los diputados tendría carácter de inapelable pues este tipo de decreto no es sujeto de veto presidencial; es decir, teóricamente, podríamos esperar que la Cámara hubiese sido capaz de imponer el gasto público al Ejecutivo.<sup>3</sup>

La preeminencia del Ejecutivo sobre la Cámara de Diputados en materia presupuestal no se explica sólo por la dotación de poderes constitucionales -y es poco plausible que se explique por la sistemática violación de la ley por parte de la Presidencia de la República.

<sup>1</sup> Ugalde (2000a y 2000b) ha estudiado de manera detallada algunos aspectos de este tema y ha demostrado que también la fiscalización de las finanzas públicas por parte de la Cámara de Diputados, constitucionalmente facultada para ello, ha sido muy pobre en México. Es decir, el problema ha sido integral: poca influencia en el diseño y orientación del gasto público y una casi inexistente vigilancia sobre la ejecución del mismo.

<sup>2</sup> Diaz Cayeros y Magaloni (1998) sostienen que mediante una interpretación estricta de la Constitución, el poder presupuestal del Ejecutivo mexicano es análogo al de los Estados Unidos.

<sup>3</sup> La legislación sujeta al veto presidencial es la *ley*. Es decir, el producto legislativo del Congreso o, más concretamente, del ejercicio separado y sucesivo de las facultades de ambas Cámaras. Debido a que la aprobación del PEF es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal no puede vetar el decreto respectivo. Véase I.1.3

Esta afirmación se confirma por el hecho, mostrado ampliamente en el capítulo III, de que durante la LVII Legislatura y el primer año de ejercicio de la LVIII, la Cámara recuperó rápidamente su capacidad para contrapesar al Ejecutivo Federal a la hora de analizar, dictaminar y aprobar el PEF. Ello ha sucedido sin la mediación de reformas constitucionales espectaculares que limiten a la Presidencia y otorguen mayores facultades a los diputados sobre el gasto público.<sup>4</sup>

En este trabajo hemos sostenido que la explicación del pobre papel que históricamente ha desempeñado la Cámara de Diputados en el diseño y orientación del gasto público se encuentra en la consolidación de un *sistema de partido hegemónico* –cuyos ejes fueron el Partido Revolucionario Institucional y su *jefatura* real, la Presidencia de la República– tanto en su integración como en sus órganos de gobierno, y que la razón de la rápida recuperación de sus facultades para contrapesar al Ejecutivo en materia presupuestaria, se debe al desgaste de ese sistema durante el periodo 1988-2000 y más concretamente, entre 1997 y 2000.

El sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados consistió, entre 1946 y 1997,<sup>5</sup> en un largo periodo de gobierno unificado en el cual el PRI logró no sólo el triunfo en las elecciones presidenciales sino que también conservó la mayoría de las diputaciones, y por lo tanto, el control de las decisiones sobre la integración de los órganos de gobierno en la llamada *Cámara Baja*. Bajo control de las mayorías gobernantes y legislativas priístas, la Cámara abdicó de sus facultades legislativas sobre el gasto público y se convirtió en el apoyo disciplinado a la conducción presidencial del desarrollo, una de cuyas piezas fundamentales es el PEF. La evidencia mostrada se refiere a la casi inexistencia de cambios introducidos a los proyectos de gasto público remitidos por el Ejecutivo Federal y su aprobación, casi exclusiva, por las mayorías priístas.

<sup>4</sup> En 1999 fue creada la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano de fiscalización que auxilia a la Contaduría de la Cámara de Diputados en el análisis y dictamen del la Cuenta Pública, la cual debe entregarse a fin de determinar si el ejercicio del gasto público se sujetó a lo dispuesto por el decreto aprobatorio correspondiente. En 1998, fue creada la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas en la Cámara de Diputados a fin de proveer a los legisladores con la información indispensable para el ejercicio de sus facultades al momento de analizar y dictaminar el proyecto de gasto público -entre otras funciones- del Ejecutivo Federal. Aún cuando la creación de la ASF implicó una reforma constitucional, no hubo reforma alguna que limitara las facultades del Ejecutivo en materia presupuestaria. Aún más, la fiscalización que realiza la ASF no es una nueva facultad otorgada a los diputados; sólo refuerza las que históricamente han tenido pues su información tiene precisamente la finalidad de auxiliarlos en el análisis y dictamen de la Cuenta Pública. Referencia el año de aparición del PRI sin olvidar que sus antecesores fueron el PNR y el PRM.

Más que condenar esa lógica de relación entre Poderes, en este texto he desarrollado una propuesta de interpretación sobre la misma. En términos generales, sostengo que incentivos institucionales fundamentales generaron en las mayorías priistas la tendencia a la subordinación frente a la *jefatura real* de su partido.

En primer lugar, debe considerarse la prohibición constitucional a la reelección parlamentaria consecutiva. Su efecto sobre los diputados priistas —mayoría en la Cámara hasta 1997— fue una gran limitación en sus aspiraciones para labrarse una carrera legislativa larga al ser prohibida la reelección consecutiva. Es decir, su actuación estuvo condicionada por la necesidad de asegurar el siguiente paso en esferas diferentes a la Cámara de Diputados con el inevitable desaliento a la profesionalización en las tareas legislativas. La incertidumbre sobre su futuro fortaleció, también, su tendencia a la disciplina y lealtad ante quienes podían promoverlos a niveles de mayor prestigio tanto en la estructura partidaria como en otros niveles de gobierno, para retornar a la Cámara de Diputados tras el periodo intermedio que la Constitución exige o para mantenerse activos en la política. Históricamente, ese poder lo han tenido el Ejecutivo Federal así como sus secretarios de Despacho, la dirigencia nacional y las dirigencias estatales del PRI, los líderes de las organizaciones políticas y sociales que constituyen los sectores del partido, lo mismo que los gobernadores priistas.

En segundo lugar, precisamente los métodos de nominaciones de candidatos a diputados federales en el PRI han consistido en sistemas verticales que otorgaron tanto al Ejecutivo Federal y a la dirigencia del partido amplios poderes de promoción política para los priistas. El origen se encuentra en un procedimiento clave: la concentración de amplias facultades para la selección de candidatos a la Cámara de Diputados en la dirigencia nacional del partido al mismo tiempo que se excluye a la base militante y a los ciudadanos en general en los procesos de nominación, las cuales históricamente han tomado la forma de *cuotas* de candidaturas. Como se mostró en el capítulo I, el acicate de los cambios que durante la década pasada ocurrieron en los métodos de selección de candidatos a diputados en el PRI fue la urgencia de enfrentar el creciente desafío electoral de la oposición, no la voluntad de democratizar los métodos de nominación o fortalecer la responsabilidad de los legisladores priistas frente a los militantes del partido y frente a los ciudadanos en general.

El carácter no competitivo del sistema de partidos debe ser también considerado. La sólida disciplina de las bancadas mayoritarias del Revolucionario Institucional se explica también por un estímulo fundamental: la certeza o al menos una casi certeza en el triunfo.

En tanto el PRI lograrse asegurar el triunfo a sus candidatos en la mayor cantidad posible de elecciones, es plausible pensar que los elegidos para competir por los cargos públicos se disciplinasen ante la dirigencia del partido y la Presidencia de la República, líderes de una amplia coalición ganadora en los tres niveles de gobierno. Como mostramos, hasta 1988 el PRI estuvo en condiciones de cumplir con esta condición en el caso de los candidatos a diputados federales pues fue prácticamente imbatible en distritos de mayoría relativa. La mayor parte de los legisladores opositores que llegaron a la Cámara, lo hicieron por el sistema de *diputados de partido* de la reforma de 1963 y de representación proporcional según la reforma política de 1977.<sup>6</sup>

En ese mismo sentido debe subrayarse la evolución del sistema electoral mexicano a partir de la Ley Electoral de 1946. Desde entonces y hasta 1993, el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Gobernación concentraron las facultades no sólo para la organización y realización de los procesos electorales, sino que tuvieron grandes facultades para decidir sobre los requisitos que los partidos políticos —desde 1946 los únicos autorizados para postular candidatos a puestos de elección popular— deberían cumplir para funcionar como tales. Además, aunque en 1990 el Instituto Federal Electoral (IFE) fue creado como máximo órgano para la organización de las elecciones sustituyendo formalmente a la Secretaría de Gobernación en esa función, el secretario de esa dependencia del Ejecutivo Federal fungió como su presidente. Sólo a partir de 1993 su composición ha acusado una creciente pluralidad política además de la inclusión de un sistema de *consejeros ciudadanos* sin filiación partidaria. Finalmente, tras la reforma electoral de 1996 el IFE fue completamente ciudadanizado pues es presidido por un consejero presidente sin filiación partidaria.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Recuérdese que hasta 1986, las leyes electorales prohibían que el partido mayoritario participara del reparto de curules de representación proporcional. Aunque al número de triunfos en distritos uninominales descendió entre 1988 y 1997, el promedio siguió siendo bastante alto —89%—, además de que la participación priista en curules de representación proporcional fue de 14% en promedio. Estimaciones a partir de los datos presentados en los cuadros 4 y 7 de I. I. 5.

<sup>7</sup> Con frecuencia han sido mencionados otros factores que influyeron en el carácter no competitivo del sistema de partidos, como el fraude electoral, la coacción del voto, la represión, etc. —véase, por ejemplo, la propuesta de definición del sistema de partido hegemónico de José Antonio Crespo (1998), quien considera que el carácter no competitivo del sistema de partidos se debía a una combinación tanto de medios lícitos como ilícitos empleados por el PRI para mantenerse en el poder. Sin embargo, determinar qué tanto influyeron éstos últimos es de entrada muy difícil por la inexistencia de datos sistemáticos y contundentes al respecto más allá del convencimiento de muchos sobre el carácter ilegal de la hegemonía electoral priista. Esta es la razón fundamental por la cual en este trabajo no otorgo mayor crédito a esas condiciones. De cualquier manera, las continuas reformas electorales limitaron las posibilidades de que tales medios fuesen empleados, buscando garantizar una competencia más equitativa. Sobre esas reformas, véase Juan Molinar (1991) y José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pablo Salazar (2000).

La hipótesis quedaría incompleta, sin embargo, si se ignora un quinto factor: el papel que históricamente ha jugado la institución presidencial como *jefatura real* del PRI. El origen de esa función puede ser rastreado en los procesos de consolidación del sistema político mexicano, en particular, en la formación del bloque *revolucionario* cuyo centro de convergencia ha sido el partido de la revolución con el arbitraje de la institución presidencial. Tanto el partido como el Ejecutivo Federal se convirtieron en los canales más efectivos de promoción política para los diputados priistas que constitucionalmente se encontraban impedidos para reelegirse consecutivamente.

El resultado fue una Cámara de Diputados que abdicó de sus facultades en materia presupuestal por dos razones fundamentales. La primera, se refiere a la sólida disciplina de los diputados que hasta 1997 constituyeron el bloque mayoritario. Los incentivos institucionales descritos generaron una dinámica onerosa que convertía las decisiones tomadas por la Presidencia de la República y por la dirigencia nacional del PRI en obligaciones para los diputados priistas.

La segunda se refiere al carácter permanentemente *amateur* de los diputados. Como se mostró, la profesionalización en las labores legislativas ha sido prácticamente nula en la Cámara de Diputados. En otras palabras, a partir de los años treinta en México ha sido bloqueada la formación de una subclase política parlamentaria. En el tema que aquí nos interesa, es de subrayarse la insignificante especialización de los miembros de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública que estuvo, hasta 1997, bajo control del Revolucionario Institucional. La función de esta comisión no fue facilitar que los legisladores ejercieran sus facultades en materia de análisis, dictamen y aprobación de los proyectos de gasto público enviados por el Ejecutivo Federal, sino asegurar su aprobación con la menor cantidad de alteraciones posibles.

#### *La aprobación del gasto público en un Congreso en cambio: el fin del sistema de partido hegemónico*

Para sintetizar, me parece conveniente resaltar los componentes de lo que he denominado *sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados* en tres aspectos fundamentales: a) gobierno unificado en el que el PRI gana tanto la Presidencia de la República como la mayoría en la Cámara; b) sólida disciplina de las bancadas mayoritarias del PRI, que además controlan los órganos de gobierno del órgano legislativo, de manera que las decisiones

de la coordinación parlamentaria y de la dirigencia nacional del partido se convierten en obligación para los legisladores; c) el presidente de la República es el *jefe real* del partido y decisor de última palabra tanto en la integración de la dirigencia nacional del partido como en las nominaciones de sus candidatos a diputados federales.<sup>8</sup> Esto ocurrió –no debe pasarse por alto– en el contexto de un sistema de partidos caracterizado por la centralización de la organización, realización y calificación de los procesos electorales en órganos dominados por el Ejecutivo Federal priista y por el PRI, éste como receptáculo de las clase política *revolucionaria* dominante y como arena de resolución de sus conflictos bajo el arbitraje de la institución presidencial. Es decir, la existencia del sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados no se explica cabalmente si olvidamos el carácter no competitivo que acusó durante décadas el sistema de partidos en México.

Al inicio de estas conclusiones afirmé que entre 1988 y 2000, y particularmente entre 1997 y 2000, ese sistema se desgastó. En síntesis, el cambio se refiere a la transformación de la tradicional relación entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal en materia presupuestaria y la consolidación de una *nueva* relación. Esta se caracteriza por el fin del *unipartidismo legislativo* en la aprobación del PEF y en la consolidación de un *tripartidismo legislativo* –tres partidos controlan la toma de decisiones en la Cámara, en sus comisiones y determinan, mediante alianzas, la aprobación, enmienda o rechazo de las iniciativas de decreto. En términos concretos, se desgastó el sistema en el cual el Ejecutivo Federal priista lograba la aprobación de sus proyectos de gasto público con el apoyo casi exclusivo de la mayoría de su partido sin que alteraciones cualitativas y cuantitativas notables fuesen introducidas –*unipartidismo legislativo* del gasto público. La nueva relación es producto de la consolidación de un sistema en el cual se precisa de intensas negociaciones entre los tres partidos mayoritarios –PRI, PAN y PRD– para lograr la aprobación del PEF; en este proceso, diversos cambios tanto cualitativos como cuantitativos son introducidos a las iniciativas del gobierno federal.

Como afirmé al inicio de la sección previa, dicho cambio no ha sido producto de profundas reformas que limiten las facultades presupuestarias del Ejecutivo Federal –de suyo formalmente muy limitadas– y el fortalecimiento paralelo de las de la Cámara de Diputados.

---

<sup>8</sup> De alguna u otra forma, estos elementos han sido subrayados por otros autores – véase, sólo como ejemplos Díaz Cayeros y Magaloni (1998); Casar (1999); Nava, Weldon y Yáñez (2000) y Lujambio (2000b)– para análisis que evitan las explicaciones simplistas de que el gran poder del Ejecutivo Federal se explica o por sus facultades constitucionales o por la violación permanente de la legalidad.

Tampoco por la corrección de un hipotético actuar sistemático presidencial en violación a la legalidad. Más bien, se debe al debilitamiento de los componentes del viejo sistema de partido hegemónico. Me parece que el proceso puede ser mejor explicado ordenándolo en tres etapas. A fin de poner orden en el análisis, me remitiré a la descripción de los tres elementos mencionados en el primer párrafo de esta sección.

a) La primera etapa cubre el periodo 1988-1997, durante las legislaturas LIV, LV y LVI, en el cual las tres condiciones aludidas se presentaron. A pesar de la pluralidad en la integración de la Cámara, el Ejecutivo Federal logró la aprobación de sus iniciativas de PEF con el voto prácticamente exclusivo del PRI, mayoritario tanto en el órgano legislativo como en la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. A pesar de que el proceso de aprobación de PEF fue un momento generalmente tenso y de severas críticas a las políticas económica y presupuestaria del gobierno federal –como lo ha sido a partir de 1982-<sup>9</sup>, la Cámara de Diputados no ejerció significativamente sus facultades de intervención en el diseño y orientación del gasto público.

Durante las tres legislaturas, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública estuvo dominada por el PRI. Su presidente fue las tres veces priísta y el Revolucionario Institucional aseguró la mayoría necesaria para elaborar y aprobar en comisión un dictamen para presentarlo ante el Pleno sin que fuesen necesarios los votos de los opositores.<sup>10</sup>

Como hipótesis, habíamos planteado que una mayoría del PRI en la comisión, con una mayoría equivalente en el Pleno, propondría menos cambios a las propuestas de gasto público del Ejecutivo Federal. Aunque en la LIV Legislatura fueron propuestas varias modificaciones a las iniciativas, sólo en dos ocasiones –1989 y 1990- fueron alteradas las asignaciones. Los montos fueron, además, poco significativos y destinados para la reconstrucción del Palacio Legislativo de San Lázaro.<sup>11</sup>

La tendencia a hacer cambios se debilitó durante la LV Legislatura, probablemente porque el PRI se recuperó notablemente en las elecciones federales de 1991. Aunque en 1991 la comisión propuso una reasignación de 52 mil millones de pesos, nuevamente se trató de

<sup>9</sup> Díaz Cayeros y Magaloni (1998), Ugalde (2000a y 2000b) y Alicia Hernández (1998) coinciden en ese sentido. Sin embargo, el proceso de aprobación del PEF no superó ese carácter de crítica opositora y defensa priísta de las iniciativas presidenciales. Hasta 1997 los cambios fueron escasos y poco importantes.

