

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**APROBACIÓN LEGISLATIVA DEL PRESUPUESTO FEDERAL Y CAMBIO  
POLÍTICO EN DOS GOBIERNOS SIN MAYORÍA, 1997-2006. ENTRE LA  
REFORMA DEMOCRÁTICA Y EL CONFLICTO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
**DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**CON ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**  
P R E S E N T A

**ENRIQUE CARPIO CERVANTES**

**COMITÉ TUTORAL:**

DRA. LUISA BÉJAR ALGAZI  
DR. FRANCISCO REVELES VÁZQUEZ  
DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

**SINODALES:**

DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS  
DR. JOSÉ LUIS VELASCO CRUZ  
DRA. MARÍA DEL CARMEN SOLÓRZANO MARCIAL  
DRA. IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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

Debo agradecer en primer lugar a la Universidad Nacional Autónoma de México por todos los felices y afortunados años en que he tenido el privilegio de formarme profesionalmente en nuestra Máxima Casa de Estudios. Ello se remonta ya a casi veinte años desde que fui recibido en plena adolescencia como estudiante del Plantel Sur del Colegio de Ciencias y Humanidades. Puedo decir que soy orgullosamente Universitario.

En gran medida, gracias a la asesoría y apoyo de los miembros de mi comité tutorial ha sido posible la conclusión de esta tesis. Los Doctores Luisa Béjar, Francisco Reveles y Ricardo Espinoza han estado a cargo de la conducción de este trabajo desde el principio. Los Doctores Lorenzo Arrieta y José Luis Velasco se unieron como lectores de una versión muy preliminar en el proceso de revisión para la Candidatura al Grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. En el tramo final, se han unido las Doctoras Irma Sandoval y Carmen Solórzano.

Sus aportes han sido valiosos y las correcciones, mejoras y añadidos se deben en gran medida a su colaboración. Su solvencia profesional, su calidad académica y su trato han sido invaluable en la decisión de concluir esta investigación incluso en momentos adversos. Por supuesto que la responsabilidad por cualquier error u omisión es responsabilidad absolutamente mía. Estoy consciente de que todo trabajo puede mejorar y seguramente el mío no es excepción a esa regla.

Durante todos estos años he contraído deudas con muchas personas. En otros momentos olvidé, imperdonablemente, agradecer a quienes fueron importantes en otros momentos de mi formación académica. En particular, José María Calderón, Julio Bracho Carpizo y Luis Medina Peña. A Carmen Solórzano la conozco desde hace mucho tiempo y sabe cuanto la aprecio y admiro. También agradezco el trabajo del personal académico y administrativo del Programa de Posgrado. Su coordinadora, la Dra. Judit Bokser parece incansable; su dedicación ha sido fundamental para que el Programa funcione.

Mi reconocimiento también al Mtro. Artemio Abarca por su trabajo al frente del Área de Doctorado con Orientación en Ciencia Política y a Gabriela Medina por sus atenciones siempre que requerí su auxilio. El apoyo de la Mtra. Gloria Luz Alejandre y de la Ing. Norma Sánchez fue fundamental en el contacto con el CONACYT. El trato cálido de Rosy siempre se agradece cuando la tensión tiende a subir, y a un servidor tiende a subirle

muchísimo. El Mtro. Carlos Hernández siempre está cuando se le necesita, con respuestas y soluciones a los problemas planteados.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) ha sido igualmente valioso en mi formación. De manera sucesiva, me he beneficiado con dos de sus becas crédito para estudios de Maestría y Doctorado. Ese apoyo generoso me ha permitido dedicarme de tiempo completo a mis estudios y a la investigación cuyo producto es reportado en las páginas de esta tesis.

## DEDICATORIA

Esta tesis está dedicada, en primer lugar, a mis padres Carmen y Francisco. De ellos recibí no sólo la vida y las enseñanzas fundamentales para sobrevivir en este mundo, sino también el impulso inicial que prendió en mí la muy modesta chispa de conocimiento que poseo. Está también dedicada a mi querido hermano Rogelio. Lamentablemente, con ellos ya no podré compartir la satisfacción de haber concluido esta etapa de mi vida.

La dedico también a todos mis hermanos. Constituyen la unión entre mi pasado y mi presente. Estoy seguro que seguirán siendo esa invaluable compañía en el futuro.

Está dedicada también a todos los amigos que he encontrado a lo largo del camino. Los *diáfanos y entretenidos* me han hecho agradable el recorrido.

La dedico también a los nuevos amigos, estudiantes y colegas de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Juntos constituyen la dosis exacta del estimulante que me anima a levantarme cada mañana y vivir los días completos.

**APROBACIÓN LEGISLATIVA DEL PRESUPUESTO FEDERAL Y CAMBIO  
POLÍTICO EN DOS GOBIERNOS SIN MAYORÍA, 1997-2006. ENTRE LA  
REFORMA DEMOCRÁTICA Y EL CONFLICTO**

**Índice**

<b>Introducción.....</b>	<b>I</b>
Instituciones, actores y cambio político, IV. Distribución del poder, presupuesto, gobernabilidad y democracia, VIII. Hipótesis, XXI. Estructura de la exposición, XXIV.	
<b>Capítulo 1 Aprobación legislativa de las finanzas públicas, democracia y democratización. El problema en el cambio político en México.....</b>	<b>1</b>
1.1 Representación, democracia y aprobación legislativa de las finanzas públicas.....	1
1.2 Una revisión de la literatura sobre el presupuesto federal en México. De las perspectivas jurídica, económica y administrativa al enfoque centrado en las instituciones.....	5
1.3 El estudio de la aprobación legislativa del presupuesto federal: de la certeza autoritaria al debate sobre sus riesgos y sus oportunidades en el proceso de democratización. Reevaluando los argumentos.....	13
<i>Aprobación legislativa de la finanzas públicas y cambio democrático en México. Reevaluando dos perspectivas en competencia, 15.</i>	
1.4 Proceso presupuestario, democracia y democratización. El problema en los gobiernos presidenciales sin mayoría.....	21
<i>La democracia como entramado institucional, 21. La noción positiva del procedimiento: contrapeso y coordinación de autoridad presupuestaria entre Poderes y entre niveles de gobierno, 26. La noción negativa del procedimiento: entre la coordinación y la polarización. Los efectos del sistema de partidos, 30. Entre la coordinación y la dispersión de autoridad presupuestaria. El problema en los sistemas presidenciales sin mayoría y el caso mexicano, 35. Lo que sigue, 47.</i>	
<b>Capítulo 2 Influencia legislativa sobre el presupuesto federal. Del gobierno unificado al gobierno sin mayoría.....</b>	<b>49</b>
2.1 Gobierno unificado, gobierno dividido y gobierno sin mayoría en sistemas presidenciales.....	49
2.2 Evolución de la composición partidista del Congreso. Del gobierno unificado al gobierno sin mayoría.....	53

2.3 Relaciones Ejecutivo-Legislativo en el proceso presupuestario: aprobación legislativa del presupuesto.....	56
2.4 Influencia legislativa sobre el presupuesto bajo gobierno unificado.....	61
2.5 Influencia legislativa sobre el presupuesto federal en dos gobiernos sin mayoría, 1997-2005.....	67
2.5.1 Clasificación de la influencia legislativa sobre el presupuesto federal en México: conceptos básicos.....	69
a) El Presupuesto de Egresos de la Federación.....	69
b) La ley de Ingreso de la Federación.....	81
2.6 Influencia legislativa sobre el presupuesto federal, 1997-2005.....	84
2.6.1 Matices en el cambio: una evaluación de la influencia legislativa sobre el presupuesto.....	85
2.6.2 Los <i>ganadores</i> , los <i>perdedores</i> y las tendencias en la influencia sobre el PEF.....	90
2.6.3 Las tendencias en la influencia sobre la LIF.....	99

**Capítulo 3 Partido hegemónico e intervencionismo estatal: la construcción de un sistema presupuestario centralizado en el sistema político *revolucionario*.....111**

3.1 Partido hegemónico, intervencionismo estatal y gobierno unificado: la <i>lógica de funcionamiento</i> en el sistema político de los revolucionarios.....	112
3.1.1 De la distribución de facultades a la perspectiva institucional en el estudio de la política en México.....	114
3.1.2 Los efectos del sistema de partidos en el proceso político en el gobierno unificado: la construcción de un sistema centralizado de negociación y concertación.....	117
3.2 De la construcción de un sistema presupuestario centralizado a la crisis del intervencionismo estatal.....	126
3.2.1 Autoridad fiscal y asignación de recursos en el sistema presupuestario mexicano: la centralización en el Ejecutivo Federal.....	128
3.2.2 La construcción de un sistema de autoridad presupuestaria centralizada: los efectos de la consolidación del sistema político de partido hegemónico en México.....	131
La construcción de un sistema nacional de coordinación fiscal, 132. El gasto público: de la coordinación fiscal centralizada a la asignación centralizada de recursos, 142.	
3.2.3 El límite financiero de la política del intervencionismo estatal.....	152

**Capítulo 4 La conexión congresional: presupuesto, aprobación legislativa de las finanzas públicas y cambio político en México.....159**

4.1 El presupuesto federal y la *reforma modernizadora del Estado desde el Estado*.....162

4.1.2 (re) Concentración de autoridad presupuestaria en la *reforma del Estado desde el Estado*.....168

4.2 Rectoría, descentralización y redistribución: las huellas en el presupuesto federal de la *reforma modernizadora del Estado desde el Estado*.....176

4.3 Entre la descentralización y la democracia: el presupuesto federal y el cambio político en México.....187

4.3.1 Gobierno sin mayoría, dispersión de poder y gobernabilidad en la transición a la democracia: el uso del presupuesto federal en el cambio político en México.....199

**Capítulo 5 Arena legislativa y aprobación del presupuesto federal: los actores, la cooperación y los choques.....217**

5.1 La *cara pública* del procedimiento en el gobierno unificado: la centralización del procedimiento en el Partido Revolucionario Institucional .....219

5.1.1 De la consolidación del partido hegemónico al gobierno sin mayoría.....220

5.2 La *cara pública* del procedimiento en el gobierno sin mayoría: entre la cooperación, la coordinación, el chantaje y el conflicto.....228