<sup>10</sup> Véase cuadros 21 y 22 de I.2.

<sup>11</sup> Véase II.1.1 cuadro 1; II.1.2 cuadro 3 y II.1.2 cuadro 5. En ambos años, el monto fue de 10 mil millones de pesos –viejos pesos.

recursos destinados a la reconstrucción del Palacio Legislativo.<sup>12</sup> Los dos años siguientes ninguna reasignación de recursos fue propuesta.

Además, la mayoría priista en la comisión durante la LVI Legislatura brindó todo su apoyo al presidente Zedillo para maniobrar ante la crisis económica de fines de 1994 no sólo no proponiendo cambio alguno a la iniciativa de gasto público para 1995, sino recomendando la aprobación de un proyecto rebasado por la crisis. Como se mostró en III.1.1, los priistas insistieron que sólo Zedillo y su gabinete estaban técnica y constitucionalmente capacitados para diseñar la estrategia a fin de superar la difícil situación. Aunque en 1995 la comisión propuso reasignar poco más de 4 mil millones de pesos para aumentar los recursos destinados a la reconstrucción del Palacio Legislativo de san Lázaro, la cantidad resulta insignificante como proporción del gasto.<sup>13</sup>

En el cuadro siguiente se observan los cambios en asignaciones propuestos por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública durante el periodo 1988-1997. En todos los casos, las propuestas de modificación fueron aprobadas y, por lo tanto, formaron parte del decreto de PEF.

**CUADRO 1**  
**CAMBIOS EN ASIGNACIONES PROPUESTOS POR LA COMISIÓN DE PROGRAMACIÓN,**  
**PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA A LA INICIATIVAS DE PEF 1988-1996**

Año <sup>a</sup>	Modificaciones por artículo (porcentajes)	Proporción del gasto neto total <sup>b</sup>
1989	Artículo 4 aumenta 5.2%	0.005%
	Artículo 2 disminuye 0.02%	0.005%
1990	Artículo 4 aumenta 4%	0.004%
	Artículo 2 disminuye 0.1%	0.004%
1991	Artículo 4 aumenta 17.5%	0.02%
	Artículo 2 disminuye 0.06%	0.02%
1995	Artículo 15 aumenta 4%	0.8%
	Artículo 8 disminuye 3.3%	0.8%

Fuente: elaboración propia a partir de *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, años 1989, 1990, 1991 y 1995. Hasta 1991, el cálculo se hizo en pesos; el cálculo para 1995 es sobre nuevos pesos.

a= Se trata del año en que aprueba el PEF para el ejercicio fiscal del siguiente año.

b= Los porcentajes coinciden porque los montos aumentados fueron tomados en sus totalidad del artículo correspondiente; obviamente, como proporción del gasto neto total, coinciden.

Como puede observarse en los datos del cuadro siguiente, el gasto público en el periodo 1988-1996 fue aprobado prácticamente con el voto exclusivo de los diputados priistas. De hecho, aunque algunos partidos opositores en ocasiones votaron a favor, dicho apoyo no era

<sup>12</sup> Véase II.2.1 cuadro 1.

<sup>13</sup> Véase III.1.2 cuadro 1.

indispensable para la probación del PEF. En esa situación, y tras un muy largo periodo de unipartidismo legislativo del gasto público, ni el Presidente de la República ni los diputados de su partido tenían incentivo alguno para negociar el gasto con las bancadas minoritarias de la oposición.

CUADRO 2  
APOYO A LOS DICTÁMENES DE PEF 1988-1996\*

PARTIDO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PRI	Favor								
PAN	Contra	Favor	Contra						
PMS-PRD	Contra								
PPS	Contra	Contra	Contra	Contra	Contra	Contra	-	-	-
PFCRN	Contra	Contra	Favor	Favor	Favor	Favor	-	-	-
PARM	Contra	Contra	Contra	Contra	Contra	Favor	-	-	-
PT	-	-	-	-	-	-	Contra	Contra	Contra

Fuente: elaborado a partir de las distintas secciones de esta tesis.

Se trata de los años en que se aprueba el PEF para el ejercicio fiscal del año siguiente.

Hasta 1999, no existe registro de cómo votaban los diputados los dictámenes de PEF individualmente por lo que la fuente es el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, años 1988 a 1996.

a= En lo general.

Aunque el PFCRN es el partido que más apoya, su 7% de curules en la LIV Legislatura y su menos de 5% de diputaciones en la LV, no eran ni remotamente importantes para lograr la aprobación del PEF. Aún el PAN, que apoyó el dictamen de gasto público para 1990, contaba entonces con sólo el 20% de las diputaciones. Los partidos *más opositores* ante la política presupuestaria del gobierno federal fueron el PRD y el PPS; de cualquier forma, el primero contaba con menos de 10% de las curules en la LV Legislatura mientras el PPS logró el 6% en la LV Legislatura y sólo el 2.6% en la LV.

Finalmente, es relevante observar que en este periodo de fuerte control priista sobre el proceso de aprobación del PEF, los partidos opositores suelen presentar una considerable cantidad de propuestas de enmiendas a los dictámenes mientras los priistas presentan menos propuestas. Según el reglamento del Congreso, las sesiones en comisión son el espacio destinado para que los diputados presenten sus propuestas de modificaciones a las iniciativas. Según los opositores, sus propuestas eran sistemáticamente ignoradas por las mayorías priistas, por lo que decidían presentarlas ante el Pleno. Los diputados del Revolucionario Institucional generalmente subrayaban la escasa consistencia de las mismas y el nulo sustento, que desde su perspectiva, tenían.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> El lector puede consultar los cuadros ofrecidos en cada sección y el cuadro 1 en la página previa. Los cambios en asignaciones fueron mínimos hasta 1997 y, respecto a otras modificaciones -redacción, recomendaciones, etc- la metodología empleada no permite discernir cuál o cuáles partidos hicieron en comisión las propuestas de cambio correspondientes.

Más allá de lo anecdótico, me parece que la razón central tiene que ver con el papel que la Cámara de Diputados ha desempeñado en las últimas décadas como escaparate para la promoción de las propuestas de los partidos políticos. En efecto, desde 1982 el proceso de aprobación de gasto público se convirtió en un momento particularmente importante para que los partidos criticaran tanto la orientación de la política económica impulsada por los gobiernos *modernizadores* priistas así como el *autoritarismo* del régimen.

**CUADRO 3**  
**PROPUESTAS DE MODIFICACIONES PRESENTADAS POR LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1988-1997<sup>a</sup>**

PARTIDO	LVI LEGISLATURA 1988-1991			LV LEGISLATURA 1991-1994			TOTAL	
	aceptadas	rechazadas	total	aceptadas	rechazadas	total	aceptadas	rechazadas
PRI	-	-	0	3	0	3	100%	0%
PAN	0	6	6	1	6	13	8%	92%
PRD	0	5	5	1	25	31	3%	97%
OTROS	0	9	9	6	27	33	14%	86%

Fuente: elaborado a partir de los cuadros 2, 4 y 6 de II.1; y cuadros 2, 3 y 5 de II.2. No se consideran la dos propuestas de modificaciones hechas por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública aceptadas.

a= Presentadas ante el Pleno.

Obsérvese que el PRI fue el partido que menos propuestas de modificaciones elaboró, al menos ante el Pleno, mientras que los partidos opositores fueron los más activos al respecto. Pero aunque el PRI presentó menos del 4% de las propuestas, logró la aprobación del 100% de las mismas, mientras las propuestas opositoras fueron rechazadas en promedio en más del 90% de los casos. En este escenario, no sorprende que los partidos opositores se hayan negado durante los procesos de aprobación del PEF durante la LVI Legislatura a proponer nuevos cambios si serían rechazados. Por supuesto, esos procesos fueron ampliamente cubiertos por los medios de comunicación —particularmente la prensa escrita— por lo que también fueron momentos importantes para hacer públicos sus desacuerdos con la política económica del gobierno de Zedillo y del PRI rumbo a las elecciones federales de 1997 y de 2000.

Si se hace un análisis más cuidadoso del tipo de propuestas aceptadas, nuestra hipótesis de que la mayoría priista protegía la estructura de las erogaciones propuesta por el Ejecutivo Federal se refuerza. De las propuestas de los diputados del PRI, dos consistieron en recomendar que el Ejecutivo Federal proveyera a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos para realizar obras en los recintos de los diputados y de los senado-

res, y sólo una vez propuso aumentar recursos a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Si eso lejanamente podría parecer un cambio en el gasto público, de las ocho propuestas de la oposición que fueron aceptadas, ninguna implicó cambio alguno en asignaciones.<sup>15</sup>

b) La segunda etapa se refiere a la LVII Legislatura. Como resultado de las elecciones federales de 1997, terminó el largo periodo de gobierno unificado pues el PRI —de hecho, ninguno de los partidos lo logró— obtuvo la mayoría de los escaños. Aunque se mantuvo el tradicional apoyo de la bancada del Revolucionario Institucional al presidente de la República, el mismo era insuficiente para lograr la aprobación del gasto público sin requerir el apoyo de al menos la fracción parlamentaria del PAN o del PRD. Esta fue la razón fundamental, y no espectaculares reformas constitucionales para debilitar las facultades presupuestarias del Ejecutivo y para fortalecer las del Congreso, de que la Cámara de Diputados recuperara rápidamente su capacidad para intervenir en el PEF.

El resultado fue el fin del *unipartidismo legislativo* propio del sistema de partido hegemónico en la Cámara de Diputados, en el cual el Ejecutivo Federal lograba la aprobación de sus proyectos de PEF prácticamente como los había remitido a la Cámara de Diputados. En su lugar, se instauró un *tripartidismo legislativo*, en el cual fueron necesarias intensas negociaciones con el PRI, el PAN y el PRD.<sup>16</sup> El gasto público acusó los efectos del nuevo equilibrio.

Por vez primera, el presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, fue un opositor. La comisión acusó también la nueva composición de la Cámara pues fue integrada por mayoría opositora; aunque el PRI fue primera minoría, su 47% de miembros era insuficiente para aprobar en comisión un dictamen previo a su presentación ante el Pleno. Aunque el PAN y el PRD en conjunto tenían en la comisión un número de

<sup>15</sup> Cfr. Cuadros 3 y 5 de II.2.

<sup>16</sup> Indicador de ese cambio fue la extinción de la Gran Comisión en 1999, órgano de gobierno de la Cámara de Diputados y símbolo del control priista sobre las decisiones parlamentarias fundamentales. En 1997 no se formó por la inexistencia de una bancada mayoritaria y fue sustituida por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) como el espacio de negociación de las fracciones parlamentarias. En 2000, la Junta de Coordinación Política ha sustituido a la CRICP, recuperando para un órgano plural las facultades más importantes para la toma de decisiones, facultades absorbidas por la Gran Comisión a medida que el sistema de partido hegemónico se consolidaba. Sobre este tema, es muy interesante el trabajo de Alonso Lujambio (1999).

legisladores igual al del Revolucionario Institucional, dos lugares otorgados al PT y al PVEM conformaron la mayoría opositora.<sup>17</sup>

En segundo lugar, durante los tres procesos de aprobación del gasto público durante la LVII Legislatura, fueron realizadas numerosos enmiendas a los proyectos de PEF del Ejecutivo Federal. En los cuadros 4 y 5 se muestran sintéticamente las enmiendas que implicaron adecuaciones en los recursos originalmente propuestos.

CUADRO 4  
ENMIENDAS A LOS PROYECTOS DE PEF PARA 1998 Y 1999

1997 <sup>a</sup>	1998 <sup>a</sup>
Artículo 8 aumenta 2%	Artículo 5 el gasto neto total disminuye 1%
Artículo 9 disminuye 12.3%	Artículo 6 disminuye 2.1%
Artículo 14 disminuye 11.9%	Artículo 7 disminuye 9.5%
Artículo 17 disminuye 0.1%	Artículo 8 disminuye 11%
Artículo 18 disminuye 31.12%	Artículo 9 disminuye 2%
Artículo 19 aumenta 13.2%	Artículo 10 aumenta 0.3%
Artículo 20 disminuye 5.6%	Artículo 11 disminuye 2.2%
Artículo 26 disminuye 77.1%	Artículo 13 disminuye 13.7%

Fuente: elaboración propia a partir de los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 y 1999, así como los dictámenes respectivos. Véase III.2.

a= Año en que se aprueba el PEF para el siguiente ejercicio fiscal.

Antes que nada, tanto en 1998 como en 1999 la propuesta de gasto neto total propuesto del Ejecutivo Federal fue modificada por los diputados, en el primer caso para disminuirlo y en el segundo, para aumentarlo. Un análisis más detallado de las reasignaciones indica que los legisladores han fortalecido consecutivamente los recursos para las entidades federativas y los municipios, así como los recursos para el gasto social. El esfuerzo no es desdeñable, habida cuenta de la escasez de recursos que se ha acentuado tras el abandono a los altos déficit financiados con deuda y emisión de moneda.

En ese sentido, en 1997 los recursos producto de la espectacular disminución de poco más de 70% al artículo 26 se reorientaron hacia el Ramo 33 de "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", beneficiadas por el aumento de poco más de 13% al artículo 19. En ese año, los más afectados por reducciones –en orden decreciente– fueron el IFE –artículo 9–, el Ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas" –artículo 14– y el polémico *rescate* bancario –artículo 20; los recursos salvados por este recorte también fueron destinados al Ramo 33. Como se explicó en III.2.1 la finalidad de este rubro es forta-

<sup>17</sup> Cfr. Cuadros 21 y 22 de I.2.

lecer la solvencia estatal y municipal para enfrentar sus rezagos y necesidades en educación, salud e infraestructura básica con recursos descentralizados. De interés para los partidos, como se ha descrito ampliamente a lo largo de esta tesis, era lograr una mayor descentralización de recursos a fin de limitar la discrecionalidad del Ejecutivo para otorgar premios o castigar a los estados, así como el uso electoral priísta de los recursos del gasto social. No es sorprendente que, ante la propuesta del Ejecutivo Federal de descentralizar dichos recursos, los diputados —particularmente los opositores— presionaran para llevar más lejos la medida.

**CUADRO 5**  
**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2000**  
**Enmiendas e incremento del gasto**

CONCEPTO	VARIACIÓN PORCENTUAL
<b>Gasto Neto Total</b>	<b>0.63</b>
<b>Gasto Programable</b>	<b>0.87</b>
<b>Poder Legislativo</b>	<b>-6.19</b>
Cámara de Diputados	-4.74
Cámara de Senadores	-10.72
<b>Poder Judicial</b>	<b>-12.47</b>
Suprema Corte de Justicia de la Nación	-13.61
Consejo de la Judicatura Federal	-14.82
<b>Poder Ejecutivo</b>	
<b>Ramos Administrativos</b>	<b>2.03</b>
Hacienda y Crédito Público	1.53
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	4.81
Comercio y Fomento Industrial	2.21
Educación Pública	2.42
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	2.75
Desarrollo Social	9.11
Turismo	18.52
<b>Ramos Generales</b>	<b>3.71</b>
19 Aportaciones a la Seguridad Social (Pensiones)	3.67
23 Provisiones Salariales y Económicas (Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas)	109.81
24 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal (Apoyo de la Carrera Magisterial)	1.33
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	0.11
<b>Organismos y empresas de control presupuestario directo</b>	<b>0.16</b>
Comisión Federal de Electricidad	0.52
<b>Gasto no programable</b>	<b>0.11</b>
Participaciones a Estados y Municipios	0.52
<b>Costo Financiero de la Deuda</b>	<b>-0.20</b>
Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) <sup>18</sup>	-1.14
<b>Ajustes diversos en ramos administrativos, generales y organismos y empresas de control presupuestario directo</b>	<b>7 623.69 millones de pesos</b>

Fuente: Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000. Análisis comparativo del proyecto de presupuesto y el presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados" en *Crónica Legislativa* 11. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Versión en CD-ROM.

Aún en 1998, con la disminución al gasto neto total, los recursos para el Ramo 33 fueron aumentados –artículo 10- aunque en un monto menor al del año anterior, lógicamente por las severas restricciones presupuestarias. En orden decreciente, los rubros que vieron recor-

<sup>18</sup> Este dato no corresponde con la información encontrada en el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* (28 de diciembre de 1999. Diario 1 periodo extraordinario) sobre la sesión respectiva. En esa fuente, se indica que los recursos del IPAB crecieron a propuesta del PRI en 3 mil quinientos millones de pesos (Cfr. III.2.3), pero la fuente de la que provienen los demás datos de este cuadro indica una disminución de 400 millones. Dejo ambos datos pues ambas fuentes son confiables, sin olvidar advertir sobre esta inconsistencia que no tiene mayores efectos en el tipo de trabajo que aquí se presenta.

tadas sus asignaciones fueron las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero –artículo 13, aunque dicho monto fue íntegramente trasladado al recién creado Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), sucesor del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)-, el IFE –artículo 8-, el Poder Judicial –artículo 7-, el Poder Legislativo –2.1%- y los ramos administrativos generales –secretarías- así como en las entidades de control presupuestario directo del Ejecutivo Federal –artículos 9 y 11, respectivamente.