5.2.1 El primer gobierno sin mayoría: la novedad en la LVII Legislatura.....228

5.2.2 La alternancia en el Ejecutivo y la persistencia del gobierno sin mayoría 2000-2005.....236

*La LVIII Legislatura: 2000-2002. El entendimiento en la divergencia, 237. La LIX Legislatura: 2003-2005. Del entendimiento en la divergencia a la polarización en la política presupuestaria, 243.*

**Capítulo 6 La reinstitucionalización del procedimiento: la institucionalidad parlamentaria y la reforma al proceso legislativo del presupuesto.....263**

6.1 Las nuevas reglas del trabajo legislativo. Del *sistema de partido congresional hegemónico* al *poder compartido* en el Congreso mexicano.....265

6.1.1 Los órganos de gobierno.....265



*Del Congreso federalista a la Legislatura de partido hegemónico, 265. Pluralidad y reforma institucional. El desgaste del sistema de partido hegemónico en el Congreso, 270. El fin del sistema de control hegemónico en el Congreso. Del gobierno sin mayoría a la reinstitucionalización del proceso legislativo, 272.*

6.1.2 Las comisiones legislativas.....280

6.2 De la nueva institucionalidad en el Congreso a la reforma del proceso presupuestario: la reforma de 2004 al artículo 74 constitucional.....292

6.2.1 Indefinición y ambigüedad constitucionales en materia presupuestaria: las herencias institucionales del pasado en el gobierno sin mayoría.....294

*Iniciativa presidencial, enmienda legislativa y aprobación del presupuesto en el sistema constitucional mexicano: el largo debate, 294. Del debate doctrinario a la reforma constitucional, 302.*

**Capítulo 7 El veto al PEF para 2005. Entre la reforma democrática del sistema presupuestario y el conflicto entre Poderes.....309**

7.1 Marco regulatorio de aprobación del presupuesto y democracia: relaciones y equilibrio entre Poderes.....312

7.2 Veto presidencial y reconducción en el sistema presupuestario mexicano: del debate sobre la indefinición constitucional al veto al PEF para 2005.....317

7.2.1 El debate.....317

7.2.2 El trabajo legislativo en la reforma del proceso presupuestario y la persistencia del *statu quo*.....322

*La propuesta presidencial: fortalecimiento de la autoridad presupuestaria del Ejecutivo, 322. Las contrapropuestas partidarias y la consolidación de una posición legislativa opositora, 327. La ausencia de acuerdo y la permanencia de la indefinición y de la ambigüedad constitucionales en el veto y en la reconducción, 336.*

7.2.4 La hora de la Corte: el veto al PEF para 2005.....339

**Conclusiones.....357**

*Entre la descentralización y la democracia: los pendientes, 360. Agenda de investigación futura, 368. Addenda, 371.*

**Apéndice 1 Modificaciones, en asignaciones y fuentes de ingresos, a las iniciativas de presupuesto federal, 1997-2005.....373**

<b>Apéndice 2 Modificaciones legislativas a las iniciativas de presupuesto federal, 1997-2005.....</b>	<b>399</b>
<b>Apéndice 3 Clasificación de los ingresos del sector público presupuestario.....</b>	<b>427</b>
<b>Apéndice 4 Clasificación de los gastos presupuestarios del gobierno federal por tipo de hincapié vigente durante los años cincuenta y sesenta.....</b>	<b>431</b>
<b>Apéndice 5 El sistema de clasificación funcional del PEF vigente en los años sesenta y setenta.....</b>	<b>433</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>435</b>

## Introducción

Una de las decisiones fundamentales de las comunidades políticas es la de su presupuesto. Se trata del principal instrumento de que disponen para la consecución de sus objetivos y el principal medio a través del cual el fenómeno estatal es posible. La decisión tiene diversas facetas: la manera en que será colectado, cómo será gastado, cuáles serán las atribuciones de los Poderes para tomar esas decisiones, como será contrapesado cada uno de esos Poderes, cuáles son los objetivos tanto del sistema presupuestario como de los presupuestos y, en última instancia, qué hacer en caso de que los actores –institucionales y políticos- sean incapaces de conformarlos.

Así, el presupuesto es el elemento central para que sea posible el ejercicio del poder -el poder ejercido por el Estado sobre la comunidad-, pero también puede ser estudiado como un indicador del grado de concentración o de dispersión del poder en el sistema político. Una manera de hacerlo es analizar las relaciones establecidas entre las instituciones del Estado, los diferentes niveles de gobierno que ejercen autoridad en los territorios nacionales así entre las fuerzas políticas durante las diferentes fases del proceso presupuestario. Este trabajo se aboca a las correspondientes relaciones durante el procedimiento de aprobación legislativa del presupuesto federal en México en el periodo de gobiernos sin mayoría entre 1997 y 2006.

Para los regímenes democráticos actuales la aprobación legislativa de las finanzas públicas constituye un proceso político fundamental en tres sentidos. En primer lugar, se trata de un procedimiento indispensable para asegurar el financiamiento de la operación de las instituciones,<sup>1</sup> sin las cuales la gobernabilidad estaría en riesgo. En los países que se encuentran en pleno proceso de cambio político, particularmente de un gobierno autoritario a alguna forma de gobierno democrático, la ausencia de presupuesto aprobado podría incluso derivar en la muerte de la nascente democracia aún antes de comenzar la institucionalización del nuevo régimen.

En segundo lugar, en los regímenes democráticos se trata de uno de los principales mecanismos constitucionales para prevenir el abuso del poder político a través de la

---

<sup>1</sup> Un punto crítico en los sistemas parlamentarios es la aprobación del presupuesto. Una negativa parlamentaria puede ser considerada una forma de retiro de la confianza. Esto implica la dimisión del gobierno, en algunos países la disolución también de la Legislatura, y el llamado anticipado a elecciones. Y aunque los presidentes no dependen de la Legislatura para subsistir, la operación del gobierno depende de la aprobación del presupuesto o, en su caso, de algún mecanismo de reserva en caso de su ausencia.

distribución de facultades presupuestarias entre diversas instituciones, niveles de gobierno y fuerzas políticas. En tercer lugar, precisamente las facultades presupuestarias de la Legislatura son fundamentales como la *conexión congresional* en los regímenes democráticos no sólo para lograr la concertación y la coordinación a nivel nacional entre los niveles de gobierno y los partidos –sin las cuales no sería posible la consecución de objetivos comunes y quizá, ni siquiera la toma de decisiones que garantizase la gobernabilidad misma-, sino también para prevenir la concentración del poder en un mismo nivel de gobierno o en un único actor, ya sea uno de los Poderes del Estado o en un único nivel de gobierno.

En México, durante el largo periodo de gobierno unificado bajo control del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el proceso presupuestario se caracterizó por la concentración de la autoridad sobre las finanzas públicas en un solo actor institucional, el Ejecutivo Federal, y en una sola fuerza política, el PRI.

La explicación de ese fenómeno se encuentra en la consolidación del sistema político posrevolucionario, cuya característica más relevante fue la centralización de la política en el partido hegemónico, el Revolucionario Institucional. Al salir de la arena legislativa las decisiones sobre las políticas públicas, incluidas aquellas sobre el presupuesto federal y convertirse el Congreso en una *conexión congresional* bajo control del partido hegemónico, los contrapesos que deberían haberse generado por la distribución de facultades entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como entre los niveles de gobierno, fueron anulados.<sup>2</sup>

Bajo el empuje de la creciente pluralidad tanto en el Congreso como en los tres niveles de gobierno, el sistema de autoridad presupuestaria centralizada en el Ejecutivo se ha desgastado. El cambio más notable ha ocurrido en los últimos nueve años de gobierno sin mayoría y de alternancia en el gobierno federal. En ese contexto, el procedimiento ha pasado del pausado desgaste del control unipartidista sobre la aprobación de las finanzas públicas entre 1982 y 1997, a un sistema de *poder de la bolsa* descentralizado a partir de la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997.

---

<sup>2</sup> Como se muestra en el texto, la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) fue importante en la concentración de la autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal. Pero mi punto es que la creación de ese sistema fue posible por la centralización de la política en el partido hegemónico y por la eventual creación en el Congreso federal de una *conexión congresional* hegemónica bajo control del PRI y del Ejecutivo como el sustento de las reformas constitucionales y de la creación del marco regulatorio que hicieron posible la creación del SNCF -aunque es cierto que una vez consolidado, el SNCF reforzó la concentración de poder en la Presidencia de la República. Véanse particularmente los capítulos 3 y 4.

La pieza central de ese proceso ha sido la reactivación de la autoridad presupuestaria del Congreso federal como contrapeso de la correspondiente autoridad del Ejecutivo, así como de su carácter como la arena institucional de la negociación y aprobación del presupuesto federal. Como indicadores del papel y de la importancia de esta *nueva* conexión congresional, han sido señalados las enmiendas legislativas a las iniciativas presidenciales de ingresos y de gasto público a diferencia de la abdicación legislativa observada en el largo periodo de gobierno unificado bajo control del PRI. Pero también han sido señalados como riesgos potenciales para la gobernabilidad nacional la dispersión del poder de decisión presupuestaria debido a la ausencia de mayorías en el Congreso federal en pleno proceso de cambio democrático.

En esta nueva conexión institucional entre el poder político nacional, los partidos y los tres niveles de gobierno, la aprobación legislativa del presupuesto debe mostrar las tensiones propias de un procedimiento en el cual los partidos negocian, disputan y amarran acuerdos de gasto y de ingresos de acuerdo a sus preferencias sobre el papel de la hacienda pública en la promoción del desarrollo nacional de acuerdo no sólo a sus intereses partidarios y a sus propuesta ideológicas, sino también para proveer a sus gobiernos en los niveles estatal y municipal de recursos para el desarrollo local. Al mismo tiempo, es previsible que la reforma al marco regulatorio del proceso presupuestario, una vez agotadas las bases políticas e institucionales del sistema político centrado en la hegemonía del PRI en los tres niveles de gobierno y en la autoridad presupuestaria centralizada en la institución presidencial, sea objeto de una intensa disputa entre los partidos con representación parlamentaria en la Legislatura federal, así como entre ésta y el Ejecutivo. Se trata, entonces, de un procedimiento que muestra tanto las pautas de cooperación entre los actores en la búsqueda de fines comunes como las pautas conflictivas en la disputa por el acceso a los recursos públicos, así como por la redefinición de las reglas de acceso y distribución de los mismos.

Precisamente, el interés que guía la presente investigación es sobre la importancia de la aprobación legislativa del presupuesto federal durante las LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003) y LIV (2003-2006) Legislaturas en el cambio democrático en México según lo hasta aquí expuesto.<sup>3</sup> Es decir, las preocupaciones giran en torno tanto al mantenimiento de la

---

<sup>3</sup> A lo largo del trabajo se utilizan las siglas PEF para el Presupuesto de Egresos de la Federación –gasto- y LIF para la Ley de Ingresos.

gobernabilidad en el contexto de la tensión generada por la búsqueda del consenso como en los conflictos en torno al presupuesto y a la reforma de su marco regulatorio. Igualmente, se pretende explorar el papel de la Legislatura en la reactivación de los contrapesos presupuestarios no sólo entre las ramas Ejecutiva y Legislativa de gobierno, sino también entre los tres niveles de gobierno, en el proceso de cambio democrático.

#### **Instituciones, actores y cambio político.**

Este trabajo parte del análisis institucional de la política. Su premisa es que las instituciones son relevantes en el establecimiento del marco en cual tiene lugar la política (March y Olsen, 1997). Desde esta perspectiva, se considera que el estudio de las instituciones es importante para entender no sólo el comportamiento y la interacción entre los actores políticos sino también las decisiones que los gobernantes toman en el seno de las instituciones (Peters, 1999) y por lo tanto, para comprender el tipo de políticas públicas implementadas (Haggard and McCubbins, 2001; Cox and McCubbins, 2001; Soberg Shugart and Haggard, 2001).

Como se sabe, el llamado *nuevo institucionalismo*<sup>4</sup> fue producto de una reacción al predominio de perspectivas que en el periodo de la segunda posguerra sustituyeron el estudio de las instituciones por perspectivas individualistas, instrumentalistas y funcionalistas (March y Olsen, 1997; Skocpol, 1985; Peters, 1999) de la vida política. Aunque el *nuevo* análisis institucional de la política no rechaza las perspectivas mencionadas, subraya la importancia de las instituciones al restringir las opciones a disposición de los actores políticos al tomar decisiones e interactuar en el marco de las mismas (North, 1993) ya sean de carácter político, social o económico. Como resultado, poseen el potencial para reducir –sin eliminar– la incertidumbre que en su ausencia dominaría gran parte de la vida en sociedad (Peters, 1999).<sup>5</sup> En ocasiones, aunque no

---

<sup>4</sup> Lo que ha sido denominado *new institutionalism* es más bien un amplio repertorio de agendas de investigación y de teorías económicas, políticas y sociológicas las cuales si bien en algunos casos son complementarias, en otros casos se trata de agendas y programas de investigación que compiten entre sí. Si bien el núcleo compartido es la importancia concedida a las instituciones en las explicaciones sobre la acción colectiva, las controversias se generan en las perspectivas acerca de la importancia *vis a vis* de las instituciones, sobre cuáles son los efectos de las diversas instituciones sobre la sociedad y el mercado, sobre la manera en que sociedad y mercado afectan a las instituciones, así como sobre los efectos que razonablemente podríamos esperar de una reforma intencional de las instituciones.

<sup>5</sup> En un artículo reciente, Sandoval (2004) subraya precisamente el carácter reactivo del *nuevo institucionalismo* además de elaborar una crítica a lo que en su opinión, constituye el desfase epistemológico de dicha corriente.

necesariamente, las instituciones se transforman en organizaciones formales materializándose en sedes, rituales y personas en funciones de liderazgo autorizadas a hablar y actuar en nombre de la organización (O'Donnell, 1994).

Más allá de la definición misma de las instituciones,<sup>6</sup> lo relevante es que su análisis es muy útil en la clasificación –y comprensión, por supuesto- de los regímenes, de los sistemas y en general, de las comunidades políticas incluidos sus procesos de cambio. Al expresarse en las mismas el carácter más o menos amplio o restringido de las aspiraciones colectivas, limitan los métodos y dispositivos válidos en la competencia por el poder y en la toma de decisiones si acaso las mismas han de ser consideradas legítimas por las sociedades, y por lo tanto, obligatorias. En esta perspectiva, las instituciones no sustituyen la capacidad de las sociedades ni de los actores políticos para la deliberación al tomar decisiones; tampoco predeterminan su comportamiento ni el resultado de los procesos políticos pero son fundamentales para entenderlos en las sociedades actuales, para comprender los grados de concentración o de distribución de poder en los sistemas políticos, así como las políticas públicas implementadas.

En este trabajo, por sistema político se entiende el conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca.<sup>7</sup> El objetivo del análisis sistémico es el estudio de los procesos de formación de la voluntad política más que del producto normativo final.<sup>8</sup> En ese sentido, el interés del análisis sistémico de la vida política es el estudio de las relaciones y equilibrios de poder como

---

En particular, es relevante su crítica a las teorías que sostienen que las instituciones son sólo un repertorio de procedimientos dependientes de reglas –centra sus críticas sobre todo en los trabajos de March y Olsen así como de Skocpol-, y propone recuperar la agenda weberiana la cual considera la política, lo social y lo económico como ámbitos en permanente interdependencia, sin lo cual no podría abordarse adecuadamente el problema de la legitimidad de las instituciones del Estado.

Para la autora, la idea reactiva la cual considera a las instituciones como meros repertorios de procedimientos y reglas constituye la principal deficiencia de esta corriente al superponer la idea de *organización* enfatizada en el *nuevo institucionalismo* a la weberiana de *estructura*. En su opinión, traer de vuelta el problema de la legitimidad de las instituciones políticas es de fundamental importancia ante las tendencias que enfatizan –esa es su lectura de los autores mencionados- la *imposición coercitiva* de las *reglas del juego* a través de las instituciones del Estado por sobre la *aceptación social de las instituciones* lo cual sólo es posible cuando son consideradas legítimas por la sociedad y el mercado. Se intuye en su argumentación la advertencia de que en el *nuevo institucionalismo* el Estado es visto como una carcaza de procedimientos y reglas sin considerar el problema de su legitimidad.

<sup>6</sup> La definición misma de lo que es una institución es tarea compleja. Véase en Peters (1999) un comprehensivo bosquejo del asunto. Véase también las críticas de Sandoval (Op. Cit) a algunas concepciones neinstitucionales sobre el Estado y sobre la idea misma de *autonomía* de las instituciones políticas, concepto central en esa corriente.

<sup>7</sup> Easton (1997 y 1999); Jaguaribe (1972).

<sup>8</sup> Ese estudio ha sido considerado, por más de una corriente, como mera descripción legalista de la organización formal de las instituciones del Estado.

sistema de decisión a corto plazo (Cerroni, 1992) para descubrir las reglas de interacción existentes en los regímenes políticos entre las exigencias populares, las decisiones de los gobernantes y las variaciones de nivel de sostén necesario para el mantenimiento de la comunidad política (Bobbio, Mateucci y Pasquino, 1997).

Por régimen político se entiende el entramado institucional el cual constituye la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y que asigna a los diversos grupos e individuos comprometidos en la lucha política su papel. Las instituciones pretenden garantizar la repetición constante de determinados comportamientos y hacer posible el desarrollo regular y ordenado de la lucha por el poder, su ejercicio y las actividades sociales vinculadas al mismo (ídem), además de ser la base normativa para enfrentar las situaciones novedosas.<sup>9</sup>

En este trabajo por institucionalidad se entiende tanto la capacidad de las sociedades y de sus actores políticos tanto para tomar decisiones -ya sea que introduzcan cambios a la política en marcha, ya sea para mantener el statu quo mediante su capacidad de veto e incluso para chantajear en los procesos de toma de decisiones-, así como para comprometerse con el resultado de dichos procesos en el marco establecido por las reglas de competencia, convivencia y ejercicio del poder más o menos ampliamente reconocidas como *las reglas válidas* en el juego.<sup>10</sup> Estas reglas incluyen aquellas constitucionalmente sancionadas, pero también las reglas de la *institucionalidad política*; es decir, las *reglas no*

---

<sup>9</sup> En menos palabras, propongo considerar a las instituciones políticas a partir de tres atributos: a) establecen los procedimientos y las reglas que los actores han de considerar al tomar decisiones a fin de que las mismas sean consideradas legítimas por sus destinatarios y, por lo tanto, las acepten como obligatorias; b) establecen los criterios para determinar qué situaciones constituyen abusos o excesos en el ejercicio del poder así como la naturaleza y el alcance de las sanciones aplicables a las desviaciones; esta es la esfera del llamado *accountability*, no abordado en este trabajo; c) establecen mecanismos para lidiar con situaciones novedosas o en casos extremos, por ejemplo, no se ponen de acuerdo y no hay decisión para implementar; por ejemplo, la disolución del gobierno y o del Parlamento y el llamado anticipado a elecciones en los sistemas parlamentarios. Otros son las *salidas de reserva* -reverse point- ante la falta de decisión. Algunos casos extremos son los gobiernos de crisis en los cuales garantías democráticas son canceladas durante periodos limitados de tiempo.

<sup>10</sup> En términos generales, estoy adaptando la propuesta teórica de Cox and McCubbins (2001) quienes distinguen entre la capacidad de *decisión* -decisiveness- y de *resolución* -resoluteness- en los sistemas políticos. Por lo primera entienden la capacidad para introducir cambios en la política en marcha en tanto que por lo segundo, se refieren a la habilidad para comprometerse con la política implementada. Mi idea amplía la de esos autores considerando que no es extraño que incluso los chantajes y las prácticas de filibusterismo animadas por los intereses más egoístas corran dentro del marco institucional.

Véase en este trabajo sobre todo los capítulos 5 y 7 sobre ese asunto. Sin embargo, y como señalo en la sección sobre la agenda futura de investigación en las conclusiones, la importancia de actores extra institucionales deberá ser considerada en trabajos más amplios sobre la construcción de una nueva institucionalidad democrática en México.



*escritas* pero reconocidas como las válidas en la interacción cotidiana de los actores políticos.