Muy parecida fue la estrategia durante la aprobación del gasto público para 2000. Tras la tortuosa negociación del gasto, los diputados convinieron en realizar adecuaciones por un total de 16 918 millones de pesos, de los cuales 7 494 300 000 provinieron del aumento en las estimaciones sobre el precio del petróleo, y el resto –9 423 700 000- fueron obtenidos mediante diversos recortes a entidades y programas decididos por el Ejecutivo Federal.

Los mayores incrementos se dieron en el ramo 23, con la creación del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas -6 mil 870 millones de pesos-, en el ramo 19 a las pensiones del IMSS -3 mil millones de pesos-, el ramo 11, en Educación Pública -2 mil millones de pesos- y el incremento a los ramos 20, Desarrollo Social -mil 250 millones de pesos- y 8 Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural -mil 250 millones de pesos. En conjunto, la modificación de los cinco ramos representó 14 mil 270 millones de pesos, el 84.3 por ciento de la reasignación total del gasto (en el cuadro 5 se resaltan con cursivas los cambios mencionados).

En tercer lugar, tanto en la Comisión de Programación y Presupuesto como en el Pleno, el Ejecutivo Federal no pudo lograr la aprobación de sus proyectos de PEF con el voto exclusivo de los legisladores de su partido. Para ello, fue necesaria la concreción de alianzas. Sobresale la alianza PRI-PAN en 1997 y 1998. El punto más difícil se alcanzó en 1999, cuando el PAN decidió no ir solo a una alianza con los priístas seguramente acicateado por la cercanía de las elecciones presidenciales a las que deseaba presentarse como un partido *realmente opositor*, diferente y propositivo frente al PRI y al Ejecutivo Federal.

Aquí es importante detenernos un poco para explicar la afirmación. Como se mostró en III.2.3, tanto el dictamen opositor como el voto particular del PRI eran muy parecidos; yo me atrevería a decir que las diferencias, al menos en números, fueron insignificantes. Eso no fue el centro del debate, sino la celebración por el fin de la subordinación del Legislativo ante el Ejecutivo y por el fin del sistema en el cual el PRI se imponía como mayoría. Es decir, los argumentos de los opositores, sobre todo del PAN y del PRD, estaban fuertemen-

te condicionados por sus aspiraciones presidenciales; derrotar al PRI era su objetivo fundamental y confrontarlo resultaba indispensable. El caso de PAN es interesante por esa capacidad demostrada para negociar con el PRI —defensor en la Cámara del modelo económico impulsado por Zedillo, modelo con el que las concepciones panistas tienen muchas coincidencias— y lograr la aprobación del gasto desdeñando al PRD, partido con el que tiene grandes diferencias ideológicas, pero aliándose a este último para sacar ventaja rumbo al proceso electoral federal de 2000.

Como se mostró, la intención de imponer un PEF al Ejecutivo Federal y al PRI fracasó por la alianza de última hora entre este partido y algunos petistas,<sup>19</sup> y la oportunidad del PRI de lograr de *panzazo* la aprobación de su voto particular tampoco fructificó en dos ocasiones.<sup>20</sup> La Cámara de Diputados se encontró en un momento inédito en la historia reciente del país.

La aprobación casi unánime del gasto público se logró por la gran cantidad de cambios que los partidos lograron consensar. El PRI, partido gobernante solidario con el presidente Zedillo —éste interesado de primer orden en la aprobación del gasto— no tenía más opción que ceder. Intentar nuevamente una apretada mayoría podría fracasar por tercera ocasión, fortaleciendo las posiciones opositoras. Ante lo irrelevante de gran parte de las diferencias entre ambas propuestas de PEF, no valía la pena chocar nuevamente con el *bloque opositor*, irreductible ante la oportunidad invaluable de confrontar con amplias posibilidades de éxito al binomio *autoritario* —desde su perspectiva— PRI-presidencia de la República.

En efecto, la elección federal de 2000 no era una elección presidencial cualquiera, sino la elección de la posible *transición*, ambición opositora largamente acariciada.

---

<sup>19</sup> Un diputado perredista votó también en contra del dictamen opositor. El voto petista fue dividido. Véase cuadro 6.

<sup>20</sup> Durante la misma sesión, el voto particular del PRI fue sometido dos veces a votación. La primera terminó en empate y la segunda fue derrotado por sólo un voto. Véase III.2.3.

CUADRO 6  
VOTACIONES DE PEF 1997-1999<sup>a</sup>

PEF	VOTOS	TOTAL
1998	A favor: PRI y PAN En contra: PRD, PT y PVEM	No existe registro de voto individual
1999	A favor: PRI y PAN En contra: PRD, PT y PVEM	No existe registro de voto individual
2000	<b>Dictamen opositor (21 de diciembre):</b>	
	A favor: PAN (116), PRD (119), PT (6), PVEM (2), Independientes (2)	245
	En contra: PRI (238), PRD (1), PT (7), Independientes (2)	248
	<b>Voto particular del PRI (21 de diciembre):</b>	
	A favor: PRI (238), PRD (1), PT (5), Independientes (2)	246
	En contra: PRD (118), PAN (116), PT (7), PVEM (3), Independientes (2)	246
	<b>Dictamen aprobado (28 de diciembre):</b>	
	A favor: PRI (232), PRD (117), PAN (103), PT (10), PVEM (1), Independientes (2)	465
	En contra: PRD (1), PAN 6, Independientes (1)	8
	<b>Voto particular del PRI (artículo 13):</b>	
A favor: PRI (238), PRD (1), PT (5), Independientes (2)	246	
En contra: PRD (118), PAN (115), PT (8), PVEM (2), Independientes (2)	245	
<b>Voto particular del PRD y PT (artículo 13):</b>		
A favor: PRD (117), PAN (12), PT (8), Independientes (1)	138	
En contra: PRI (235), PRD (1), PT (5), Independientes (2)	243	
<b>Voto particular del PAN (artículo noveno transitorio):</b>		
A favor: PRD (119), PAN (116), PT (6), PVEM (2), Independientes (2)	245	
En contra: PRI (238), PRD (1), PT (5), Independientes (2)	246	

Fuente: versión Internet de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>  
a= En lo general. En negritas, la posición ganadora. Sobre el sentido de las propuestas en lo particular (artículos 13 y noveno transitorio) véase III.2.3.

c) La tercera etapa se refiere al primer año de ejercicio de la LVIII Legislatura. Como resultado de las elecciones federales de 2000, nuevamente ninguno de los partidos logró la mayoría de las diputaciones. El gobierno dividido tuvo un ingrediente extra: por vez primera en su historia, el partido de la revolución perdió la Presidencia de la República. Si el legado político de la LVII Legislatura fue el primer gobierno dividido de la historia reciente de México, por lo cual la Cámara de Diputados dejó de ser un mero espectador y aval de la política presupuestaria del Ejecutivo Federal, el de la LVIII Legislatura será sin duda la

liquidación definitiva de los que fue un sistema de partido hegemónico como motor fundamental de su lógica de funcionamiento.<sup>21</sup>

Veamos las particularidades. Aunque la presidencia de la Comisión de Programación y Presupuesto es ocupada por un miembro del partido gobernante, ninguno de los partidos tiene la mayoría que le permitiría aprobar un dictamen para presentarlo al Pleno sin necesidad de negociarlo. Por ejemplo, recuérdese que el dictamen de PEF para 2001 fue aprobado por unanimidad en diciembre de 2000. Sin duda, el intenso trabajo de negociación realizado permitió un resultado a primera vista sorprendente considerando la composición de la Cámara.

Para sostener la hipótesis, se pueden recordar la gran cantidad de enmiendas realizadas al primer proyecto de gasto público del presidente Fox.<sup>22</sup> Entre los cambios, resaltan nuevamente el aumento al gasto neto total por expectativas más altas de ingresos tributarios y por el aumento del déficit de 0.5% a 0.65% así como un impresionante aumento de 177.5% al artículo 5 —originalmente el artículo 6, transformado en 5— por la creación de un programa denominado “Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”. Es decir, nuevamente los diputados privilegiaron en la reasignación de los siempre escasos recursos la descentralización del gasto destinado a paliar los rezagos y necesidades de los estados. Y aunque las modificaciones al artículo 3 parecen pequeñas —un aumento de sólo 1.7%— en realidad condensa la mayor parte de los cambios realizados al proyecto de PEF para 2001: un total de 38 modificaciones, que se suman a los cambios al artículo 4, al 9 y los cambios al artículo 5.

<sup>21</sup> No es posible saber qué hubiese ocurrido si el PRI hubiera ganado la elección presidencial recuperando además la mayoría en la Cámara. En la última sección del capítulo I mostramos cómo la capacidad del Ejecutivo para llevar a sus aliados a la Cámara disminuyó, con el correspondiente fortalecimiento de gobernadores y dirigencia del PRI. Quizá el cambio hubiera ocurrido de todas formas, pero más lentamente. El impulso al cambio seguiría siendo, me parece, la competitividad.

<sup>22</sup> Véase cuadro 6 de III.2.4.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CUADRO 7**  
**ENMIENDAS AL PROYECTO DE PEF PARA 2001<sup>23</sup>**

Artículo 3 aumenta 1.7% debido al aumento al gasto neto total. Incluye además 38 cambios en asignaciones  
 Artículo 4 disminuye 1% por la reducción a la capacidad de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal  
 Artículo 5 aumenta 177% por la creación de los Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas  
 Artículo 9 cambios diversos

Fuente: dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001” en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre de 2000. Diario 44.

Para finalizar esta sección, debe subrayarse el hecho de que durante la LVII Legislatura y durante el primer año de ejercicio de VII, fueron escasas las propuestas de modificaciones que las fracciones parlamentarias llevaron al Pleno. Me parece plausible suponer, a partir de lo dicho hasta aquí, que probablemente se deba a que la mayor parte de los cambios son propuestos en una Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública más receptiva de lo que fue durante la época del dominio mayoritario priísta. Las pocas propuestas presentadas ante el Pleno, se refieren a temas no resueltos en comisión.

**CUADRO 8**  
**PROPUESTAS DE MODIFICACIONES PRESENTADAS POR LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1997-2000\***

PARTIDO	LVII LEGISLATURA 1988-1991			LVIII LEGISLATURA 1991-1994 (Primer año)		
	aceptadas	rechazadas	total	aceptadas	Rechazadas	total
PRI	1	0	1	2	0	2
PAN	2	1	3	0	0	0
PRD	0	1	1	0	1	1
OTROS	0	1	1	1	0	1

Fuente: elaborado a partir de la información de III.2.1, III.2.2, III.2.3 y III.2.4.  
 a= Presentadas ante el Pleno.

En lo particular, sin duda el tema de mayor conflicto fue el de el polémico *rescate bancario*. La única propuesta priísta de la LVII Legislatura fue para proponer que dichos recursos fueran aumentados, en tanto que la única propuesta perredista –junto con el PT- fue para proponer la eliminación de esa partida. Aunque en 1997 el PRI apoyó las dos propuestas panistas que fueron aceptadas, en 1999 rechazó el condicionamiento que el blanquiazul propuso para 14 mil millones de pesos de los recursos del IPAB. El PRD no quitó el dedo del renglón, y en 2000 nuevamente propuso que desapareciera esa partida y los recursos

<sup>23</sup> Tanto el cuadro 4 como el ofrecen una perspectiva muy sintética de las enmiendas realizadas a las iniciativas de PEF. Una idea más precisa puede encontrarse en los cuadros respectivos de III.2.1, II.2.2, III.2.3 y III.2.4, en los cuales se encuentran desglosadas cada una de las modificaciones de manera tan detallada como lo permitió la consulta del *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*.

salvados fuesen redistribuidos en gasto social. Es decir, de 9 propuestas, casi la mitad se refirieron a dicho *rescate*.

*Aprobación del gasto público en un Congreso sin mayoría: los dilemas del Ejecutivo Federal y de los Partidos Políticos*

El cambio más relevante de las transformaciones mencionadas fue la sustitución del unipartidismo en la aprobación del PEF por un sistema tripartidista cuyos actores fundamentales son el PRI, el PAN y el PRD. La novedad tomó a muchos por sorpresa, incluidos los legisladores de los tres partidos. Las implicaciones del cambio son, obviamente, diversas. Para terminar este trabajo de tesis, en las páginas siguientes menciono algunas de las más relevantes.

En primer lugar, el fin de los gobiernos unificados no derivó en parálisis institucional como algunos analistas temían al inicio de la LVII Legislatura.<sup>24</sup> El temor tenía su origen en los encendidos ánimos opositores –que muchos consideraban *revanchismo*– frente a la política económica del gobierno federal. La constitución del *bloque opositor* como mayoría gobernante en la Cámara parecía apuntar hacia un bloqueo sistemático al Ejecutivo Federal. Al menos en el tema del gasto público, los temores no se verificaron aunque los sustos no fueron menores. Aunque el gasto finalmente se ha aprobado en los primeros cuatro años de gobierno dividido de la historia moderna de México, la muy difícil negociación del PEF para 2000 dejó en claro que la posibilidad de que sea aprobado, debe tomarse en serio.

Como mostramos ampliamente, las alianzas entre partidos –por ejemplo la alianza PRI-PAN en 1997 y 1998– permitieron la aprobación del gasto. La aprobación del PEF para 2000 fue posible, igualmente, porque los diputados fueron capaces de alcanzar los consensos básicos aún durante los momentos más difíciles en diciembre de 1999. De hecho, algunos trabajos ya han mostrado que la práctica se generalizó durante la LVII Legislatura aunque, naturalmente, no se lograron los altos niveles de aprobación de iniciativas características de la época del unipartidismo legislativo.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Un trabajo interesante sobre la posible parálisis institucional como resultado del fin del gobierno unificado es el de Alonso Lujambio y Ulises Carrillo (1998). Según ambos autores, dos eran los principales factores que favorecían una parálisis institucional: 1) las ambiciones presidenciales de los dos principales partidos de oposición –PAN y PRD–, las cuales podrían traducirse en un bloqueo sistemático al Ejecutivo Federal y al PRI, los rivales a derrotar en la elección presidencial de 2000; b) la *incertidumbre constitucional*, producto de la inexistencia de procedimientos a seguir para asegurar la gobernabilidad en caso de que los diputados no lograsen consensos para aprobar el PEF.

<sup>25</sup> Véase Casar (2000) y Lujambio (2000).

¿Se debe esperar que suceda lo mismo en *todos* los procesos siguientes? La dificultad para proponer una respuesta consiste en la escasa experiencia mexicana con gobiernos divididos. Se cuenta con pocos datos a fin de proponer posibles escenarios más allá de las especulaciones corrientes sobre el tema. Sin embargo, me parece factible proponer que diversos factores serán importantes en la aprobación del gasto público al menos durante los próximos años. No conocemos la integración de la futura LIX Legislatura, obviamente, así que procederé refiriéndome a la evidencia mostrada ampliamente en este texto.

La primera de las variables se refiere a las diferencias ideológicas y programáticas entre los partidos. En la actual Legislatura, el Revolucionario Institucional, Acción Nacional y el partido del sol azteca dominan la toma de decisiones en la Cámara. Para lograr la aprobación de la legislación ordinaria —en otras palabras, para gobernar— se requiere al menos la alianza de dos de los tres partidos. Obviamente, se pecaría de inocencia al creer que su único interés es el *bienestar del país*, retórica altruista de la *transición* una vez que se ha desgastado la retórica altruista del binomio Ejecutivo Federal-PRI. En todo caso, habría que pensar con mayor detenimiento qué significa para cada partido el concepto de *bienestar del país*.

En primer lugar, el PRI fue un partido disciplinado, como fracción parlamentaria, ante los presidentes Salinas y Zedillo. Su disciplina se expresó en su apoyo total a las políticas económica y presupuestaria de ambos mandatarios.<sup>26</sup> Ello implicó apoyar la estrategia de *modernización* del modelo de desarrollo de los presidentes priistas asumiendo como *legítima y natural* su relación de apoyo irrestricto al Ejecutivo Federal. El proceso de aprobación del gasto público durante diciembre de 1994 fue emblemático de esa situación. Recuérdese que los priistas demandaron de los opositores el apoyo total al presidente Zedillo, el único capacitado técnica y constitucionalmente —desde su perspectiva— para diseñara e instrumentar las estrategias necesarias para superar la crisis.