Aunque generalmente se asocia al entramado institucional de los regímenes como fundamentales en el establecimiento de las pautas de convivencia, competencia y ejercicio del poder, por *normalidad política* me refiero al asentamiento de los actores quienes han acordado las reglas de la competencia, del acceso al poder y de su ejercicio, así como los medios que legítimamente pueden ser empleados para impulsar sus demandas o en sus conflictos mutuos, y para excluir a otros de la competencia por el poder y del acceso a los recursos necesarios para el ejercicio del mismo. La *normalidad* depende en gran medida de la confianza mutua razonable de que los actores se ceñirán a las *reglas del juego*, y a la creencia extendida y socializada de que el respeto a dichas reglas es condición indispensable para participar en la asignación de beneficios en el sistema.<sup>11</sup>

El análisis institucional considera, junto a las demandas y apoyos dirigidos desde la sociedad y el mercado hacia las instituciones, un papel importante éstas en los procesos de cambio al poseer capacidad de adaptabilidad sobre la cual es posible influir ya sea de manera gradual estimulando o inhibiendo los procesos de adaptabilidad previsibles o provocando conmociones importantes que las transformen de manera abrupta. En tanto la primera es la reforma por gradualismo o *fabianismo*, la segunda es el cambio mediante la rapidez y la sorpresa (Huntington, 1990), cuya forma extrema es el cambio revolucionario consistente en la introducción de cambios estructurales desestabilizadores –mediante el uso intensivo de la fuerza y la proliferación de grupos e individuos con capacidad privada de violencia- de los arreglos políticos para forzar una revisión integral del sistema existente.

Cuando el proceso de cambio es estimulado y conducido *desde adentro* del régimen, podemos encontrar un proceso de reforma desde las instituciones mismas del Estado.<sup>12</sup> En esta situación, la caracterización de la política así como de su rendimiento depende en buena medida del grado de concentración del poder de decisión sobre qué instituciones

---

<sup>11</sup> Estoy adaptando la definición de O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988). Aunque los autores la definen como *normalidad democrática* en los procesos de transición de un régimen autoritario a uno democrático me parece que, a la fecha, pocas definiciones sirven para establecer de manera tan acertada –y comprehensiva- las características fundamentales de un sistema político ya estabilizado. Esta es la razón por la cual aquí se adopta en un sentido más general.

<sup>12</sup> En mi opinión, este es fundamentalmente el caso de México en los gobiernos *modernizadores* priístas entre 1982 y al menos hasta el gobierno de Zedillo. Véase el capítulo 4 sobre el tratamiento que doy a esta idea de *reforma del Estado desde el Estado*.

funcionan y cuáles son anacrónicas, así como sobre los ritmos de su reforma, de su sustitución así como de las instituciones que serán implementadas a cambio.

Cualesquiera que sea el tipo de cambio, es previsible que se produzca una suerte de *desconcierto institucional*.<sup>13</sup> Se caracteriza por la agitación de los actores, por la inseguridad mutua acerca de las reglas del juego, por la dificultad para identificar con claridad suficiente los equilibrios de poder en el sistema político así como por dificultades considerables para prever las posibles consecuencias tanto de las propias acciones como de las de los adversarios en tanto no se generan las pautas cooperativas necesarias para garantizar el *asentamiento* de una nueva institucionalidad. En tanto eso no ocurre, pueden ser comunes las amenazas, el *bluff*, los errores de cálculo cometidos por los actores en sus interacción cotidiana, los malos tratos y en última instancia, la incapacidad para tomar decisiones.<sup>14</sup>

El *asentamiento* depende en gran medida de la capacidad de los actores políticos relevantes en el proceso de cambio para generar las condiciones mínimas que les permitan precisamente tomar las decisiones válidas para la colectividad así como para comprometerse a mediano y largo plazo en el mantenimiento de las nuevas reglas del juego.<sup>15</sup>

### **Distribución del poder, presupuesto, gobernabilidad y democracia**

La pregunta de si las instituciones son relevantes ha sido contestada afirmativamente en la Ciencia Política hace ya buen rato. Son importantes al influir decisivamente en el establecimiento del marco en el cual tiene lugar la política. Potencialmente, pueden proveer de condiciones para generar la confianza necesaria entre los actores no sólo para competir por el poder, sino también para tomar decisiones y para generar una certeza razonable de que los jugadores respetarán -y se comprometerán con- los resultados de los procesos de toma de decisión.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Por oposición a la idea de certidumbre implícita en el concepto *normalidad política*.

<sup>14</sup> Que esa sea un atributo más común de los sistemas en cambio que de los regímenes ya consolidados es un asunto largamente discutido en la política comparada.

<sup>15</sup> En este sentido, la ya abundante teoría sobre transiciones a la democracia ha señalado otras tareas como la desactivación de los enemigos del cambio y la sustitución de los remanentes constitucionales del régimen autoritario.

<sup>16</sup> Me llevaría lejos de los objetivos de este trabajo discutir sobre regímenes poco institucionalizados, principalmente de aquellos de corte autocrático en los cuales buena parte de la vida cotidiana se caracteriza por los esfuerzos de los tiranos en turno por aplastar toda forma de institucionalización de la política.

De ninguna forma se pretende decir que la política sólo se realice en el marco establecido por las instituciones. Es decir, que los actores sean meros intérpretes del repertorio de procedimientos y reglas sin alternativa para cambiarlas, boicotearlas, o influir de manera extra institucional en las mismas. En efecto, estamos sobre aviso de que el conocimiento acerca de la estructura formal de los regímenes no necesariamente es suficiente para comprender la distribución real del poder político e incluso en dónde reside, más allá del marco constitucional y legal vigente, su ejercicio (Fish, 2006; Loewenstein, 1983). En ese sentido, se requiere conocer tanto la estructura institucional de los regímenes como la distribución real del poder en los sistemas políticos (Cerroni, 1992), así como la manera en que esa distribución y la interacción de los actores en el marco más amplio de la sociedad compiten por el poder y toman las decisiones, ambos procesos que influyen en el rendimiento de la política. El reto consiste en comprender, entonces, la interacción compleja de los actores políticos en las instituciones, y con las instituciones.

En esta investigación, la primera discusión es sobre la gobernabilidad como resultado de la capacidad de los actores políticos para aprobar el presupuesto en el marco establecido por las instituciones. Y ello depende no sólo de la distribución constitucional del poder entre las instituciones del régimen sino también del grado de concentración o de distribución del poder en el sistema político, principalmente en el sistema de partidos.<sup>17</sup> El grado de concentración de poder político no depende sólo del número de participantes en la toma de decisiones, sino también del grado de polarización entre los actores relevantes en ese proceso. La polarización es determinante en los ánimos cooperativos, confrontacionistas o chantajistas de los actores políticos.<sup>18</sup>

El segundo elemento que interesa en este trabajo, junto a la preocupación por las condiciones que hacen posible evitar la parálisis –y la consiguiente ingobernabilidad por ausencia de decisión- en pleno proceso de cambio político de un régimen autoritario y de su sistema político hasta hace poco centralizado en el partido hegemónico, es el tipo de

---

<sup>17</sup> Es también importante señalar que la segunda condición de la gobernabilidad es el compromiso de los actores y de la sociedad en general para comprometerse en el respeto a los resultados de los procedimientos para tomar decisiones (Haggard and McCubbins, 2001). En un sentido más amplio, la gobernabilidad también se refiere a la capacidad del sistema político para satisfacer las demandas de los ciudadanos y de los grupos con capacidad para desestabilizarlo (Bobbio, Mateucci y Pasquino, 1997). En todo caso, la capacidad para satisfacer demandas depende de la toma de decisiones.

Como se discute en los apuntes sobre la agenda de investigación futura en las conclusiones, trabajos futuros deberán abrir el marco de análisis a la sociedad y al mercado, así como a la importancia de los actores extra institucionales.

<sup>18</sup> Véase el capítulo 1 para un desarrollo más puntual de estos aspectos.

presupuesto aprobado. Y el tercero, se refiere a la calidad democrática del procedimiento mismo. Es decir, a su importancia en el fortalecimiento de las rutinas democráticas, en particular, de aquellas que introducen mejores equilibrios de poder entre los actores políticos y entre las instituciones. Veamos brevemente cada uno de esos tres aspectos.

Sobre la importancia del formato de relaciones entre Poderes sobre los procesos políticos, particularmente sobre la toma de decisiones en puntos críticos para el mantenimiento del gobierno e incluso para la supervivencia de los regímenes, la discusión es ya larga con una preocupación notoria por las condiciones institucionales que favorecen la estabilidad de las democracias<sup>19</sup> y la supervivencia de los gobiernos democráticos.<sup>20</sup>

La *ingobernabilidad* es definida como resultado de la incapacidad de los gobiernos y de los actores políticos para tomar decisiones y para implementarlas. La dispersión del poder de decisión –lo que abajo se define como dispersión del *poder de veto* y que puede ser resultado de múltiples factores- ha sido señalada como uno de los elementos centrales en las crisis de gobernabilidad en algunos regímenes democráticos, particularmente de aquellos que combinan el sistema presidencial de gobierno y el multipartidismo.

El argumento es relativamente simple: a mayor dispersión del poder político, es más alta la probabilidad de parálisis institucional o de incapacidad de los gobiernos para implementar políticas públicas (Haggard and McCubbins, 2001) debido a la separación de objetivos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como entre las fuerzas políticas representadas en la Legislatura. Se ha sostenido que el parlamentarismo, entonces, es intrínsecamente superior al sistema presidencial para lograr que los diferentes actores cooperen en la conformación de la voluntad estatal así como para que se comprometan –y la sociedad en general también- a acatarlas. En casos extremos, en los sistemas presidenciales más inestables ni siquiera la fuerza pública podría ser suficiente para obligar a las fuerzas políticas y a los ciudadanos en dicho sentido.

Para los fines de este trabajo, nos interesa ampliar esa perspectiva simplista mediante un análisis más complejo de los factores institucionales y político partidarios relevantes en el proceso presupuestario que son críticos para evaluar la gobernabilidad en México en su

---

<sup>19</sup> En tanto un régimen democrático se caracteriza por la distribución de las facultades para tomar las decisiones estatales en nombre de la colectividad entre diversos y autónomos pero interdependientes centros de poder, los regímenes no democráticos se caracterizan por la concentración del poder –y por lo tanto de la capacidad de imposición de las decisiones estatales a la colectividad- en un mismo centro, el cual puede ser un partido, una junta o un individuo (Loewenstein, 1983).