En términos concretos, ese apoyo significó avalar los pilares de la política presupuestaria. Es decir, la reorientación del modelo de desarrollo para fortalecer la acción de los secto-

<sup>26</sup> La pregunta obvia es hasta qué punto estaban de acuerdo los diputados priistas con esas políticas como la respuesta natural a la pregunta de por qué apoyaron al Ejecutivo Federal. El objetivo de esta tesis no es averiguarlo, lo cual por cierto implicaría el uso de otra metodología que permitiera conocer cuántos priistas estaban de acuerdo y cuántos no, independientemente del sentido de su voto. Nuestro objetivo ha sido proponer una interpretación de la lógica de funcionamiento de un sistema particular de partido hegemónico. Las condiciones estructurales de ese sistema han sido, por lo tanto, privilegiadas de manera que no se abordan posturas individuales sino de grupo parlamentario. No ignoro que un trabajo de esa naturaleza podría fortalecer o debilitar mi interpretación.

res privado y social al tiempo que el intervencionismo estatal era desarticulado; el equilibrio presupuestal, limitando el gasto público a los ingresos fiscales abandonando los altos déficit financiados con deuda pública, emisión monetaria y renta petrolera; un gasto público limitado como proporción del PIB; la descentralización del gasto, sobre todo de carácter social, mediante un nuevo *federalismo presupuestario*.

La única posición crítica del PRI ante esa política presupuestaria ocurrió cuando el presidente de la República era el panista Vicente Fox Quesada. En diciembre de 2000, el grupo parlamentario del Revolucionario Institucional criticó con severidad que el nuevo gobierno convirtiera en dogmas la economía de mercado, la contención inflacionaria y el equilibrio presupuestal –acusación que los perredistas y en ocasiones los panistas habían esgrimido en contra de Salinas, Zedillo y el PRI- y advertían sobre su intención de vigilar que el gasto público fuese utilizado para cumplir con lo que a su parecer deberían ser objetivos centrales del Estado: fomentar la redistribución de la riqueza y corregir los defectos inherentes del mercado.

Como opositores al Ejecutivo Federal y al PRI, el PAN y el PRD no pueden ser considerados como iguales. Sus diferencias de fondo se refieren a la concepción de cada uno sobre el papel que el Estado debe cumplir en la promoción y conducción del desarrollo. El Presupuesto de Egresos de la Federación es un instrumento fundamental del Ejecutivo Federal como conductor de esa función del Estado. Esa es la razón por la cual al momento de la aprobación de los proyectos de PEF, ambos partidos han tenido dificultades para coincidir.

El PRD exigió, durante el periodo analizado, mayor intervencionismo en la economía a través del gasto público para impulsar el desarrollo económico y lograr una mejor distribución del ingreso. Este partido no comparte la estrategia seguida por los gobiernos modernizadores priistas –estrategia adoptada por el actual gobierno, al menos durante su primer año de gestión- para enfrentar las continuas crisis: recorte del gasto, actualización de precios de bienes y servicios del sector público, eliminación de gran cantidad de subsidios, desincorporación de empresas paraestatales –el instrumento por excelencia de la intervención directa del Estado en la Economía- restricción crediticia y, por momentos, parece no terminar de definirse a favor o en contra del equilibrio presupuestal habida cuenta de que su búsqueda ha sido importante en las restricciones presupuestarias del gobierno federal. Para el PRD, el Estado no puede ser suplido por los particulares como el eje central de la economía.

Ideológicamente, para el PRD la estrategia modernizadora mencionada es indeseable por una razón fundamental más. Desde su perspectiva, se trata de un modelo económico impuesto desde el exterior. La soberanía nacional, insistieron una y otra vez, se ha comprometido seriamente en dicho proyecto económico, el cual no puede producir más que concentración de la riqueza en pocas manos y miseria para la mayoría de los mexicanos. El papel del Estado debe ser paliar esos defectos inevitables del modelo económico que han denominado *neoliberal*.

Sin duda, tanto su demanda de mayor intervencionismo como la sistemática oposición a políticas económicas que desde su perspectiva vulneran la soberanía nacional, se explican por la constitución de ese partido. Fue integrado, por una parte, por una amplia gama de corrientes de izquierda, y por otra, por la disidencia del PRI que ha reclamado ser legítima heredera de los valores del nacionalismo revolucionario.

Precisamente una recriminación frecuente de los perredistas ante sus colegas *blanquiazules* fue el desperdicio de la oportunidad, durante la LVII Legislatura, para utilizar el PEF a fin de impulsar cambios profundos en la orientación del modelo de desarrollo. Con dicho modelo, el PAN tiene notables coincidencias. De hecho, las alianzas PRI-PAN para aprobar el gasto público para 1998 y 1999 pueden explicarse en gran medida por su coincidencia sobre pilares del modelo de desarrollo impulsado por Zedillo y defendido disciplinadamente por los priistas en la Cámara.

Si el PRD propuso frecuentemente mayor intervención directa en la economía, el PAN ha exigido la limitación de la misma. La concepción del PAN sobre el papel del Estado en la promoción del desarrollo consiste en concentrar la inversión pública en infraestructura para fomentar la inversión de los particulares —*menos Estado y más ciudadanía*. Según este partido, el problema fundamental de las finanzas públicas era un gobierno federal que dilapidaba la mayor parte de los impuestos en financiar su gasto corriente. Su propuesta concreta fue bajar impuestos a fin de estimular la inversión privada al mismo tiempo que se deberían reducir los gastos del gobierno y se alcanzaba el equilibrio presupuestal. A cada esfuerzo que los gobiernos de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo argumentaban estar realizando en ese sentido, el PAN siempre criticó no que la estrategia se implementara, pues a fin de cuentas estuvo de acuerdo con los objetivos centrales de la misma, sino que el Ejecutivo Federal no fuera más agresivo en sus metas de desmantelamiento del intervencionismo y de promoción de la actividad económica privada.

Las diferencias se hicieron notables en la LVII Legislatura por el hecho de que el PRI no podía aprobar el PEF por sí solo. Se requería un aliado consistente. Aliarse al PRD en la comisión y llevar la alianza al Pleno quizá hubiera requerido de muchas más concesiones de las otorgadas al PAN. Como sistemático enemigo del modelo de desarrollo *neoliberal*, el PRD no era un aliado muy atractivo para el PRI.<sup>27</sup>

En tanto el PAN se congratulaba porque le parecía que varias de sus añejas demandas, sobre todo la descentralización de los recursos para infraestructura básica, salud y educación, mayores atribuciones legislativas para fiscalizar el ejercicio del gasto público y el retiro estatal de las esferas económicas que había ocupado, el PRD no renunció a su demanda central: utilizar el PEF para introducir cambios a la política económica.

Como mostré en la segunda parte del capítulo III, el bloque opositor se rompió durante los procesos de aprobación de PEF en 1997 y 1998 por las diferencias de las concepciones económicas del PAN y del PRD.

La segunda de las variables se refiere a los incentivos que los partidos tengan para cooperar o no con el Ejecutivo Federal. Como mencioné en el resumen del capítulo III, me parece que las dificultades de los legisladores para lograr la aprobación del PEF para 2000 se explican en gran medida por la cercanía de las elecciones presidenciales. Los incentivos tanto del PAN como del PRD para oponerse al PRI y al Ejecutivo Federal provenían, además de sus diferencias ideológicas y programáticas en materia económica con el gobierno de Zedillo y el PRI, también de sus aspiraciones presidenciales. En ese sentido, su dilema fundamental era lograr la aprobación del gasto público para no tener que pagar la *factura* como promotores de la parálisis institucional que la ausencia de un presupuesto aprobado pudiera provocar, al mismo tiempo que deseaban presentarse al electorado como opciones viables y diferentes al Ejecutivo y su partido, el PRI. La larga expectativa de cambio político y transición a la democracia, avivada por el proceso electoral, desde entonces previsto como el más reñido de la historia reciente del país, alimentaron los ánimos competitivos de los partidos.

La tercera variable se refiere a la estabilidad económica. El proceso de aprobación de PEF para 2001 fue menos conflictivo seguramente por la estabilidad heredada del último

<sup>27</sup> Véase el cuadro 22 del capítulo 1. En números redondos, cualquiera de las dos alianzas hubiera sido exitosa para elaborar un dictamen. En cuanto a la integración de la Cámara, tampoco la diferencia era notable —véase cuadro 8, también del capítulo 1. Así, el cálculo de la alianza no fue sólo numérico, como trato de demostrar. Con evidencia sobre el trabajo de la LVII Legislatura, Lujambio (2000b) y Casar (2000) han demostrado, además, que el PRD fue el partido menos dispuesto a formar alianzas.

gobierno federal priísta. Es plausible pensar que la relación entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados se deteriore si también se deteriora la economía. Seguramente el PRD y el PRI serán los críticos más severos del gobierno de Vicente Fox si tal cosa ocurre, aunque no se debe descartar una reacción negativa de los panistas en una situación así. La razón –al menos como hipótesis– es sencilla: al PAN le llevó sesenta años derrotar a su enemigo histórico en elecciones presidenciales; ante un mal manejo de la economía por parte del gobierno foxista, sería quien más perdería de los tres principales partidos.

La cuarta variable se refiere a una serie de condiciones concretas que limitan no sólo el margen de maniobra del Ejecutivo Federal sino las propuestas de los partidos. Me refiero a los criterios de racionalidad en el gasto público que paulatinamente se han impuesto. Específicamente, ninguna de las fuerzas políticas se atrevería a estas alturas del juego a proponer un retorno al intervencionismo estatal de corte echeverrista o lópezportillista a través del gasto público –incluso el PRD ha tenido que moderar su discurso por el éxito de la administración zedillista para superar la severa crisis de 1994-1995 y por lograr una transmisión de poderes sin crisis de fin de sexenio. Las propuestas de los partidos y su actitud ante la política de gasto público del gobierno federal deben contener un componente de responsabilidad y racionalidad.

Dichos criterios tienen que ver –nos guste o no– con el proyecto de modernización del modelo de desarrollo impulsado por las últimas dos administraciones federales priístas.

Las iniciativas de gasto público presentadas por las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo (1994-2000), a pesar de las inevitables variaciones en asignaciones a los diferentes rubros que integran el PEF, guardan estructuralmente evidentes semejanzas.

En términos generales, acusan la importancia que el Ejecutivo Federal otorgó en dicho periodo al presupuesto federal como pilar fundamental en la estrategia de transformación del papel del Estado en la conducción y promoción del desarrollo. Desde el inicio de sus gestiones, ambos mandatarios hicieron patente que su política de gasto público estaría orientada a apuntalar la modernización del sistema económico nacional. Durante todo el periodo analizado, tanto las iniciativas presidenciales como los Criterios Generales de Política Económica fueron no sólo una enumeración de cifras, datos y asignaciones sino, quizá aún más importante, una constante exposición del proyecto de desarrollo económico de la

clase gobernante tras el agotamiento del modelo de fuerte intervencionismo del Estado en la economía en la recta final de los años setenta.

Dicho proyecto ha implicado el retiro del Estado de diversas áreas como agente activo directo en la producción y asignación de bienes y servicios, en las cuales se había involucrado profundamente durante los años veinte y treinta durante los procesos de reconstrucción económica nacional tras la Revolución, y posteriormente durante las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial. Como es sabido, recién iniciada la década de los ochenta dicho modelo económico mostró signos de agotamiento evidentes en la severa crisis desatada tras el desvanecimiento del auge de los precios del petróleo, del cual era dependiente en su mayor parte el activo papel que como agente económico directo el gobierno había desarrollado en los años setenta. Como propuesta de cambio, la administración de Miguel De la Madrid propuso una profunda transformación del modelo de desarrollo. El Estado, desde esta perspectiva, iniciaría un acelerado proceso inverso al crecimiento que había mostrado durante las décadas previas cediendo espacios a las iniciativas privada y social.<sup>28</sup>

Según esta perspectiva, el crecimiento excesivo del intervencionismo estatal en la economía fue el causante de las crisis recurrentes al haber promovido periodos de crecimiento artificial a través del uso inadecuado del gasto público. Fundamentalmente, criticaron los enormes montos de recursos tradicionalmente utilizados por el gobierno en sus presupuestos, enfatizando el gran déficit público creado y financiado con montos crecientes de deuda pública cuyo servicio, a fin de cuentas, había terminado por absorber una gran parte del gasto del gobierno. Para cubrir ese servicio el gobierno federal absorbía recursos que legítimamente deberían ser utilizados por los privados, quienes deberían constituirse en los promotores reales del crecimiento y el desarrollo a través de la inversión.

---

<sup>28</sup> No es objeto de este texto una detallada descripción de esos procesos. Sobre dichos temas, a mi me parecen sumamente útiles los trabajos de Carlos Tello (1993); Gabriel Székely (1983); Rosa María Mirón y Germán Pérez (1988) sobre los años setenta; Miguel Basáñez (1991); Héctor Aguilar Camín (1994); Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer (1994); María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas, editores (1996), sobre las crisis de los años setenta y ochenta; interesantes sobre los dilemas enfrentados por nuestro país, su sociedad, su gobierno y su clase política en ese contexto son los trabajos de Rolando Cordera y Carlos Tello (1991) y de Luis Medina Peña (2000). Por supuesto, los documentos del gobierno y de la clase gobernante deben ser también consultados; pueden verse Miguel De la Madrid Hurtado (1982 y 1993); José Córdova (1991); Pedro Aspe Armella (1994) y Carlos Salinas de Gortari (1988 y 1990) sobre las perspectivas *modernizadoras* que han impuesto las pautas generales de desarrollo desde la década de los ochenta.

El gasto público mostró, en su estructura y objetivos, esa concepción. Me parece que la estructura del gasto público entre 1988 y 2000,<sup>29</sup> e incluso la del PEF propuesto por Vicente Fox para 2001, puede ser mejor comprendida a partir de los siguientes elementos.

**Promoción y conducción del desarrollo.-** como instrumento de promoción del desarrollo, el gobierno federal ha insistido en que la mayor parte del gasto público de capital debe ser orientado no hacia la participación del Estado como agente directo en la producción y distribución de bienes, sino hacia el aseguramiento de la infraestructura indispensable que aliente a los sectores privado y social a invertir, así como proveer el marco legal e institucional adecuado para que así ocurra. El papel de los privados debe ser entender las nuevas condiciones y aprovecharlas al máximo.

**Deuda.-** la reducción de transferencias de recursos al exterior por el servicio de la deuda externa, tanto privada como pública, ha sido constante, así como la necesidad de limitar las contrataciones futuras en evidente alusión a la estrategia seguida por gobiernos anteriores de financiar los crecientes déficit presupuestales mediante la contratación de deuda. El objetivo es liberar recursos públicos a fin de destinarlos a programas y áreas considerados como prioritarios y estratégicos. Por supuesto, la estrategia es congruente con la ideología de los gobiernos *modernizadores* sobre limitar la intervención estatal en la economía

**Control de la inflación.-** desde la perspectiva del gobierno federal, sólo el efectivo control de la inflación —junto con la transformación del modelo de desarrollo y la reducción de las transferencias de recursos al exterior por el servicio de la deuda— pueden garantizar la recuperación del crecimiento con estabilidad así como la reducción de las desigualdades sociales. Por eso, se ha insistido en mantener un ritmo limitado de crecimiento en el nivel de gasto público. El argumento fundamental es que un crecimiento excesivo en el mismo tendría que ser financiado con más deuda pública o con una mayor emisión monetaria, estrategias que en el pasado han limitado la disponibilidad de recursos absorbidos por el gobierno

---

<sup>29</sup> Véase el Apéndice tres sobre la evolución del gasto público entre 1988 y 2000. Insisto que el lector no encontrará una detallada descripción de *todos* los componentes del presupuesto. Mi propuesta pretende superar, por una parte, la minuciosa recolección de cifras propia de los documentos oficiales, inútiles si quien los consulta no tiene una idea precisa sobre qué hipótesis desea probar con los datos, y por otra, la vigorosa retórica de los profesionales de la política y del Ejecutivo Federal al promover sus respectivas propuestas y sus logros.

para financiar su crecimiento exacerbado y artificial. El diagnóstico modernizador es que ese es el origen de las crisis recurrentes con altas tasas de inflación y nulo crecimiento. La inflación así generada es considerada como el impuesto más regresivo e injusto por golpear con mayor fuerza a los grupos más desfavorecidos.

**Equilibrio presupuestal.-** el abatimiento del déficit en las finanzas públicas ha sido impresionante durante las dos últimas décadas. Congruente con el diagnóstico elaborado sobre las causas estructurales de las crisis recurrentes, principalmente responsabilizando al crecimiento exacerbado del intervencionismo del Estado a través de grandes déficit, las administraciones de Salinas y Zedillo se propusieron limitar los gastos públicos al monto de los ingresos del gobierno. Para lograrlo, resalta el acelerado proceso de desincorporación de entidades paraestatales que se realizó entre 1988 y 1994, así como el límite al endeudamiento público y la renegociación de la deuda externa. La reforma fiscal *integral*, debatida actualmente en el Congreso, tiene como origen la búsqueda del equilibrio presupuestal.

**Gasto social.-** durante todo el periodo analizado, la voluntad del gobierno federal por ratificar los compromisos sociales del Estado fue reiterado en todos los presupuestos propuestos por el Ejecutivo Federal. El gobierno ha subrayado que la reforma del papel del Estado en la economía no implica el abandono del combate a los rezagos sociales, pero ello se debe hacer mediante sistemas que canalicen los recursos hacia los grupos que realmente lo requieren. Se trata de un evidente posición crítica a la manera en que en el pasado se habían subsidiado una gran cantidad de bienes y servicios de manera generalizada. Sin excepción, los tres gobiernos han insistido en que, en la estructura del gasto público, el gasto social debe ser prioritario.

**Reestructuración de las erogaciones.-** consecuente con la propuesta sobre reorientar la intervención del Estado en la economía, el Ejecutivo Federal frecuentemente ha enfatizado la necesidad de transformar la estructura de las erogaciones a fin de atender más eficazmente las responsabilidades prioritarias del Estado, sobre todo las de promover el bienestar social y asegurar la infraestructura pública para fomentar la inversión de los sectores privado y social. En ese sentido, las iniciativas presidenciales insistieron en que era posible aumentar el gasto programable, sobre todo el destinado a dichos rubros, como consecuencia de

ahorros por la desincorporación de entidades paraestatales no prioritarias ni estratégicas, así como por la renegociación de la deuda y los límites al endeudamiento al mismo tiempo que se reducía el gasto neto total como proporción del Producto Interno Bruto (PIB).

*Promoción del federalismo presupuestario.*- vieja demanda de los partidos opositores –el PAN resalta, en ese sentido- ha sido paliar las condiciones de penuria económica en la que se han encontrado tradicionalmente una gran parte de los municipios y estados de la República, dependientes en gran medida de las partidas presupuestarias contenidas en el rubro 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” de los PEF’s. Desde el inicio de su gestión, el presidente Zedillo se comprometió a impulsar un nuevo federalismo, proyecto que debería incluir el diseño de sistemas más equitativos para la asignación de dichos recursos. En ese sentido, en el PEF para 1998 fue propuesta la creación de un nuevo ramo, el 33 de “Aportaciones Federales a Entidades y Municipios” para ser ejercidos en su totalidad por los gobiernos estatales y municipales. Como mostramos ampliamente, los diputados han compartido esta propuesta llevándola incluso más lejos, descentralizando gran parte de los recursos destinados a la inversión en infraestructura básica y al gasto en salud y educación.

En términos concretos, cada vez es más compartida la convicción de que el gasto público no debe crecer excesivamente como proporción del PIB, que el equilibrio presupuestal es fundamental para la estabilidad de las variables macroeconómicas –sobre todo en cuanto al freno a la inflación-, y que los gastos del gobierno deben sujetarse a la recaudación disminuyendo su dependencia de los ingresos no tributarios.

Otras dos limitantes deben mencionarse. La primera se refiere al deficiente sistema tributario mexicano y la falta de una reforma fiscal aprobada que aumente de manera permanente los ingresos del gobierno. En décadas pasadas hemos visto a México depender en gran medida de ingresos no tributarios, principalmente los petroleros, y manejar enormes déficit con contratación de deuda y emisión de moneda. Todos conocemos los resultados del abuso del déficit y atestiguado las repentinas reducciones al presupuesto cuando los precios internacionales del petróleo se desploman.

Si los recursos son escasos y en parte inciertos, la mayor parte, además, año tras año se encuentra comprometida por disposiciones legales y compromisos previamente asumidos.

No se requiere un posgrado para entender que el gasto público no puede reinventarse año tras año en esas condiciones.<sup>30</sup>

En pocas palabras, tanto la contundencia del entorno económico internacional y nacional, hostil al intervencionismo estatal, la escasez de recursos fiscales y un margen mínimo de maniobra ante un PEF que año tras año se encuentra comprometido en su mayor parte, son factores que ayudan también a explicar por qué la recuperación de la Cámara de Diputados de sus facultades para modificar las propuestas de gasto público del Ejecutivo Federal no significa una transformación estructural de la política presupuestaria presidencial y, mucho menos, del modelo de desarrollo *modernizador*.

La quinta variable a considerar es, por supuesto, la composición de la Cámara de Diputados. En la LVIII Legislatura, la ley ordinaria –PEF incluido– no puede ser aprobada más que mediante alianzas.<sup>31</sup> En el cuadro siguiente se describen una serie de posibilidades.

CUADRO 9  
ALIANZAS POSIBLES PARA APROBAR EL GASTO PÚBLICO LVIII LEGISLATURA<sup>32</sup>

ALIANZA POSIBLE	SUMA DE VOTOS	SE APRUEBA O SE RE-CHAZA EL DICTAMEN
TODOS	100%	Unanimidad
PRI+PAN+PRD	94%	Aprobación holgada
PRI+PAN+ Minipartidos	90%	Aprobación holgada
PRI+PAN	84%	Aprobación holgada
PRI+PRD+ Minipartidos	59%	Suficiente
PAN+PRD+ Minipartidos	59%	Suficiente
PAN+PRD	52%	Margen mínimo
PRI+PRD	52%	Margen mínimo
PRI+Minipartidos	48%	Insuficiente
PAN+ Minipartidos	48%	Insuficiente
PRD+ Minipartidos	16%	Insuficiente

Elaborado a partir del cuadro 10 del capítulo 1. Minipartidos: PVEM, PT, CDDPN, PSN, PAS.

La primera observación es que ninguno de los tres partidos principales –PRI, PAN y PRD– puede ignorar a sus contrapartes formando una alianza con los partidos pequeños. Teóricamente, ninguna de las tres alianzas podría triunfar. Las alianzas PAN+PRD y PRI+PRD se encontrarían en una situación muy precaria en caso de concretarse. La primera

<sup>30</sup> Por ejemplo, el 92.1% del gasto neto total para 2000 se encontraba comprometido por diversas disposiciones jurídicas y diversos compromisos. Cfr. *Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2000*, documento PDF disponible en la página Web de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP [www.shcp.sse.gob.mx](http://www.shcp.sse.gob.mx)

<sup>31</sup> El lector debe estar advertido que no toda la legislación que pasa por las Cámaras del Congreso genera el mismo interés o la misma tensión entre los partidos. Un trabajo posterior deberá revisar el comportamiento de los diputados diferenciando las leyes de carácter económico de las de carácter político, social, cultural, etc.

<sup>32</sup> Considerando la composición de la Cámara y suponiendo que las fracciones parlamentarias voten en *bloque* o al menos con un nivel mínimo de indisciplina.

podría ser bloqueada por una alianza PRI+minipartidos y la segunda, por la alianza PAN+minipartidos si se diera una situación tan extraña como la ocurrida en 1999 cuando algunos legisladores, ausentándose o absteniéndose de votar, inclinaron sucesivamente la balanza en contra tanto del bloque opositor como del PRI. No creo que el PAN, el PRI o el PRD estén considerando como primeras opciones apostar a tan débiles alianzas.

Aún más, la alianza PAN+PRD+minipartidos –la cual otorga un poco más de ventaja a los panistas para lograr la aprobación del gasto propuesto por el presidente Fox- me parece poco probable considerando las profundas diferencias ideológicas entre los panistas y los perredistas. No suena muy coherente que los panistas estuviesen, primero, dispuestos a ceder demasiado al PRD para lograr una frágil ventaja de sólo un punto porcentual. Incluir a los partidos pequeños tampoco parece razonable; significaría ceder demasiado ante grupos de dudosa representatividad.

La alianza PRI+PRD, más que pretender bloquear la aprobación del gasto público –no hay evidencia de que estén dispuestos a tal extremo-, aparece como fuente de presión constante para los panistas no sólo respecto al PEF, sino a la legislación ordinaria en general. La posición para presionar a fin de lograr cambios de su interés a las iniciativas del gobierno federal se fortalecería mediante la inclusión de los partidos pequeños, éstos probablemente con fuertes incentivos para lograr concesiones.

Del resto de las opciones, sobresale el hecho de que los legisladores del PRD pueden ser excluidos por sus colegas panistas y priistas. La alianza PRI+PAN podría lograr la aprobación del PEF con una ventaja holgada. El posible apoyo de los minipartidos sería irrelevante debido a dicha ventaja. Es la opción que probablemente se impondrá si el PRD tiene incentivos suficientes para oponerse tanto al Ejecutivo Federal y su partido como al PRI. Debido a la oposición sistemática que el PRD ha mostrado hacia la política económica que llama *neoliberal*, es muy factible que así ocurra.

La dos opciones restantes son ideales. No dudo que tanto el PAN como el presidente Fox deseen que la aprobación del PEF ocurra por unanimidad como sucedió en diciembre de 2000. Sin embargo, ese escenario ideal es poco probable cuando estén en puerta procesos electorales federales. Específicamente, en los meses previos a las elecciones federales de 2003 y la elección presidencial de 2006.

Dos aspectos más deben considerarse. Primero, ningún partido tiene la mayoría en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública como para lograr un dictamen por sí solo. Si

tanto el PAN como el PRI pueden concretar una alianza y llevarla al Pleno, en comisión el PRD tiene la fuerza suficiente de nuevo para, junto con los priístas, presionar juntos al PAN y lograr enmiendas de su interés. A ambos partidos les conviene mantener la amenaza constante de bloqueo, la cual podría materializarse si logran convencer a un número suficiente de diputados de los minipartidos. Esta es una veta que tanto el PRD como el PRI no deberían desperdiciar.<sup>33</sup> En el cuadro 10 muestro las posibles alianzas en la comisión.

**CUADRO 10**  
**ALIANZAS POSIBLES EN LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA PARA**  
**ELABORAR EL DICTAMEN DE PEF LVIII LEGISLATURA**

ALIANZA POSIBLE	VOTOS	APROBACIÓN
TODOS	30 de 30	Unanimidad
PRI+PAN+PRD	28 de 30	Aprobación holgada
PRI+PAN+ PT+PVEM	27 de 30	Aprobación holgada
PRI+PAN	25 de 30	Aprobación holgada
PRI+PRD+ PT+PVEM	18 de 30	Suficiente
PAN+PRD+ PT+PVEM	17 de 30	Suficiente
PRI+PRD	16 de 30	Suficiente
PAN+PRD	15 de 30	Insuficiente
PRI+PT+PVEM	15 de 30	Insuficiente
PAN+PT+PVEM	14 de 30	Insuficiente
PRD+PT+PVEM	5 de 30	Insuficiente

Elaborado a partir del cuadro 22 del capítulo I.

El escenario es muy parecido al descrito arriba pues la comisión refleja fielmente la representación de cada partido en la Cámara. Sin embargo, la diferencia radica en una paradoja: una alianza con ventaja mínima en comisión asegura la aprobación de un dictamen para presentarlo ante el Pleno, pero no garantiza qué pasará después. En palabras más claras, si dos partidos se alían en la comisión, la alianza se sella con las firmas de los pactantes. A la hora de emitir los votos, nada está asegurado. La indisciplina más pequeña puede eliminar una diferencia mínima, como se observó en 1999, cuando el voto dividido de los petistas fue muy importante.

Sería este el caso de la alianza PRI+PRD, más apropiada para presionar. Teóricamente, la adhesión de los petistas y verdes podrían permitir que al PAN se le impusiera un dictamen *opositor*. Sin embargo, podría ser revertido en el Pleno mediante ciertas *casualidades*: ausencias de legisladores o abstenciones.<sup>34</sup> La alianza PAN+PRD+PT+PVEM tiene el mismo inconveniente señalado arriba: la gran cantidad de concesiones a partidos con los

<sup>33</sup> Por cierto, es un recurso que ambos partidos están utilizando en la negociación sobre la reforma fiscal.

<sup>34</sup> Es la opción de *irse por la tangente* (Lujambio y Carrillo, 1998). Esta opción puede inclinar en uno u otro sentido las votaciones cuando la diferencia entre las posiciones son muy pequeñas, como ocurrió en 1999.

cuales el PAN tiene marcadas diferencias –PRD y PT. Además, parece más factible que el PRD encuentre más productivo presionar al PAN aliándose con el PRI, o al menos amenazando con la posibilidad de esa alianza.

De las combinaciones que lograrían una aprobación de PEF por margen holgado en comisión, nuevamente es notable que los priistas y los panistas podrían ignorar al PRD si este partido decide no apoyar los dictámenes. Su incentivo fundamental es lograr la aprobación negociada de un gasto público acorde con un modelo de desarrollo cuyas estrategias centrales comparten, pero la alianza puede debilitarse en 2002 y 2005 en la víspera de elecciones federales. Lo ideal es que todos apoyen o al menos lo hagan los tres partidos principales. Si el PRD no se suma, el PRI y el PAN pueden lograr un dictamen con amplias posibilidades de ser aprobado en el Pleno con una ventaja cómoda.

Aún hay un tercer factor referente a la composición de la Cámara. Se refiere a qué tan conveniente puede resultar a las fracciones parlamentarias consolidar alianzas duraderas en un tema de tanta importancia como la aprobación del gasto público. El dilema enfrentado por el PRI en la LVII Legislatura es enfrentado ahora por el PAN como partido gobernante: forjar alianzas que reditúen para lograr la aprobación de otras leyes de su interés e importantes para el presidente. Dos ejemplos pueden ilustrar este dilema.

Para la estrategia económica del presidente Fox, la reforma fiscal y la reforma al sector eléctrico son muy importantes. Para lograrlas, el PAN necesita de al menos el apoyo priista, sobre todo si la propuesta de reforma al sector eléctrico implica reformar la Constitución. En el cuadro siguiente, muestro las posibles alianzas para una reforma constitucional.<sup>35</sup>

**CUADRO 11**  
**ALIANZAS POSIBLES PARA APROBAR REFORMAS CONSTITUCIONALES LVIII LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS**

ALIANZA POSIBLE	SUMA DE VOTOS	SE APRUEBA O SE RE-CHAZA EL DICTAMEN
TODOS	100%	Unanimidad
PRI+PAN+PRD	94%	Aprobación
PRI+PAN+ Minipartidos	90%	Aprobación
PRI+PAN	84%	Aprobación
PRI+PRD+ Minipartidos	59%	Insuficiente
PAN+PRD+ Minipartidos	59%	Insuficiente
PAN+PRD	52%	Insuficiente
PRI+PRD	52%	Insuficiente
PRI+Minipartidos	48%	Insuficiente
PAN+ Minipartidos	48%	Insuficiente
PRD+ Minipartidos	16%	Insuficiente

<sup>35</sup> Se debe considerar también el Senado y las legislaturas locales, pues para reformar la Constitución, el primero debe aprobar también por mayoría de dos tercios y las segundas, por mayoría.

Nuevamente es plausible pensar que tanto el PAN como el presidente Fox deseen que la posible reforma constitucional se logre por unanimidad o al menos sumando el apoyo de los tres partidos principales. Esto es muy improbable considerando las objeciones ideológicas que tanto el PRD como el PRI han hecho públicas ante la posibilidad de que sea reformada la Constitución para abrir el sector eléctrico a la participación privada nacional y extranjera.

Las posibilidades de aprobación se reducen a cuatro, y dos de ellas son muy improbables por la férrea oposición perredista a reformar la Carta Magna. Desde su perspectiva, resulta fundamental defender uno de los últimos símbolos del intervencionismo económico y del nacionalismo. Las otras dos excluyen al PRD. Es decir, el PAN debería ceder demasiado ante el PRD si quiere una reforma por unanimidad; en teoría, suena ilógico que ceda en exceso si una alianza con el PRI es suficiente.

El PRI, por su parte, difícilmente concretaría una alianza de este tipo —suponiendo que esté dispuesto a participar— sin lograr enmiendas al proyecto presentado. Ahí es donde el PRD entra al juego. Aunque una alianza PRI+PRD no podría imponer una reforma al PAN y al Ejecutivo Federal, sí podría impedir que los panistas impusieran su reforma. Tanto los priistas como perredistas seguramente están concientes de este poder ya sea para impedir la reforma o para lograr del presidente de la República y de su partido cambios profundos a su iniciativa.

Aún si los panistas y el presidente Fox se decidieran por una reforma más *light* enmendando sólo leyes secundarias con la esperanza de poder profundizar los cambios posteriormente, las objeciones ideológicas no serían menos. Tanto una reforma a leyes ordinarias como la reforma fiscal enfrentan, al menos en teoría, las mismas dificultades descritas arriba sobre el PEF con la composición de la actual Legislatura.

Las decisiones tomadas en estos temas como en el gasto público están íntimamente relacionadas en los cálculos partidistas. Alianzas frecuentes PAN+PRD+minipartidos para aprobar el PEF resultarían costosas no sólo por las diferencias ideológicas entre perredistas y panistas y por la dudosa representatividad de los partidos pequeños sino porque, sin duda, el PRI se cobraría el desaire bloqueando reformas constitucionales y poniendo en aprietos la aprobación de la legislación ordinaria. No me parece que los panistas estén apostando a matar así la posibilidad de aliarse con el PRI.

Aunque las variables mencionadas quizá no sean las únicas, me parece que pueden ser consideradas como las principales para anticipar el comportamiento de los fracciones parlamentarias frente a la política presupuestaria del Ejecutivo Federal en una Cámara de Diputados en la cual ninguna fuerza política cuenta con la mayoría.