<sup>20</sup> Véase Strom (1990), Laver and Schofield (1990), Sartori (1999), Linz (2002), Lanzaro (2001).

proceso de cambio democrático. El momento es relevante porque, precisamente, se trata de un proceso que revela de manera privilegiada los efectos de la descentralización del poder político en una democracia con pluralismo y sistema presidencial de gobierno.

Lo primero que debemos considerar es la distribución de pesos y contrapesos en los sistemas presidenciales.<sup>21</sup> Este sistema se distingue del parlamentario por la separación constitucional entre las ramas Ejecutiva y Legislativa de gobierno, así como por la correspondiente delimitación de las facultades de cada una, de forma tal que su ejercicio conjunto o sucesivo es indispensable en la conformación de la voluntad estatal (Loewenstein, 1983). El objetivo histórico de esa separación es prevenir la concentración de poder, lo cual es considerado como el camino más corto hacia la tiranía. El carácter presidencial de un sistema se reconoce en su comparación con el modelo originario puro de los Estados Unidos de América. En términos generales, de la elección presidencial independiente de la elección para integrar la Legislatura, de la autonomía presidencial para conformar gobierno, así como de su autonomía para subsistir sin requerir la confianza del Poder Legislativo (Sartori, 1999).

En un sentido amplio, por eso, en estos sistemas la *governabilidad democrática* depende en primer instancia de la cooperación y la coordinación entre centros autónomos de poder en la toma de decisiones y en su implementación -quizá más que en los sistemas parlamentarios.<sup>22</sup> En este trabajo entiendo por *coordinación en la autonomía* en la toma de la decisión presupuestaria la coordinación y la cooperación necesaria entre las instituciones del Estado, principalmente los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y entre los niveles de gobierno de manera tal que es posible tanto tomar la decisión como implementarla; en última instancia, obligar a su acatamiento.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> En mi opinión, la distinción entre sistemas parlamentarios y presidenciales de gobierno cobra relevancia sólo en los casos democráticos. En los no democráticos, dado que el sistema es una mera técnica de gobierno con poder concentrado, me parece que las variables que deben ser consideradas son el grado de institucionalización de ese poder, en primer lugar; en segundo, la capacidad coercitiva del Estado; en tercero, la existencia o no de un partido oficial y el grado de tolerancia a la divergencia; finalmente, la intensidad de la ideología.

<sup>22</sup> En los sistemas parlamentarios mayoritarios el partido que gana la mayoría en el Parlamento obtiene el derecho a gobernar solo. En los consociacionales, se gobierna por coalición. Pero incluso en estos casos, se conforma una coalición mayoritaria la cual gobierna de acuerdo a los pactos que la han hecho posible. Esa coalición brinda el apoyo necesario para el mantenimiento del gobierno desde el Parlamento (Strom, 1990; Laver and Schofield, 1990).

<sup>23</sup> Estoy adaptando la propuesta de el sistema parlamentario es de *gobierno por integración* en tanto el presidencial es de *gobierno por coordinación* (Loewenstein, 1983).

Las maneras de distribuir el poder entre centros autónomos de poder son diversas en los sistemas presidenciales. Me interesan las variables siguientes.

En primer lugar, las referidas al *marco regulatorio* del proceso presupuestario. Con esto me refiero al formato constitucional de autoridad presupuestaria entre los centros de poder. Las facultades más relevantes a considerar deben ser las conferidas al Ejecutivo y al Legislativo, así como la correspondiente distribución entre los niveles de gobierno tratándose de un sistema unitario o de uno federal. Y respecto de la Legislatura, se debe considerar si se trata de una Legislatura unicameral o bicameral.<sup>24</sup>

Las variables relevantes en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo son: a) las facultades de iniciativa presupuestaria; es decir, si se reservan para el Ejecutivo o si el Legislativo puede también elaborar sus iniciativas; b) las facultades de enmienda: si la Legislatura puede enmendar las iniciativas presidenciales, así como el alcance ilimitado o limitado de esas facultades; c) el veto: si el presidente puede o no realizar observaciones al decreto de la Legislatura, y si esas observaciones son tratadas o no como veto de manera tal que el órgano legislativo deba observar un procedimiento especial para ratificar su decisión; d) si el Ejecutivo puede prescindir de la Legislatura mediante el ejercicio de facultades legislativas en materia presupuestaria, ya sean estas ordinarias o extraordinarias; y e) el resultado de reserva en caso de ausencia de presupuesto aprobado.<sup>25</sup>

En el caso de los sistemas con Congresos bicamerales, se deben considerar las atribuciones de las cámaras alta y baja, respectivamente. Es decir: a) si es atribución exclusiva de una de las cámaras aprobar el presupuesto o el decreto es producto de la acción sucesiva o paralela de ambas cámaras; b) si la cámara revisora puede realizar observaciones al producto legislativo de la cámara de origen, y si ésta requiere o no de un procedimiento especial para superar el veto de la colegisladora; y c) el procedimiento a seguir en caso de inacción legislativa.

Respecto de la distribución de facultades entre niveles de gobierno se debe considerar: a) la distribución de facultades recaudatorias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, así como las correspondientes capacidades operativas para recaudar; y b) las

<sup>24</sup> El Poder Judicial y sus facultades para intervenir una vez que el presupuesto ha sido decretado son otra variable a considerar. En este trabajo, sólo la última sección del capítulo siete revisa el papel del Poder Judicial en el tema de esta investigación.

<sup>25</sup> He construido esta propuesta a partir de muchas fuentes consultadas en el tiempo que duró la investigación. Quizá las que más influyeron son Loewenstein (1983), Colomer y Negretto (2003), Gutiérrez, Lujambio y Valadez (2001), Carrillo y Lujambio (1998) y Haggard and McCubbins (2001).

facultades de los gobiernos y de las legislaturas locales –en este caso, típicamente en los sistemas federales- para determinar criterios y montos de la recaudación así como para establecer el destino de los recursos colectados, y para controlar el ejercicio de los mismos.

En términos amplios, la Constitución nos indica cuáles son los *puntos formales de veto* –instituciones del Estado. Pero a los factores constitucionales debemos agregar las variables típicamente políticas: los actores con poder de veto. Los *jugadores con poder de veto* son, entonces, tanto las instituciones constitucionalmente definidas así como los actores relevantes en el sistema político –típicamente los partidos- cuyo acuerdo es indispensable para introducir, vía legislativa, cambios a la política en curso (Tsebelis, 2002).

Se trata de lo que en el trabajo coordinado por Haggard and McCubbins (2001) ha sido llamado *separación de poderes* frente a la *separación de propósitos*. Ésta depende tanto de los grados de concentración o de dispersión del poder en el sistema político, particularmente en el sistema de partidos, como del grado de polarización entre los actores relevantes en la toma de decisión. Esta segunda *separación* implica que la aquiescencia de los actores relevantes –típicamente las representaciones parlamentarias de los partidos políticos en la Legislatura- con preferencias presupuestarias en mayor o menor medida diferentes, es indispensable para que el presupuesto sea aprobado. En este punto es fundamental dilucidar la importancia de la actuación de actores extraparlamentarios con capacidad para influir en el proceso legislativo. En particular, las demandas por más *puerco* de los gobiernos locales canalizadas a través de sus conexiones –los grupos parlamentarios de los partidos políticos- en la Legislatura nacional.<sup>26</sup>

¿Cuáles son los efectos que razonablemente podríamos esperar de la combinación de diferentes arreglos institucionales en diferentes equilibrios de fuerzas? Naturalmente, es imposible *predecir* resultados en política –y en comportamiento humano, en general. Sin embargo, sí es posible *preveer* los resultados que razonablemente podríamos esperar en diferentes contextos. Como variable dependiente me interesa, primero, el resultado del proceso de aprobación legislativa del presupuesto.

Los extremos parecen ir desde la completa correspondencia entre la iniciativa presidencial y el presupuesto aprobado por la Legislatura, hasta la ausencia de decreto con la consiguiente parálisis institucional, la crisis de gobernabilidad y en el caso extremo, la

---

<sup>26</sup> Uso de forma coloquial y amigable el conocido término *pork barrell*. En un trabajo más amplio, deberían ser incluidas también las demandas de las agencias del Ejecutivo por *bocaditos (morsels)* extra del presupuesto. Véase Cox and McCubbins (2002).

*quiebra* de la democracia y la aplicación de su antídoto autoritario tan conocido en la historia latinoamericana del siglo XX, la concentración del poder.

En términos generales, el sentido común nos podría indicar que en los gobiernos unificados –en los cuales el partido del Ejecutivo controla la mayoría en la Legislatura- el poder de decisión tiende a concentrarse por la identificación partidaria entre las ramas de gobierno. Esto puede verse no sólo como algo natural y en lo absoluto reprobable entre quienes valoran la virtudes de estabilidad ofertadas en las imágenes comunes sobre los formatos democráticos mayoritarios. Por su parte, en gobiernos divididos –en los cuales el partido del Ejecutivo no controla la mayoría de los escaños- los presupuestos decretados deberán mostrar diferencias, producto de enmiendas legislativas, respecto de las preferencias presidenciales iniciales.

La ausencia de presupuesto, antesala del caos sobre todo en países en pleno proceso de cambio, sería más probable en este segundo caso por las discrepancias entre Poderes, las cuales –nos dicen los teóricos del *fracaso del presidencialismo*- reclaman para sí el derecho a decidir en nombre de fuentes diferentes de legitimidad. Más de uno ha sostenido que por eso los países con sistemas presidenciales tienen sólo dos opciones: el autoritarismo –concentración de poder, toma expedita de decisiones e imposición de las mismas a la sociedad- o la inestabilidad, crisis recurrentes de gobernabilidad y eventual *quiebra* democrática. Los sistemas presidenciales han sido considerados con frecuencia, *per se*, como máquinas potenciales de parálisis y de quiebra institucional.<sup>27</sup>

Pero el asunto no es tan simple.

En primer lugar, en los sistemas presidenciales no sólo pueden darse *gobiernos unificados* y *gobiernos divididos*, sino también *gobiernos sin mayoría*. Por éstos entiendo los casos en los cuales ninguno de los partidos controla la mayoría en la Legislatura. En un gobierno sin mayoría, lo que ocurre es que se requieren más participantes a fin de conformar la coalición necesaria para aprobar el presupuesto. Si bien podemos conceder que un resultado posible es la ausencia de presupuesto, no menos cierto es que en disponibilidad de los recursos requeridos, es más probable la aprobación *con cargo al*

---

<sup>27</sup> Véase la discusión sobre el asunto en Sartori (1999) y Lanzaro (2001).