Por supuesto, el trabajo legislativo dependerá del aprendizaje de los partidos en el nuevo contexto político, la estabilidad económica, la influencia de los liderazgos partidistas y de los incentivos que tengan los partidos para cooperar o para oponerse al Ejecutivo.

Como sea, con el fin del sistema de partido hegemónico priista en la Cámara de Diputados ha finalizado toda época de estrategias tanto del Ejecutivo Federal como de los partidos políticos, particularmente del PRI, PAN y PRD.

El primero no cuenta más con una mayoría legislativa subordinada que apruebe sus presupuestos sin buscar influir en el mismo. Nuevamente, la razón teórica es simple. Si los partidos deben aprobar un gasto público que puede reportarles costos ante su electorado, deben asegurarse de que éstos puedan compensarse con ciertos beneficios. Aunque el presidente esté convencido de las bondades de sus presupuestos, el PAN deberá competir nuevamente en 2006 a fin de conservar la presidencia que tanto tiempo le llevó ganar. Ante el electorado, no será Fox sino los panistas quienes paguen en uno u otro sentido los aciertos o los fracasos de la conducción económica.

Si el Ejecutivo se cierra a la posibilidad de cambios en su presupuesto, sin duda la situación puede evolucionar rápidamente al tan temido escenario de ausencia de gasto público aprobado. El PRI y el PRD no tienen razón alguna para dejar que el presidente y su partido cosechen las mieles de una política de gasto público acertada, mientras deberán pagar altos costos si aprueban un gasto público que colabore a un desastre económico. Ante la estabilidad, lo más probable es que se imponga la aprobación de las iniciativas presidenciales pero no sin antes sufrir cambios significativos que, aunque no transformen radicalmente la política económica como ha sido el caso, sean buenos carteles publicitarios para la competencia electoral.

Como se mostró en el capítulo III, ante un gasto público propuesto por el Ejecutivo Federal que insistía en sus bondades en la redistribución de los escasos recursos a favor de Estados y municipios, así como de los grupos más desprotegidos, los partidos lograron imponer cambios que le quitaron al menos parte del mérito al Ejecutivo Federal y el PRI ar-

gumentando que así, el presupuesto era más justo, redistributivo y atendía mejor a los más necesitados. Sin duda, veremos más de esta película.

Al Ejecutivo le conviene, en el escenario actual, favorecer la negociación presupuestaria con las fracciones de los tres principales partidos representados en la Cámara de Diputados. Su reto es asimilar que no basta con estar convencido de tener la razón sobre las bondades de su política de gasto público, sino convencer a los legisladores suficientes para que su razón logre el voto favorable de la mayoría. Por supuesto, la incertidumbre podría limitarse mediante una serie de reformas que especificaran claramente cuáles son las facultades de los legisladores para proponer y modificar el gasto público, así como determinar qué se debe hacer a fin de garantizar los recursos indispensables para la operación del gobierno en caso de que al iniciar el nuevo año, no se haya logrado la aprobación del presupuesto.<sup>36</sup>

El reto del PRI no es más sencillo de resolver. Debe elaborar una propuesta centrada en el papel que el Estado debe cumplir en la promoción y conducción del desarrollo a través del gasto público. Como mostramos ampliamente, históricamente no pareció tener más identidad que apoyar la propuesta del presidente de la República en turno. Al perder la elección presidencial, perdió precisamente su *jefatura real*. Del resultado del reacomodo de fuerzas en su interior –suponiendo que no sucumba desmembrado–, así como de la identidad de quienes asuman las vacantes en los liderazgos nacionales del partido, dependerá en gran medida dicha propuesta.

La posición del PRD sobre apoyar o no la política presupuestaria presidencial aparece, a primer vistazo, más cómoda. Se trata de un partido formado por diversas organizaciones políticas y sociales resultado de la fusión de la izquierda multicolor reconocida y patrocinada tras la reforma electoral de 1977 con la disidencia nacionalista del PRI aglutinada alrededor de la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, cuyas razones fundamentales para permanecer unidas han sido la derrota electoral de PRI y el cambio en la orientación de la política económica de los gobiernos *modernizadores*.

Lo primero ya ocurrió en tanto lo segundo parece que tiene cuerda para rato. La unidad del partido dependerá, por eso, de la oposición a la política económica que Vicente Fox ha refrendado. Si el partido abandona la oposición sistemática a lo que difusamente califica como *neoliberalismo*, no tendrá razón para existir. Si apoya esa política económica, segu-

---

<sup>36</sup> Véase sobre este tema Lujambio y Carrillo (1998)

ramente no sólo sus bases se dispersarían sino que su electorado, con un fuerte sentimiento de haber sido traicionado, le daría la espalda.

No es posible saber cuáles serán las alianzas que aprobarán el gasto público en los próximos años. La cooperación puede disminuir, sin embargo, ante los procesos electorales federales de 2003 y 2006. En los primeros, PRI y PAN buscarán ganar la mayoría legislativa para contrapesar y apoyar, respectivamente, al presidente Fox, mientras que en el 2006 serán, sin duda alguna, los partidos que se disputarán con posibilidades de éxito la titularidad del Ejecutivo Federal.

Para finalizar, subrayo la urgencia de realizar reformas a fin de fortalecer la profesionalización del trabajo legislativo ahora que el sistema de partido hegemónico ha terminado. Sin la pretensión de abordar de manera amplia el tema en este texto, me parece que dichas reformas deben fortalecer al Poder Legislativo en dos sentidos. En primer lugar, apuntalar la profesionalización de los legisladores y su responsabilidad ante sus electores y los ciudadanos en general. En segundo, el aseguramiento de la gobernabilidad.

Sobre el primer aspecto, ha tomado fuerza el argumento de que una reforma para restaurar la reelección parlamentaria consecutiva tendría efectos positivos. Entre los fundamentales, se ha argumentado que a la larga permitiría la formación de una subclase política parlamentaria capaz de acumular experiencia y cumplir así en mejores condiciones con sus atribuciones. En cuanto a la responsabilidad de los legisladores ante los ciudadanos, se ha sostenido que la reelección consecutiva obligaría a la rendición de cuentas: si un legislador desea reelegirse, deberá responder sobre su actuación como representante. Los partidos, por su parte, serían incentivados a elegir a los mejores como sus candidatos. La democracia se fortalecería de esta manera, se dice, al otorgar mayor capacidad a los electores para premiar o castigar a sus representantes considerando que la democracia representativa consiste no en el control de los gobernantes sobre los gobernados, sino en el control que los gobernados pueden ejercer sobre sus gobernantes.<sup>37</sup>

Los argumentos opositores al retorno a la reelección consecutiva son diversos. En general, giran sobre la duda de que el remedio a los efectos negativos sobre la democracia atribuidos al largo periodo de sistema de partido hegemónico en el Legislativo puedan ser enmendados mediante la reversión de sus causas, entre ellas, la no reelección consecutiva.

---

<sup>37</sup> Entre quienes han insistido en este sentido, pueden consultarse Ema Campos (1996), Alonso Lujambio (1995 y 1996), Luisa Béjar (1995), Luis Carlos Ugalde (2000a).

Expresan sus dudas, de igual manera, sobre el argumento de que la reelección consecutiva fortalecería la profesionalización de los legisladores en los asuntos públicos considerando que la misma puede darse en otros ámbitos. Además, el riesgo de la formación de grupos oligárquicos en el Congreso es señalada frecuentemente.

Mi perspectiva es más cercana al argumento reeleccionista. En mi opinión, no resulta sabio dejar a la absoluta discrecionalidad de los partidos y sus legisladores la voluntad de rendir cuentas sobre sus actuaciones a los ciudadanos. La instauración de mecanismos institucionales para obligarlos es indispensable, y la reelección consecutiva jugaría un importante papel en ese sentido. El dilema a resolver sería qué tipo de reelección consecutiva se permitiría: ilimitada o limitada a un determinado número. Además, la profesionalización en las tareas legislativas también se fortalecería.

Sobre el riesgo de formación de grupos oligárquicos en el Congreso, dos cosas deben señalarse. Primero, la reforma antirreleccionista de 1933 tuvo como argumento central evitar la oligarquización de la vida parlamentaria mexicana. El problema es que dicha prohibición no impidió la oligarquización de la política y existen suficientes motivos para creer que la fomentó bajo el arbitrio presidencial. Segundo, la reelección consecutiva no significaría que todo el Congreso —y sospecho que ni siquiera la mayor parte del mismo— se reelegiría, sino sólo una parte favorecida por el voto de los ciudadanos en los distritos. El objetivo no es que los legisladores permanezcan largos periodos en el Congreso o impedir tal cosa, sino forzar a los políticos y a los partidos a rendir cuentas de sus actos y sentar las bases para la formación de una subclase política dedicada a la actividad parlamentaria.

Por supuesto, otras reformas deben ser discutidas ampliamente. El tamaño de la Cámara de Diputados, por ejemplo. La instauración de un sistema mixto con dominante mayoritario tuvo su razón de ser, es decir, el fortalecimiento de la pluralidad política, primero, y la consolidación de la democracia, después. Quizá debemos preguntarnos si no ha cumplido dicho sistema su vida útil ahora que el sistema en el cual el PRI era hegemónico ha terminado.

La pregunta a responder serían si requerimos 500 diputados para representar a la Nación, o menos, pero mejor capacitados y obligados a rendir cuentas de sus actos si desean reelegirse. El sistema mixto mismo tendría que ser puesto en discusión. Se debe decidir si el sistema debe ser de mayoría relativa, o cuanta representación proporcional requerimos.

El financiamiento público es otro tema que tiene que ser discutido: hasta qué punto ha cumplido ya con su papel —alentar la pluralidad política organizada en partidos— y por lo

tanto, cuáles deben ser las obligaciones del Estado para financiarlos y las propias para autofinanciarse.

Y, por supuesto, el régimen constitucional de los partidos políticos. En particular, los requisitos para el otorgamiento del registro como partidos a las organizaciones que deseen participar en la vida política como tales. Me parece que el objetivo debe ser fomentar la creación de organizaciones realmente representativas y no sólo negocios familiares o aventuras efímeras a costa del erario público, actualmente tan escaso y comprometido. En este mismo sentido, las candidaturas independientes y los partidos regionales –si el sistema electoral fomenta la representatividad por sobre el oportunismo– podrían también airear un poco el espectro político dominado por los partidos nacionales.

En la situación actual, los partidos mexicanos se parecen mucho a la descripción weberiana: son enormes maquinarias que concentran las prerrogativas legales para elegir funcionarios públicos, concentran el financiamiento para la contienda electoral y premian o castigan, bajo criterios estrictos de disciplina, a quienes desean ocupar un escaño en el Congreso como requisito de gran prestigio en sus currícula.

No se trata de eliminar a los partidos sino de limitar sus discrecionalidad para repartir escaños como si fuesen de su propiedad –ya lo hizo el PRI en el pasado–, y fortalecer su independencia, solvencia profesional y rendición de cuentas ante los ciudadanos. Esto es necesario para fortalecer el Congreso y que funcione efectivamente la división de Poderes más allá de las versiones académicas y literarias sobre el tema.

El tema de la contribución del Legislativo a la gobernabilidad tiene varias aristas. Yo señalaré dos que me parecen de vital importancia en el momento actual.

La primera tiene que ver con la relación entre democracia representativa y eficiencia. Favor flaco nos haríamos conformándonos con una democracia que no pasara de la expresión de la pluralidad a la toma de decisiones. El fortalecimiento de la capacidad de análisis de los legisladores mexicanos es indispensable para que sus decisiones estén guiadas por la responsabilidad y el conocimiento de causa. Es un asunto que, indudablemente, pasa por el mejoramiento de la técnica legislativa. Para ello, el fortalecimiento de los órganos de asesoría o *staff* es fundamental. Pero que, además, requiere de una verdadera vinculación entre los centros de enseñanza e investigación del país con el Legislativo.

El segundo asunto se refiere a la relación entre Poderes. En nuestro tema, tiene que ver con la reforma de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El hiperpresidencialis-

mo y el sistema de partido hegemónico se han desgastado y su lógica no opera más. ¿Cómo tomar decisiones oportunas cuando el Ejecutivo Federal y el Congreso tienden a no coincidir?

La primera propuesta es concertación política en el mejor sentido del término. Requiere del acuerdo entre las principales fuerzas políticas –PRI, PAN y PRD– con el Ejecutivo Federal sobre los temas más urgentes del país y la búsqueda de coincidencias sobre las estrategias a seguir para enfrentarlos. Los objetivos deben ser claros y los resultados asequibles y medibles. El siguiente paso es la concreción de alianzas que permitan la implementación de las estrategias.

La segunda se refiere a la realización de reformas que permitan tomar decisiones en caso de que el camino de la negociación no fructifique tan rápido como sea necesario. En el tema del PEF, por ejemplo, es urgente una reforma que establezca cuáles son las facultades de la Cámara de Diputados para modificar la propuesta del Ejecutivo y cuáles las posibilidades de veto del mismo. Además, debe ser establecido el procedimiento a seguir en caso de que, agotado el ejercicio fiscal en curso, no se cuente con un PEF aprobado.

Desde la perspectiva de este trabajo, la pregunta que debemos hacernos es si el Legislativo, una vez terminado el sistema de partido hegemónico, puede contribuir a la gobernabilidad –requisito indispensable para el desarrollo sostenido–, además de ser espacio de expresión de la pluralidad política en las condiciones en que se encuentra. En busca de la coincidencia de ambos objetivos las reformas necesarias deben ser diseñadas. El debate debe abrirse con seriedad, responsabilidad e imaginación.

## APÉNDICES

### Apéndice 1

#### Abreviaturas de los partidos políticos

PRI, Partido Revolucionario Institucional (1946), previamente PNR, Partido Nacional Revolucionario (1929) y Partido de la Revolución Mexicana (1938)

PAN, Partido Acción Nacional (1939)

PPS, Partido Popular Socialista (1968), anteriormente Partido Popular (1947)

PARM, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (1957)

PDM, Partido Demócrata Mexicano (1979)

PST, Partido Socialista de los Trabajadores (1979)

PFCRN, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (1987) producto de la transformación del PST.

PCM, Partido Comunista Mexicano (1919), obtuvo el registro condicionado en 1978 y el definitivo en 1979.

PSUM, Partido Socialista Unificado de México, producto de la fusión del PCM con otros partidos en 1981.

PMT, Partido Mexicano de los Trabajadores (1985)

PMS, Partido Mexicano Socialista (1987), producto de la fusión del PSUM con el PMT.

PRT, Partido Revolucionario de los Trabajadores (1981).

PRD, Partido de la Revolución Democrática (1989).

PEM, Partido Ecologista de México (1991), transformado en PVEM, Partido Verde Ecologista de México (1994)

PT, Partido del Trabajo (1991)

CDPPN, Convergencia Democrática Partido Político Nacional (1999)

PSN, Partido de la Sociedad Nacionalista (1999)

PAS, Partido Alianza Social (1999)

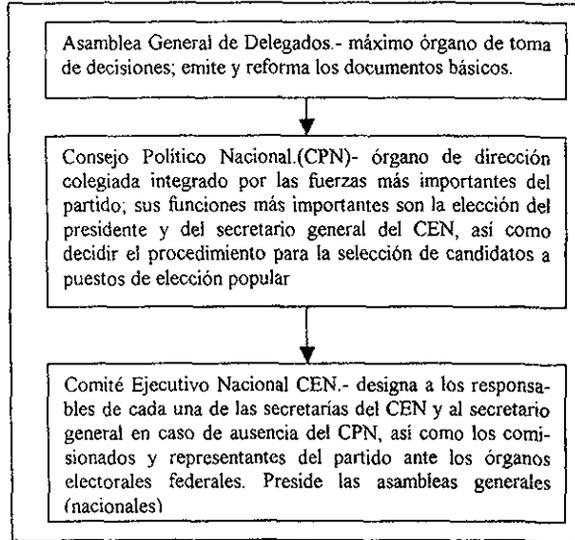
PCD, Partido de Centro Democrático (1999)

DS, Democracia Social (1999)