*erario público*. Es decir, mediante el reparto de más *puerco* entre los actores con poder de veto.<sup>28</sup>

En un gobierno dividido, el partido mayoritario en la Legislatura le podría imponer el presupuesto al Ejecutivo. Una coalición *opositora* mayoritaria podría hacer lo mismo en uno sin mayoría, y ello no deriva, *necesariamente*, en crisis o –aún menos- en colapso institucional. Pero también deben ser consideradas otras variables al momento de hipotetizar sobre estos escenarios posibles. Por ejemplo, para que los *oposidores* tengan éxito imponiendo un presupuesto al Ejecutivo, se requeriría que el mismo careciera de facultades para vetar el decreto de la Legislatura; el Ejecutivo tendría mejores oportunidades para contrapesar al Parlamento si la mayoría requerida para superar el veto presidencial –override- y ratificar la decisión mayoritaria fuese mayor a la constitucionalmente requerida para decretar el presupuesto.

El resultado depende también de las facultades legislativas de enmienda así como de las facultades legislativas del presidente en materia presupuestaria. Por ejemplo, un presidente con facultades para decretar un presupuesto de emergencia podría jugar a sabotear los trabajos legislativos teniendo los legisladores adeptos suficientes no para aprobar un presupuesto, sino para impedir que los contrincantes lo hagan. Su expectativa podría ser sabotear con éxito a la Legislatura previendo que al final, sus preferencias prevalecerán íntegramente. Lo mismo puede ocurrir en el caso de que el resultado de reserva –reversion point- en caso de inacción legislativa fuese la entrada en vigor de las iniciativas presidenciales. Y si la Legislatura puede modificar o no los decretos, los cálculos son más complicados. Si puede hacerlo, ello puede moderar las pretensiones ejecutivas de ignorar a la Legislatura o de sabotearla.

Piénsese además en un contexto sin mayoría en un sistema bicameral. Una potencial coalición *opositora* –dos o más partidos diferentes al del Ejecutivo que pueden constituir mayoría para imponerle un presupuesto sustancialmente diferente a sus preferencias iniciales- debe calcular muy bien los costos de enfrentar al Ejecutivo y de echar a andar la maquinaria institucional, movimiento que podría producir un resultado contrario a lo previsto. En particular, en los cálculos deben pesar las posibilidades de obtener más porciones del presupuesto mediante la amenaza de reventar al gobierno si sus demandas no

---

<sup>28</sup> Las disertaciones en los trabajos colectados por Haggard and McCubbins (2001) son muy estimulantes en este sentido. Fallan, sin embargo, al no reconocer la existencia de los casos *sin mayoría*. Véase mi discusión a mayor detalle en el capítulo 2.

son satisfechas. Dependiendo de las reglas constitucionales así como de las leyes y reglamentos internos de la Legislatura, podría ser muy difícil mantener coaliciones durante todo el proceso con la posibilidad de ser derrotados y expuestos públicamente como enemigos de la estabilidad, como ambiciosos sin escrúpulos en la disputa por el dinero público o, en última instancia, como fanfarrones pendencieros incapaces de cumplir sus amenazas.

También es preciso recordar que el carácter *formalmente unificado* de un gobierno no necesariamente es un gobierno *unido*. Incluso cuando el partido del Ejecutivo controla la mayoría de los escaños en el Congreso, no necesariamente se presenta la unidad entre Poderes. Los presidentes bien pueden tener que negociar cada una de las decisiones que desean implementar con los legisladores de su mismo partido (Sartori, 1999; Linz, 2002). Esto parece ser más frecuente cuando gobiernos y actores locales –las fracciones locales de los partidos o representantes de intereses locales- tienen capacidad para canalizar las demandas de los grupos e intereses que representan hacia la Legislatura (Cox and McCubbins, 2001) y hacer costoso un desdén de los actores e instituciones nacionales.

La disposición de los actores con poder de veto para cooperar o para polarizar un procedimiento depende de muchos factores, naturalmente. El primero es su compromiso con el mantenimiento de la gobernabilidad, y el grado en que estén dispuestos a poner en riesgo el funcionamiento mismo del gobierno si se niegan a colaborar en la aprobación del presupuesto. Según Haggard and McCubbins (2001), retrasar lo máximo posible la aprobación de los presupuestos es una práctica de presión común en los sistemas presidenciales. En mi opinión se requeriría un contexto político, económico y social verdaderamente descompuesto para que un presupuesto no fuese aprobado. Y generalmente una descomposición de tal magnitud no germina de la noche a la mañana.

En algunos casos algunos actores simplemente podrían retirarse del procedimiento confiando en que el sistema provee al presidente de facultades suficientes para decretar presupuestos de emergencia o que existe, al menos, la previsión para que entren en vigor las iniciativas presidenciales originales o el presupuesto del año previo. Las amenazas, el *bluff* tan común en sistemas políticos en cambio se explica, más bien, en la *incertidumbre institucional* –ya explicada páginas atrás-, en el *tanteo* mutuo de los adversarios y de los ánimos sociales. En particular, es importante recordar que las percepciones sociales acerca de las responsabilidades de los gobernantes y de los actores políticos –correspondan o no

con la realidad- también configuran equilibrios de poder. Eso es parte del juego político cotidiano.

Es preciso tener una idea de la justa dimensión de las cosas: no es lo mismo retirarse de un procedimiento para hacer patente la inconformidad con el mismo o por no haber obtenido la tajada del botín esperada,<sup>29</sup> que elegir deliberadamente reventar un sistema político. Este último caso es la patología de cualquier comunidad política, y no la normalidad en los sistemas presidenciales.

Otras fuentes comunes de polarización se derivan de la función representativa de los partidos, así como de las presiones electorales que enfrentan. Sobre el primer aspecto, los partidos traducen las preferencias de sus electores, de sus militantes y de los ciudadanos en general, en propuestas de política pública. Y el presupuesto puede ser el principal instrumento con el que cuentan para satisfacer esas demandas sobre todo cuando la Legislatura tiene facultades significativas para modificar las iniciativas presidenciales. Esta función de intermediación puede también tomar la forma de intermediación de demandas de los gobiernos subnacionales por recursos para el desarrollo local e, incluso, para satisfacer redes locales de patronazgo y de supervivencia de políticos locales (Cox and McCubbins, 2001).

Donde el éxito electoral depende de los partidos nacionales, las representaciones parlamentarias de los mismos son el canal a través del cual se procesan esos intereses particulares. Es una vía de doble sentido: los políticos locales requieren el membrete partidario nacional en sus carreras en tanto que los partidos dependen del éxito de sus fracciones locales para ser viables a nivel nacional. Cuando el sistema electoral promueve carreras políticas centradas en individuos, la representación de los intereses locales por los políticos en la Legislatura nacional adquiere preeminencia (Shugart and Haggard, 2001). En todo caso, es viable considerar que a mayor número de actores con poder de veto en el sistema de partidos y a mayor competitividad electoral, mayores son las presiones para demostrar ser un buen proveedor de recursos, un buen ejecutor de obra pública y un buen – o al menos mejor que el adversario- prestador de servicios. Y una conexión indispensable

---

<sup>29</sup> Incluso para recibir el aplauso de los incondicionales y para conservar sus votos.

en ese afán, es el proceso de aprobación legislativa del presupuesto. La *conexión congresional*, pues.<sup>30</sup>

A esos factores es pertinente agregar las presiones sociales y las del sistema económico. En el primer sentido, me refiero al imaginario social acerca de lo que constituye un bien público y sobre las maneras en que el Estado y los actores políticos deberían producirlo y distribuirlo, así como cuáles deberían ser las reglas de acceso al mismo. En el segundo, me refiero a las presiones del mercado tanto por exenciones, privilegios y beneficios particulares, como facilidades fiscales u obra pública para potenciar sus actividades. En ambos casos, es importante indagar cuáles son las oportunidades tanto de la sociedad como del mercado para canalizar con éxito sus demandas a través de los partidos o de los legisladores al Ejecutivo y a la Legislatura, así como para traducirlos en políticas fiscales y en programas de gasto específicos.

Finalmente, pero no menos relevante, es la disponibilidad de recursos estatales para satisfacer esas demandas. Cuando la disponibilidad permite proveer puerco suficiente a los actores con poder de veto, es más factible la salida de la gobernabilidad con cargo al erario público mitigando en gran medida los potenciales efectos de la dispersión del poder. La investigación debe indagar, entonces, sobre cuáles son los intercambios que hacen posible la gobernabilidad en presencia de poderes separados tanto formal como políticamente. También es pertinente preguntarse sobre el tipo de intercambios que podrían sustituir los recursos financieros directos –por ejemplo, más autonomía de los gobiernos locales para contratar deuda y *completar* el gasto local cuando el gobierno nacional no puede transferir más recursos. En todo caso, que esos intercambios funcionen en contextos minoritarios o de gobierno dividido depende en gran medida de la disponibilidad de los recursos (Cox and McCubbins, 2001).<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Y en la arena legislativa el partido mayoritario, aún siendo el de la etiqueta que llevó al Ejecutivo a la titularidad del gobierno nacional, podría representar intereses locales y *especiales* contrarios a los intereses nacionales defendidos por el presidente. Y si consideramos también los efectos de las disputas internas en los partidos, entonces tenemos una imagen menos clara del supuesto bloque unificado en el Ejecutivo y en el Legislativo.

Así que tampoco es siempre cierta la creencia –bastante extendida- de que en los sistemas presidenciales con formato mayoritario el partido que gana la presidencia, lo gana todo. Incluso el titular del Ejecutivo podría haber ganado el título de gobernante, pero sin contar con el apoyo de su partido. El presidencialismo no es siempre un sistema de suma cero.

<sup>31</sup> La situación tiende a ser más precaria en sistemas políticos en los cuales la lealtad de los jugadores –y de la sociedad en general- depende en mayor medida de la capacidad del Estado para proveer bienes, valores y satisfactores. En puntos críticos, si los intercambios son suspendidos una crisis severa de gobernabilidad está por estallar.

Pasemos al segundo aspecto, que es el del tipo de presupuesto aprobado considerando lo hasta aquí dicho.

Estoy partiendo de la idea de que en las democracias presidenciales el tipo de presupuesto decretado por la Legislatura depende no del sistema de gobierno, sino de la distribución del poder de decisión en las instituciones del Estado y al grado de concentración o de dispersión del poder político.

En gobiernos que tienden hacia la unidad constitucional y política, el número de vetos tiende a reducirse *siempre y cuando* los actores –institucionales y políticos- estén comprometidos en la consecución de objetivos comunes con sistemas de intercambios mutuos lo suficientemente institucionalizados. Por esto me refiero a que exista claridad y confianza mutuas suficientes acerca de las reglas para el acceso a los recursos indispensables a fin de intercambiar apoyo político por presupuesto, y que el Estado esté en condiciones de proveer los recursos suficientes para el juego. El presupuesto aprobado mostrará las preferencias de la coalición y de los actores que representan la concentración del poder de decisión dependiendo del grado de unidad tanto institucional como política. En regímenes no democráticos, se espera que el número de vetos se acerque a uno independientemente de que exista o no separación formal de Poderes, debido a que la unidad política tiende a anular en mayor o menor medida los contrapesos constitucionales.<sup>32</sup>

El número de actores con veto aumenta en los casos en los cuales la unidad política se debilita y cuando el marco constitucional distribuye el poder de decisión entre instituciones obligadas a cooperar en la conformación del presupuesto. A mayor pluralidad en esas instituciones, principalmente entre las ramas Ejecutiva y Legislativa de gobierno, el presupuesto mostrará la influencia del aumento de jugadores con poder de veto en el correspondiente aumento de intercambios *con cargo al erario público*.<sup>33</sup>

En una democracia presidencial es previsible observar una mayor introducción de enmiendas legislativas a las iniciativas presidenciales las cuales muestran precisamente las transacciones realizadas entre los actores en el proceso de aprobación legislativa del presupuesto cuando eso ocurre. El efecto se potencia cuando el marco constitucional y la institucionalidad política promueven el papel de la Legislatura nacional con poderes

---

<sup>32</sup> Estoy adaptando la propuesta teórica de Haggard y McCubbins (2001).

<sup>33</sup> Adapto la propuesta teórica de Cox and McCubbins (2001).

suficientes para establecer el marco de la negociación y de la aprobación de las finanzas públicas con facultades amplias de enmienda.

A mayor número de actores con poder de veto, es previsible esperar un carácter más focalizado de la influencia legislativa.<sup>34</sup> En sistemas centrados en partidos, las enmiendas expresarán tanto las preferencias partidarias a nivel nacional como las demandas subnacionales por políticas fiscales así como por políticas de gasto de interés local. En los sistemas centrados en políticos individuales, se espera una relación más directa entre las demandas canalizadas por los distritos a través de sus representantes en la Legislatura nacional y los cambios introducidos a las iniciativas. Estos sistemas pueden descentralizar aún más el poder en la Legislatura y forzar a un intercambio más privado de beneficios y de recursos. En ambos casos, se trata de la expresión en el presupuesto público de las presiones políticas y electorales que se enfrentan tanto a nivel nacional como local: para potenciar el éxito a nivel local, se requieren las conexiones nacionales adecuadas; para potenciarlo en el nivel nacional, se requiere el éxito electoral en el nivel local.

Parafraseando a Cox and McCubbins (2001: 51), es razonable esperar que cuando un sistema somete a los partidos y a los políticos a intensas presiones electorales cuya solución pasa en buena medida por el uso de la hacienda pública para satisfacer demandas de los militantes, de los gobiernos locales así como de los ciudadanos en general y además concede a la Legislatura y al Ejecutivo amplias facultades para determinar el presupuesto nacional, el resultado natural sea un reparto intensivo de porciones importantes del mismo.

El tercer y último asunto que interesa en este trabajo, es el de la importancia del procedimiento estudiado en el fortalecimiento de las instituciones democráticas en nuestro proceso de cambio político reciente. El punto es relevante debido a que los sistemas en cambio están sujetos tanto a la incertidumbre institucional, como también a presiones extras en las cuales el uso político del presupuesto es fundamental.

El argumento es relativamente simple. Como explica Ames (1987), la estabilidad de los gobiernos –y de algunos regímenes- autoritarios en América Latina dependió en el siglo XX en buena medida del uso del presupuesto para la consolidación y supervivencia de las coaliciones gobernantes a nivel nacional. Por eso, en los procesos democratizadores recientes en la región es natural que las sociedades, sus instituciones y sus clases políticas

---

<sup>34</sup> Ídem (página 28). Estoy cambiando el término usado por los autores –*private regardedness* of policy produced.

se vean inmersos en intensos procesos no sólo de reformulación de las reglas de convivencia y de acceso al poder, sino también de las reglas de acceso a los recursos del Estado así como de las correspondientes reglas para su colecta y distribución. A mayor número de actores involucrados en ese proceso, se requiere un procedimiento de aprobación legislativa del presupuesto más *redistributivo*.<sup>35</sup> En el mismo sentido, la definición de las nuevas reglas del proceso presupuestario será más conflictiva en tanto más descentralizado esté el poder de decisión entre Ejecutivo y Legislativo, en los gobiernos nacionales y en la Legislatura.

Aunque es verdad que diferentes democracias aceptan diferentes arreglos institucionales, parto de la premisa de que una más democrática distribución de autoridad presupuestaria en México debe partir de algunos sencillos mecanismos institucionales. Dado que la regla en los sistemas presidenciales es la facultad Ejecutiva de iniciativa, deben existir las correspondientes facultades legislativas de aprobación, con poderes para realizar enmiendas a las iniciativas pues se trata de una decisión fundamental que debe ser sometida a la representación de la Soberanía popular. Este es el origen y destinatario del presupuesto

Pero el Ejecutivo debe tener la facultad de realizar observaciones a los decretos legislativos pues el veto es el principal mecanismo en estos sistemas para introducir mayores elementos de equilibrio entre los Poderes del Estado (Loewenstein, 1983; Gutiérrez, Lujambio y Valadez, 2001). Finalmente, la reforma al marco regulatorio del presupuesto requiere de establecer mecanismos constitucionales concretos para resolver su actual indefinición sobre la salida de reserva en caso de que el presupuesto no sea aprobado en tiempo y forma.<sup>36</sup>

### **Hipótesis**

Este trabajo parte de la hipótesis general de que el resultado del proceso de aprobación legislativa del presupuesto en México depende de la distribución del poder de veto —el poder para tomar la decisión presupuestaria— entre los actores institucionales y políticos relevantes en el procedimiento. La distribución de ese poder es consecuencia no sólo de la distribución constitucional de pesos y contrapesos entre las instituciones del Estado

---

<sup>35</sup> Advierto al lector que me refiero, exclusivamente, a la carga de transacciones entre los actores con poder de veto para lograr la aprobación del presupuesto y no a los efectos sobre la redistribución de la riqueza o de las políticas públicas en la superación de la pobreza.

<sup>36</sup> Véase la discusión detallada de estos temas en los capítulos 6 y 7.

—principalmente el Ejecutivo y el Legislativo— y los niveles de gobierno, sino también de los grados de concentración o dispersión del poder en el sistema político, fundamentalmente en el sistema de partidos.

La concentración del poder en el sistema de partidos favorece la concentración de autoridad presupuestaria en una institución, en un actor político o en un nivel de gobierno aún si el sistema constitucional *separa* los Poderes del Estado. En estos casos, el presupuesto aprobado mostrará en grados diversos las preferencias presupuestarias del o de los actores concentradores del poder de decisión. En cambio, a mayor *separación de propósitos* —es decir, a mayor pluralidad en la integración partidaria de las instituciones y a mayor dispersión del poder de veto entre actores políticos con preferencias en mayor o menor grado diferentes— corresponde mayor descentralización de la autoridad presupuestaria. En estos casos, el resultado puede ser la crisis de gobernabilidad en casos extremos de polarización y choques insuperables, pero lo más razonable en presencia de recursos suficientes es que el presupuesto muestre en su integración final modificaciones producto de los intercambios realizados entre la pluralidad de actores que lo aprueban. Esas modificaciones tenderán a corresponder a preferencias partidarias nacionales y locales más que individuales en sistemas políticos centrados en partidos, y al revés en sistemas centrados en carreras políticas individuales.