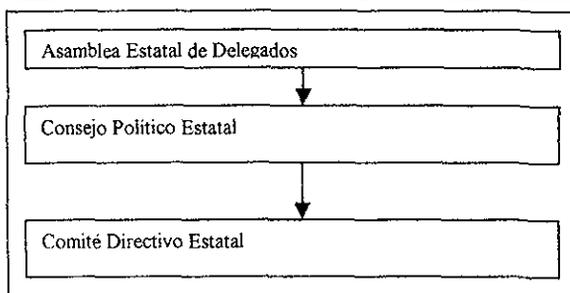
Apéndice 2<sup>1</sup>

**ESTRUCTURA DEL PRI**

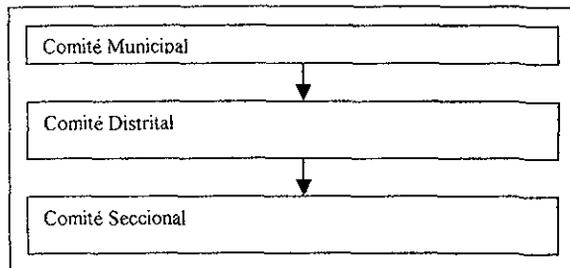
**Órganos directivos nacionales**



**Órganos directivos estatales**

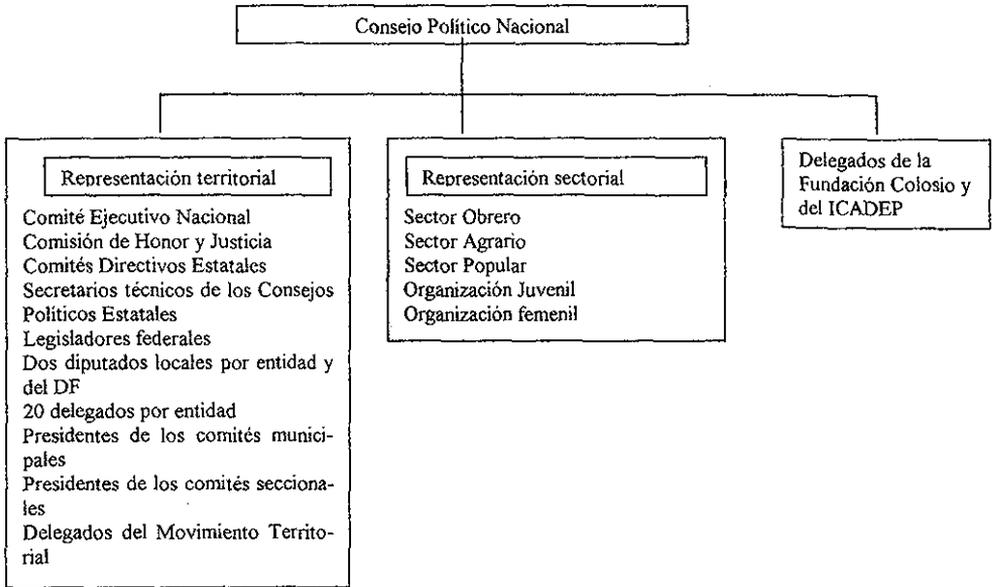


**Órganos directivos locales**

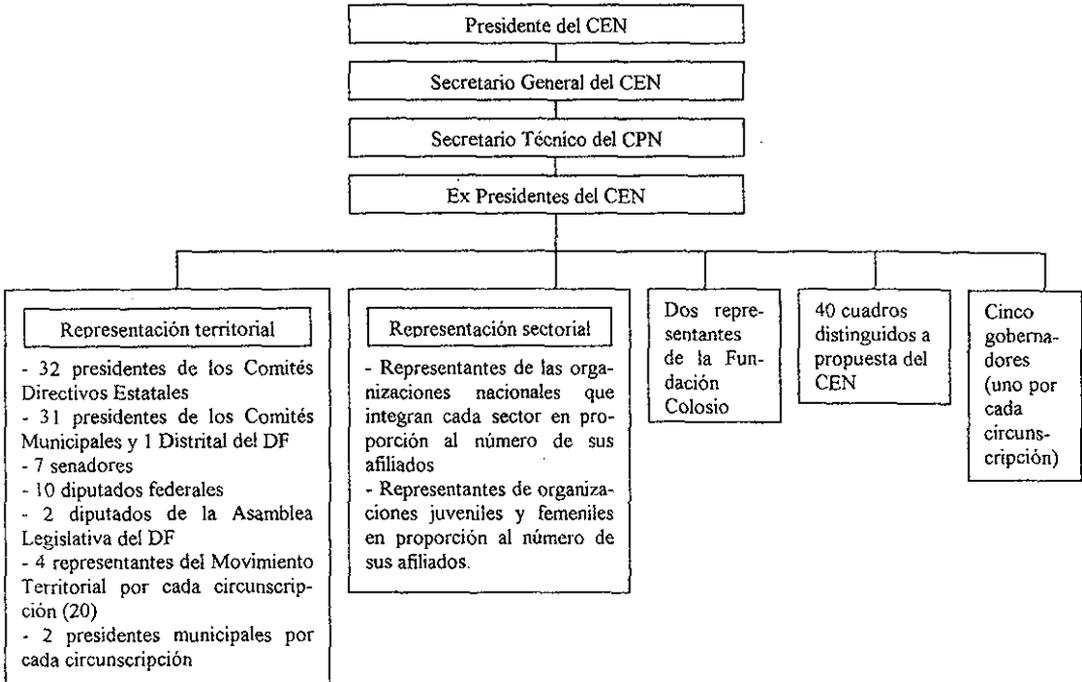


<sup>1</sup> Elaborado a partir de Francisco Reveles Vázquez (1999)

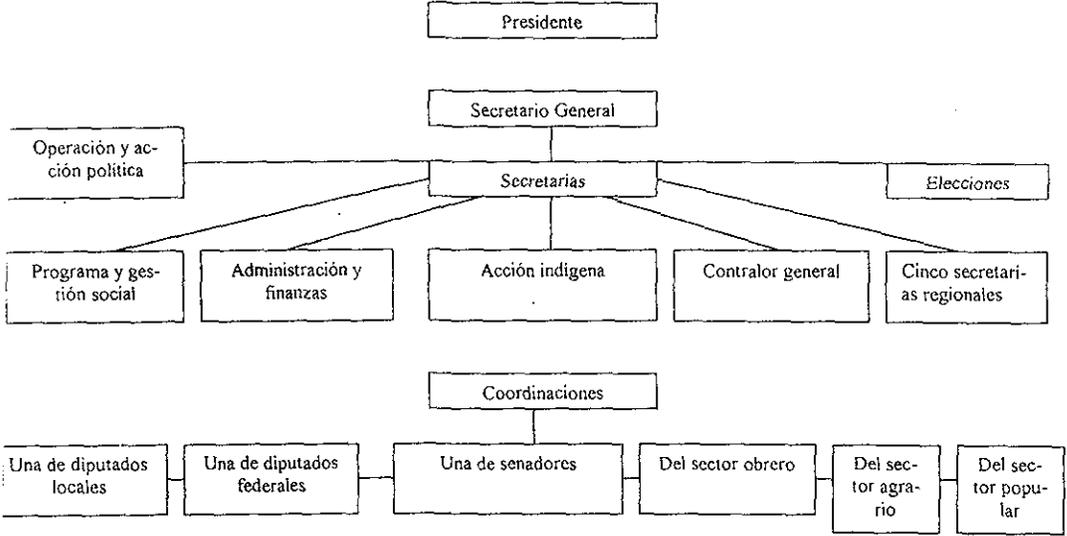
**INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE DELEGADOS (PRI)**



**CONSEJO POLÍTICO NACIONAL (PRI)**



### COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL (PRI)



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### Apéndice 3

#### La evolución del gasto público 1988-2000: las cifras del Ejecutivo Federal

En primer lugar, se debe destacar la disminución progresiva del gasto público como proporción del PIB entre 1988 y 2000. La explicación más simple, generalmente ofrecida por el gobierno federal en el periodo analizado, es que las crisis económicas recurrentes han limitado el monto de recursos de los que el gobierno puede disponer, particularmente por las caídas periódicas de los precios del petróleo y por la escasez de financiamiento externo en forma de deuda, dos fuentes de ingresos fundamentales durante la etapa de fuerte intervencionismo estatal en nuestro país, sobre todo en los años sesenta y setenta. Además de eso, aquí consideramos que también ha influido en dicha tendencia el convencimiento de la clase gobernante *modernizadora* acerca de que el Estado debe retirarse de espacios económicos que había ocupado, financiando su intervención con renta petrolera y endeudamiento, cediéndolos a las iniciativas privada y social.

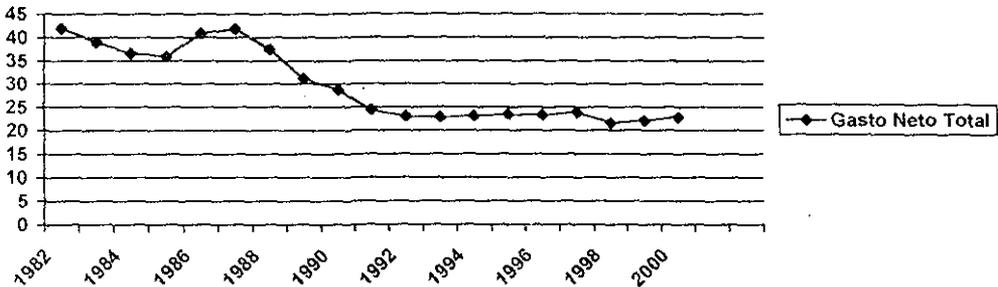
Como puede verse en el cuadro y la gráfica siguientes, la contracción en dicho indicador fue de casi ocho y medio puntos porcentuales entre 1989 y 2000; si consideramos el amplio periodo 1980-2000, la relación es muy parecida –ocho puntos porcentuales. Pero si consideramos el año, en el periodo 1982-1988, en que el gasto neto total fue más alto como proporción del PIB –1982- frente a su equivalente en el periodo 1989-2000 –1989-, la diferencia es aún más notoria, de casi once puntos porcentuales. Entre 1982 y 2000, fue poco más de diecinueve puntos.

CUADRO I  
EVOLUCIÓN DEL GASTO NETO TOTAL 1982-2000  
(PROPORCIÓN DEL PIB)

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
42.0	39.0	36.6	36.0	40.9	41.8	37.5	31.2	28.8	24.4	23.0	22.8	23.1	23.4	23.3	23.8	21.6	22.1	22.8

Los números se refieren al porcentaje que significa el gasto neto total en relación al PIB.

GRÁFICA 1  
EVOLUCIÓN DEL GASTO NETO TOTAL 1982-2000  
(PROPORCIÓN DEL PIB)



Fuente: SHCP-Subsecretaría de Egresos. *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*. Documento PDF disponible en <http://www.shcp.sse.gob.mx>

En la estrategia de gasto público durante las administraciones de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, fue fundamental la disminución del déficit público. En todo el periodo analizado, el gobierno federal no cesó en la búsqueda del equilibrio presupuestal, como puede observarse en los datos siguientes:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2  
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO 1980-1989  
(PROPORCIÓN DEL PIB)

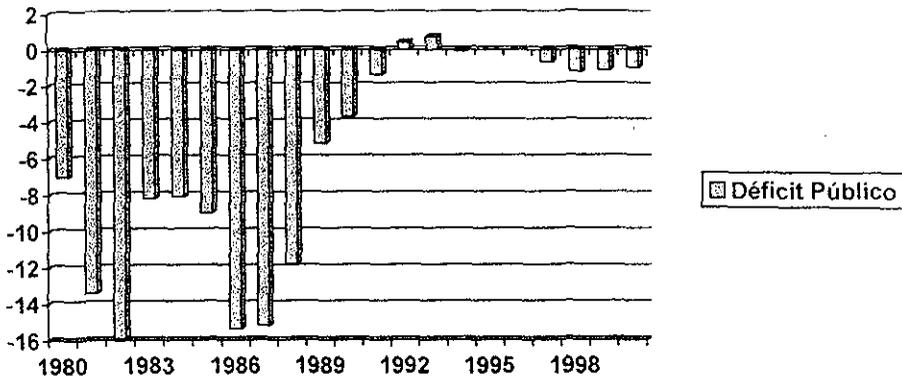
1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
-7.0	-13.4	-15.9	-8.2	-8.1	-9.0	-15.4	-15.2	-11.8	-5.2

CUADRO 3  
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO 1990-2000  
PROPORCIÓN DEL PIB

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
-3.7	-1.4	0.4	0.7	-0.1	0.0	0.0	-0.7	-1.25	-1.15	-1.0

Los números denotan déficit cuando están precedidos por el signo "-" y superávit cuando ningún signo los precede. El equilibrio presupuestal, por supuesto, se expresa en el "0"

GRÁFICA 2  
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO 1980-2000  
PROPORCIÓN DEL PIB



Fuente: SHCP-Subsecretaría de Egresos. *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*

Como puede observarse, la disminución del déficit público parece impresionante considerando el periodo 1982-2000. Al iniciar la administración de Carlos Salinas, era aún muy alto, -11.8% como proporción del PIB, aunque significativamente menor al -15.9% de 1982, significativamente el año del colapso de los precios internacionales del petróleo. Aún así, en sólo cuatro años la tendencia se revierte y se logra el superávit en 1992 y 1993, así como equilibrio en 1995 y 1996.<sup>2</sup> A pesar de que a partir de 1997 aparece nuevamente el déficit, el -1.55% promedio del periodo 1989-1994 y el -0.68% del periodo 1995-2000 no tienen nada que ver con el 11.94% promedio del periodo 1982-1988.

Una relación muy parecida se observa respecto a la participación del servicio de la deuda como proporción del PIB. De 1989 a 1994, dicha proporción se redujo en más de nueve y medio puntos porcentuales. Así como la notable reducción del periodo 1988-1994 se debió a la renegociación de la deuda, el salto repentino de 2.4% a 4.6% entre 1994 y 1995, se explica por la contratación emergente de deuda pública, así como por los rescates bancario

<sup>2</sup> El hecho de que el manejo de la crisis se haya dado sin aumentar el déficit es muy ilustrativo de las convicciones que al respecto tenía el gobierno de Ernesto Zedillo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

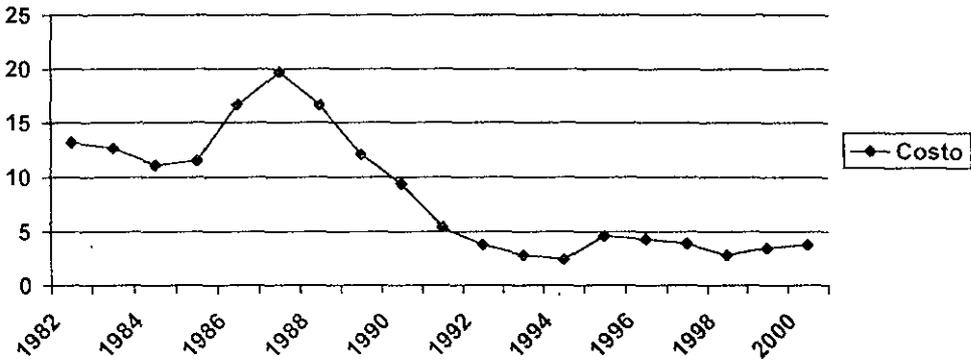
y financiero tras la crisis de finales de 1994. Aún así, se debe resaltar que la tendencia hasta 2000 fue descendente, aunque también es cierto que para ese año se encontraba 1.4% arriba de su estado en 1994.

CUADRO 4  
COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA COMO PROPORCIÓN DEL PIB 1982-2000

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
13.2	12.7	11.1	11.5	16.7	19.7	16.6	12.1	9.4	5.4	3.8	2.8	2.4	4.6	4.3	3.9	2.8	3.5	3.8

Los números se refieren al porcentaje que significa el costo financiero de la deuda en relación al PIB.

GRÁFICA 3  
EVOLUCIÓN DEL COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA COMO PROPORCIÓN DEL PIB  
1982-2000



Fuente: SHCP-Subsecretaría de Egresos. *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*

Así las cosas, el punto más alto de la deuda como proporción del PIB –19.7% en 1987– se encuentra más de 17 puntos porcentuales por arriba del año en el cual la proporción fue más baja –1994. Comparando por periodos, la relación entre 1982 y 1988 fue de 14.5%, mientras que fue de 5.98% y de 3.82% en los periodos 1989-1994 y 1995-2000, respectivamente.

En cuanto a la estructura de las erogaciones, tanto la administración de Carlos Salinas como la de Ernesto Zedillo insistieron en que era posible realizar una recategorización de prioridades destinándoles mayores recursos, producto del adelgazamiento de la administración pública en áreas no estratégicas ni prioritarias, así como por los recursos ahorrados por la disminución del servicio de la deuda. Particularmente, se hizo énfasis en el gasto social y en la inversión en infraestructura básica.

En cuanto al llamado gasto social, la administración de Ernesto Zedillo remarcó su crecimiento acelerado hasta alcanzar, desde su perspectiva, *máximos históricos* –la proporción más alta dentro del gasto programable en 21 años durante el 2000, casi el doble del porcentaje destinado en 1982 y poco más de 25 puntos porcentuales por arriba de la proporción de 1989. Los datos se muestran en los cuadros y gráficas siguientes:

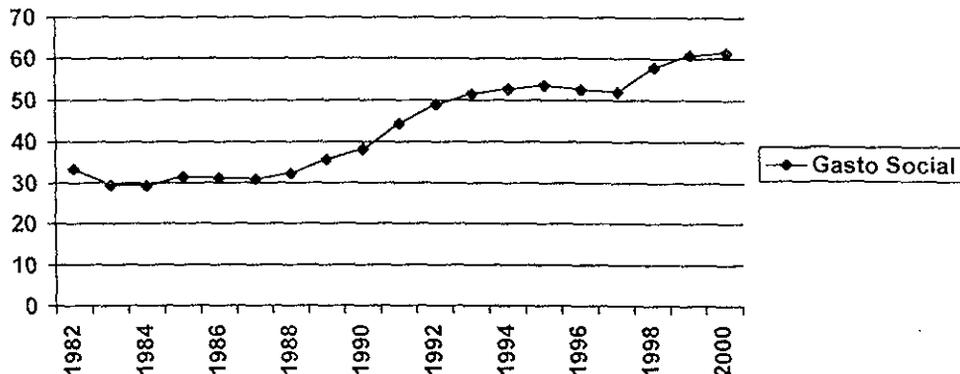
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 5  
PARTICIPACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL GASTO PROGRAMABLE 1982-2000

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
33.4	29.5	29.3	31.5	31.2	30.9	32.3	35.7	38.2	44.3	48.9	51.5	52.7	53.5	52.6	52.0	57.9	60.9	61.5

Los números se refieren al porcentaje del gasto social en relación al gasto programable.

GRÁFICA 4  
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL GASTO PROGRAMABLE  
1982-2000



Fuente: SHCP-Subsecretaría de Egresos. *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*

Si consideramos los datos ofrecidos por la administración de Ernesto Zedillo, pero esta vez revisando la relación existente entre el gasto social y el PIB, el aumento aparece como menos espectacular, aunque constante. Una hipótesis plausible sobre la diferencia, puede ser la inflación acelerada durante los años ochenta, y tras la crisis de 1994-1995, las que depreciaron en términos reales el valor de los recursos asignados. En ese sentido, obsérvese con atención la tendencia ascendente mostrada por la gráfica 4, mientras que la gráfica 5 muestra tendencias descendentes en los periodos mencionados.

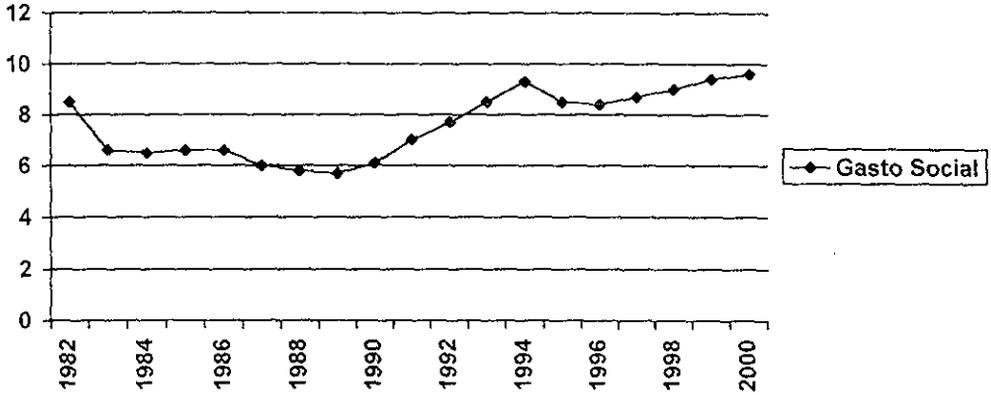
CUADRO 6  
PARTICIPACIÓN DEL GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB 1982-2000

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
8.5	6.6	6.5	6.6	6.6	6.0	5.8	5.7	6.1	7.0	7.7	8.5	9.3	8.5	8.4	8.7	9.0	9.4	9.6

Los números se refieren al porcentaje del gasto social en relación al PIB.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

GRÁFICA 5  
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: SHCP-Subsecretaría de Egresos. *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*

Finalmente, los datos elaborados por el Ejecutivo Federal sobre la inversión pública en infraestructura para el fomento de la actividad económica privada y social hacen énfasis en un aumento progresivo para el rubro. En particular, la administración de Ernesto Zedillo resaltó el aumento constante de las partidas correspondientes, comparando dichas asignaciones con la contracción ocurrida en el periodo 1991-1993 y tras la crisis de finales de 1994, como se observa en la siguiente gráfica.

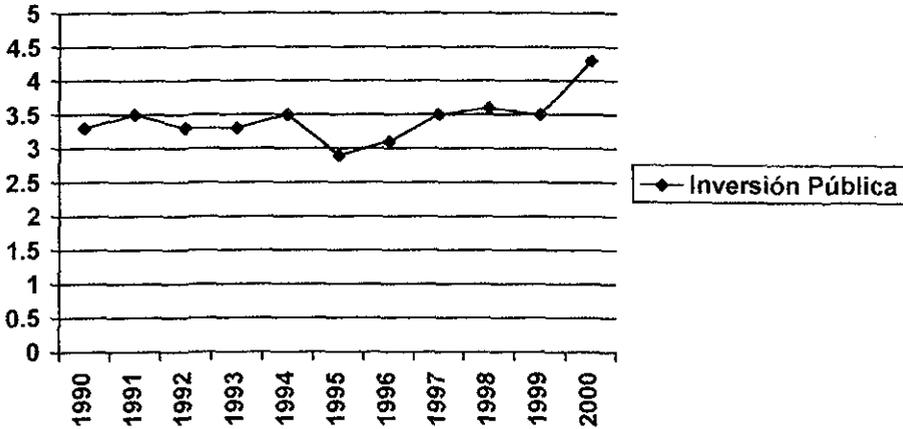
CUADRO 7  
INVERSIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIADA DEL SECTOR PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB 1990-2000

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
3.3	3.5	3.3	3.3	3.5	2.9	3.1	3.5	3.6	3.5	4.3

Los números se refieren al porcentaje del gasto social en relación al PIB.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

GRÁFICA 6  
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIADA DEL SECTOR PÚBLICO  
COMO PORCENTAJE DEL PIB 1990-2000



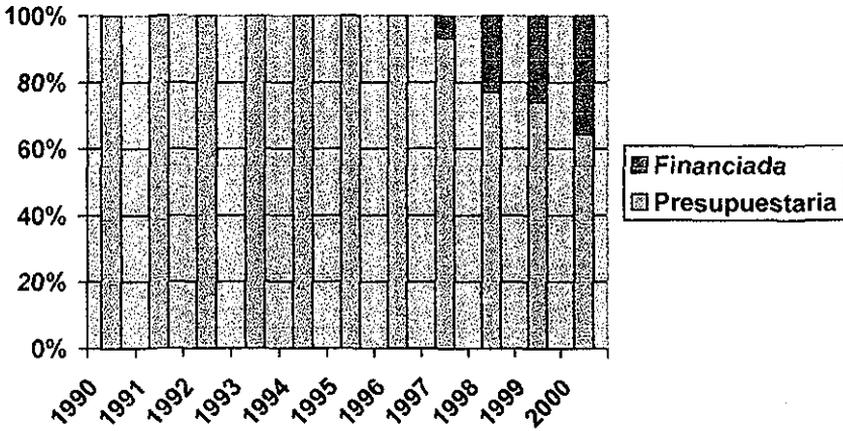
Fuente: SHCP-Subsecretaría de Egresos. *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*

Se debe señalar que, debido a las restricciones presupuestarias, el gobierno financió parte de las inversiones públicas a través de un nuevo mecanismo, instaurado mediante diversas reformas a los ordenamientos respectivos en 1995. Con ellas, se instauró un mecanismo novedoso de financiamiento de inversión para Proyectos de Infraestructura de Largo Plazo –inversión financiada– que complementó la inversión pública de carácter presupuestario. En términos generales, dichos proyectos son encomendados a empresas de los sectores privado y social, previa licitación pública. Dichas empresas realizan las inversiones por orden y a cuenta de las entidades públicas. El pago de las obras se realiza a través de pagos programados a futuro, mediante los ingresos generados por las mismas obras, considerándose estas obligaciones como pasivos del sector público. El objetivo de esta forma de financiamiento no sólo es lograr la realización de obras que el gobierno no puede sufragar inmediatamente en un contexto de fuerte austeridad, sino además, garantizar que la obra a realizar compruebe previamente su factibilidad y rentabilidad.<sup>3</sup>

La relación entre inversión pública presupuestaria y financiada se muestra en la siguiente gráfica para el periodo 1990-2000. Obsérvese la importancia que adquirió hacia 2000 la inversión financiada frente a la presupuestaria.

<sup>3</sup> Cfr. "Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2000", capítulo 3. Documento PDF de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP disponible en <http://www.shcp.ssc.gob.mx>

**GRÁFICA 6**  
**RELACIÓN ENTRE INVERSIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIADA DEL SECTOR PÚBLICO**  
 1990-2000  
 (porcentajes)



Fuente: SHCP-Subsecretaría de Egresos. *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**

## BIBLIOGRAFÍA

## Libros

- Aguilar Camín, Héctor (1994) *Después del milagro*. Cal y Arena. México.
- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (1994) *A la sombra de la revolución mexicana*. Cal y Arena. México.
- Basáñez, Miguel (1991) *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*. Siglo XXI. México.
- Calderón Alzati, Enrique y Daniel Cazés (1991) *Prontuario de resultados. Elecciones federales de 1988*. Fundación Arturo Rosenbluth para el Avance de la Ciencia AC. México.
- Campos Vargas, Ema Rosa (1996) *Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano 1934-1997*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política. ITAM. México.
- Carpizo, Jorge (1979) *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI. México.
- Cook, María Lorena, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas, eds. (1996) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Cal y Arena. México.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello (1991) *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*. Siglo XXI. México.
- Cosío Villegas, Daniel (1972) *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*. Joaquín Mortiz. México.
- Crespo, José Antonio (1998) *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*. Grijalbo. México.
- Dulles, John F. (2000) *Ayer en México. Una crónica de la Revolución*. FCE. México.
- Garrido, Luis Javier (1998) *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México*. Siglo XXI. México.
- González Casanova, Pablo (1965) *La Democracia en México*. Era. México.
- González Compeán, Miguel y Leonardo Lomeli (2000) *El partido de la revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. FCE. México.
- Hernández Chávez, Alicia (con la colaboración de María Luna Argudín) (1998) *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica 1982-1997*. ColMex-Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados-IPN-FCE.
- Lajous, Alejandra (1981) *Los orígenes del partido único en México*. UNAM. México.

- Langston, Joy (1996) *Why rules matter: the formal rules of candidate selection and leadership selection in the PRI 1978-1996*. CIDE. México.
- Lujambio, Alonso (1999) *El gobierno de la Cámara de Diputados. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. CIDE- Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México. México.
- ..... (2000) *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano. México.
- Medina Peña, Luis (2000) *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. FCE. México.
- Mirón Lince, Rosa María y Germán Pérez (1988) *López Portillo. Auge y crisis de un sexenio*. UNAM-Plaza y Valdés. México.
- Molinar Horcasitas, Juan (1993) *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y Arena. México.
- Nacif, Benito (1996) *Political careers, political ambitions and career goals*. CIDE. Documento de trabajo 51. México.
- ..... (1997a) *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados*. CIDE. Documento de trabajo 63. México.
- ..... (1999) *El Congreso mexicano en transición. Cambios y continuidades*. CIDE. Documento de trabajo 101. México.
- Sartori, Giovanni (1987) *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza editorial. España.
- Scott, Robert E. (1964) *Mexican Politics in transition*. University of Illinois Press.
- Székely, Gabriel (1983) *La economía política del petróleo en México 1976-1982*. El Colegio de México. México.
- Tello, Carlos (1993) *La política económica en México 1970-1976*. Siglo XXI. México.
- Tena Ramírez, Felipe (2000) *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa. México.
- Ugalde, Luis Carlos (2000a) *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura-Instituto de Investigaciones Legislativas. México.
- Wilkie, James (1978) *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*. FCE. México.
- Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar (2000) *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena. México.

### Artículos

Alarcón Olguín, Víctor (1995) "El PRI en la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (un balance sexenal)" en revista *Estudios Políticos y Sociales*. Nueva época, #6. Enero-marzo de 1995.

Béjar, Luisa (1995) "La reelección parlamentaria en México" en revista *Asamblea*. Mayo de 1995.

Carbonell, Miguel (2000) "Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México" en Antonia Martínez y Germán Pérez Fernández (compiladores) *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados.

Carpio, Enrique (2000) "La transición a la democracia y la lógica de funcionamiento de la política en México. La crisis de la política del estatismo y las opciones de cambio" en revista *Estudios Políticos*. Sexta época, #25, septiembre-diciembre 2000.

Casar, María Amparo (1998) "La relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México" en *Política y Gobierno*. Vol. VI #1. Primer semestre de 1999.

..... (2000) "Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México 1997-1999" en *Política y Gobierno*. Vol. VII #1. Primer semestre de 2000.

Córdova, José (1991) "Diez lecciones de la reforma económica en México" en *Nexos*, marzo de 1991.

Craig, Ann L. and Wayne A. Cornelius (1995) "Houses divided. Parties and political reform in Mexico", en Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (eds.) *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*. Stanford University Press.

Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (1998) "Autoridad presupuestal del Poder Legislativo en México: una primera aproximación" en revista *Política y gobierno*. Vol. V. # 2. Segundo semestre de 1998.

Langston, Joy (1998) "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados" en revista *Política y Gobierno*, Vol. V #2. Segundo semestre de 1998.

Lujambio, Alonso (1995) "La Cámara de Diputados en México. Arreglos institucionales y proceso político", en *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

- ..... (1996) "La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas", en revista *Quórum*. # 38. Enero.
- ..... (1998) "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", en *Revista mexicana de sociología*. Vol. 60 # 2. Abril-junio.
- ..... (2000b) "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México" en revista *Este País*, febrero de 2000.
- Martínez, Antonia y Rafael Loyola Díaz (2000) "Diputados, grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.) *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura. México.
- Nacif, Benito (1997b) "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México" en revista *Política y gobierno*. Vol IV. #1, 1997.
- ..... (2000) "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.) *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura. México.
- Nava Polina, María del Carmen, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yáñez López (2000) "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.) *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura. México.
- Pedroza De la Llave, Susana Thalía (2000) "Una valoración de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones" en *La Cámara de Diputados en México*.
- Reveles Vázquez, Francisco (1999) "La estructura del Partido Revolucionario Institucional: las reformas urgentes" en *El Cotidiano*. # 94 Marzo-abril de 1999.
- Reyes del Campillo, Juan (1992) "Candidatos y campañas en la elección federal de 1991" en Alberto Azis Nassif y Jacqueline Peschard (coords.) *Las elecciones federales de 1991*. Miguel Ángel Porrúa-CIIH UNAM. México.
- Rodríguez Araujo, Octavio (1975) "Catálogo de senadores y diputados (1940-1976)" en revista *Estudios Políticos*. Vol. I #3-4. Septiembre-diciembre 1975.

- Salinas de Gortari, Carlos (1990) "Reformando al Estado" en *Nexos* # 148. Abril de 1990.
- Ugalde, Luis Carlos (2000b) "La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público" en Germán Pérez y Antonia Martínez, *La Cámara de Diputados en México*.
- Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000. Análisis comparativo del proyecto de presupuesto y el presupuesto autorizado por la H. Cámara de Diputados" en *Crónica Legislativa* 11. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Versión en CD-ROM.
- Zamitz, Héctor y Carlos Hernández (1990) "La composición política de la Cámara de Diputados (1949-1989)" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. XXVI.

### Documentos

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Años 1988 a 2000. Hasta 1994, versión en CD-ROM. Años 1995 a 2000, versiones disponibles en Internet [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx) ó [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx) así como las versiones provistas por la biblioteca de la Cámara de Diputados para los años 1997 y 1998.

..... *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto vigente, 1934- disponible en la dirección Web de la Cámara.

..... *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto vigente, 1999-  
<http://www.camaradediputados.gob.mx/marco/index.html>

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Sista. 1995. México.

De la Madrid Hurtado, Miguel (1982) "Mensaje de toma de posesión" en revista *El mercado de valores*, #49. Diciembre 6 de 1982.

..... (1983) "La política económica del nuevo gobierno. Principales bases jurídicas" en revista *Comercio Exterior*, enero de 1983.

Instituto Federal Electoral (1993) *Memorias del proceso electoral federal de 1991*. Tomo IV. Vols. 4, 5, 6 y 7. México.

..... *Estadística de las elecciones federales de 1994. Resultados de la elección de diputados mayoría relativa.*

..... *Estadística de las elecciones federales de 1994. Resultados de la elección de diputados representación proporcional.*

..... *Estadística de las elecciones federales de 1997. Resultados de la elección de diputados mayoría relativa.*

..... *Estadística de las elecciones federales de 1997. Resultados de la elección de diputados representación proporcional.*

..... *Estadística de las elecciones federales 2000. Resultados de la elección de diputados mayoría relativa.*

..... *Estadística de las elecciones federales de 2000. Resultados de la elección de diputados representación proporcional.*

*Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.* Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. <http://www.cddhcu.gob.mx>

Partido Revolucionario Institucional *Estatutos.* Texto vigente de la XVIII Asamblea Nacional. <http://www.pri.org.mx>

..... *Normas para la organización y funcionamiento del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.*

Salinas de Gortari, Carlos (1988) "Discurso de toma de posesión" en *La Jornada*, diciembre 2 de 1988.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.* Documento PDF disponible en [www.shcp.sse.gob.mx](http://www.shcp.sse.gob.mx)

..... *Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2000*, documento PDF disponible en [www.shcp.sse.gob.mx](http://www.shcp.sse.gob.mx)