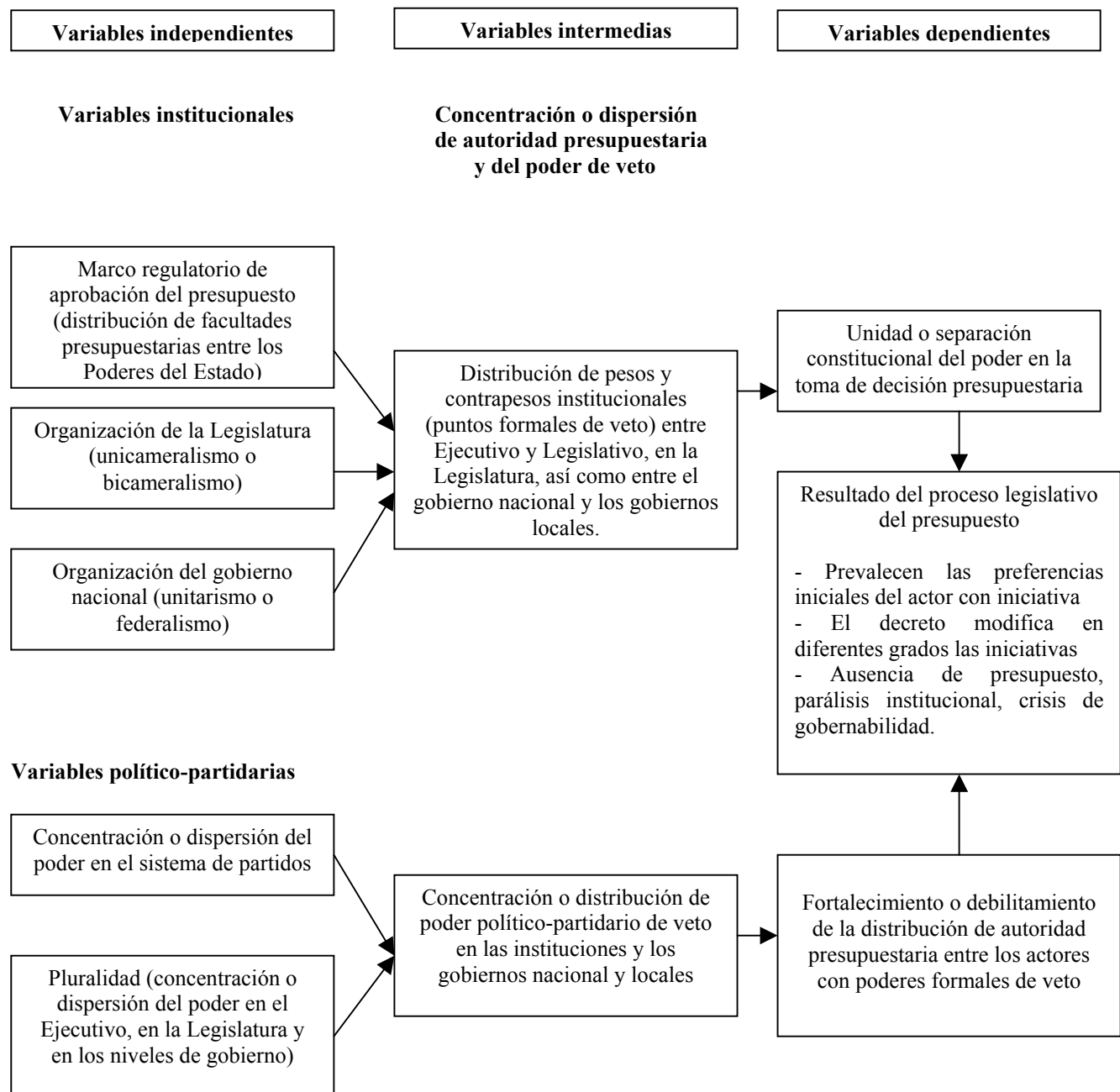
En sistemas políticos en transición, es previsible encontrar presiones institucionales y políticas extra como producto de la pugna de los actores por hacer prevalecer sus preferencias en la transformación de las reglas del acceso y de la distribución de los recursos del Estado. Una vez agotadas las reglas del sistema autoritario, es natural que tanto instituciones como actores políticos busquen que las nuevas reglas les aseguren una posición de poder privilegiada en la determinación tanto de la política, de la orientación del gasto público así como del marco formal que distribuye pesos y contrapesos entre Poderes, o que al menos se empeñen en no perder sus históricas cuotas de poder frente a las pretensiones de nuevos actores por participar en el nuevo sistema.

Cuando el poder de veto se encuentre sustancialmente disperso en sentido horizontal —geográficamente—, las presiones de los gobiernos subnacionales y fracciones partidarias por el establecimiento de reglas que les aseguren mayor autoridad presupuestaria es previsible. La pugna entre fuerzas políticas y los actores que en el antiguo sistema concentraban la autoridad presupuestaria se desarrollará en el Congreso nacional en tanto



más disperso se encuentre el poder de veto y más jugadores *emergentes* intenten integrarse al juego *sobre todo* cuando la Legislatura nacional sea una institución poderosa en el proceso de descentralización de la política en el tránsito del autoritarismo a la democracia; por esa razón esto es más probable en países que combinan sistemas federales con Congresos bicamerales.

Esta relación entre variables, ampliamente desarrollada en las páginas previas, se muestra sintéticamente en la figura siguiente:



### Estructura de la exposición

La exposición está organizada en siete capítulos.

En el primero, hago una revisión del estado del estudio del presupuesto federal en México. Muestro que tras la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997 ha cobrado relevancia el análisis político de la aprobación legislativa de las finanzas públicas debido a que se trata de uno de los procesos que mejor ilustra los cambios en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la nueva correlación de fuerzas, cuando en el pasado los estudios predominantes fueron los del Derecho, de la Administración Pública y de la Economía.

Igualmente, el capítulo revisa con cierto detalle dos tendencias predominantes en los nuevos estudios sobre los aspectos políticos del presupuesto. La primera, a la cual llamo *positiva*, subraya la reactivación de los contrapesos legislativos frente a la autoridad presupuestaria del Ejecutivo una vez concluido el largo periodo de gobierno unificado bajo control del -antes partido hegemónico- Revolucionario Institucional. La segunda subraya los riesgos de la dispersión del poder de decisión en pleno proceso de cambio democrático en nuestro país. Esta es la *negativa*. En sus versiones más ortodoxas, esta perspectiva sostiene que la combinación de sistema presidencial de gobierno, multipartidismo con opositores sin incentivos para cooperar con el Ejecutivo desde la Legislatura y un marco constitucional regulatorio del proceso presupuestario inadecuado constituyen una potencial fuente de parálisis institucional en plena transición democrática en México.

El capítulo propone que para realizar una evaluación más adecuada del problema, es necesario considerar ambas caras de la moneda, dependientes de diversos factores políticos e institucionales. Así, dedico algunas páginas a analizar los fundamentos teóricos de cada perspectiva proponiendo que un análisis profundo del objeto de estudio debe revisar tanto las relaciones cooperativas como las conflictivas entre los actores institucionales y políticos relevantes en el procedimiento. Por lo tanto, en el análisis del cambio político en México es menester analizar su impacto sobre la gobernabilidad democrática, pero también su aporte al fortalecimiento de mejores equilibrios de poder en nuestro régimen.

En el capítulo 2 reviso la influencia legislativa sobre el presupuesto federal. Se somete a verificación la hipótesis de que a mayor dispersión del poder de veto como resultado de mayor pluralidad política, debe corresponder una mayor influencia legislativa sobre las

iniciativas presidenciales. Esas modificaciones deben ser inductivas sobre los tipos de intercambios realizados entre los actores que aprueban las finanzas públicas.

Se muestra que en el periodo de gobierno unificado bajo control del PRI la Legislatura federal aprobó durante décadas casi íntegramente las preferencias presupuestarias presidenciales. A partir de que el PRI pierde la mayoría de los escaños en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, las iniciativas son objeto de numerosas modificaciones en comparación con el periodo unificado. Ese activismo legislativo aumenta significativamente durante las LVIII y LIX Legislaturas de forma paralela al aumento de la pluralización de la Legislatura federal y del mapa político nacional.

El hallazgo más relevante es el carácter focalizado de la influencia legislativa demostrando que el gasto para las entidades federativas y los municipios –el gasto federal descentralizado- ha sido el más favorecido con aumentos por la Legislatura federal, seguido en orden de importancia por el gasto social y el gasto para actividades productivas.

Los capítulos 3 y 4 están dedicados a buscar una explicación más profunda para ese hallazgo.

El capítulo 3 busca profundizar en la hipótesis de que a mayor concentración de poder en el sistema de partidos debe corresponder una mayor concentración de autoridad presupuestaria en una institución, en un partido o en un nivel de gobierno a pesar de la distribución constitucional de pesos y contrapesos. Institucionalizado un sistema de este tipo, su análisis nos debe mostrar cuáles son las reglas para el acceso de los actores institucionales y políticos al presupuesto nacional -los recursos del Estado en pocas palabras.

Así, el capítulo muestra que en el largo periodo de gobierno unificado, la concentración de la competencia y del ejercicio del poder bajo control del partido hegemónico –el PRI- en los tres niveles de gobierno explica la concentración de la autoridad presupuestaria en el Ejecutivo federal. La política centralizadora anuló los equilibrios entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y entre los niveles de gobierno, en combinación con otros factores como la consolidación de la Presidencia de la República como eje de la planeación y la conducción del desarrollo nacional en el contexto del intervencionismo estatal de la Segunda posguerra.

Mediante el uso de indicadores clave en la evolución del presupuesto federal –principalmente la intervención directa en la economía, el gasto social ascendente, la

inversión pública federal en infraestructura así como la relación de dependencia financiera de los gobiernos locales respecto de las participaciones federales-, propongo que el presupuesto federal fue usado en ese sistema político centralizado no sólo como el principal instrumento del gobierno federal en la planeación y conducción del desarrollo. También fue un instrumento de la clase política aglutinada en los linderos institucionales del partido hegemónico y de su *jefatura real*, la Presidencia de la República, para el fortalecimiento y supervivencia de la coalición hegemónica misma.

En el capítulo 4 profundizo en la hipótesis de que cuando el poder está significativamente descentralizado, es más probable la aprobación del presupuesto nacional cuando es posible una intensa carga de intercambios entre los actores involucrados en el procedimiento. Se espera que la Legislatura muestre en un mayor activismo legislativo las preferencias tanto de los partidos políticos nacionales como las demandas por más porciones del *puerco* por parte de sus gobiernos locales dado que nuestro sistema político está centrado en partidos. Para que el juego funcione, sin embargo, son necesarias dos condiciones dependientes en gran medida del carácter minoritario –no dividido, como muchos creen incorrectamente- del gobierno. Primero, las preferencias del Ejecutivo y de su partido deben ser consideradas. Y segundo, a fin de evitar la parálisis institucional, es necesaria la disponibilidad de recursos suficientes para intercambiar en manos de los actores relevantes en el procedimiento.

El hallazgo relevante sobre esos intercambios es que en los nueve años de gobierno sin mayoría analizados el Congreso federal ha aprobado, en términos generales, presupuestos que atienden las preferencias del Ejecutivo y de su partido. En particular, se subrayan la estabilidad macroeconómica así como la racionalización del Estado en la economía. Por su parte, la prioridad de la arena legislativa ha sido el fortalecimiento del gasto federal descentralizado. El punto de acuerdo ha sido alcanzado sin que ello sea resultado de un proceso terso.

Precisamente, en el capítulo 5 estudio con detalle la arena legislativa buscando la tensión entre las pautas cooperativas –necesarias para mantener la gobernabilidad- y las conflictivas. La hipótesis es que en tanto la disposición al acuerdo descansa en buena medida en la disponibilidad de recursos para el sistema de intercambios entre los actores con poder de veto, las segundas dependen de la polarización entre los mismos en el tema presupuestario.

Las fuentes de la polarización se buscan en las divergencias ideológicas de los partidos en la Legislatura y con el Ejecutivo y su partido, en las estrategias dilatorias que tensan los nervios de los adversarios para forzarlos al intercambio, a la capacidad de intereses particulares –sobre todo de los gobiernos y las fracciones locales de los partidos- para canalizar sus demandas a través de los grupos parlamentarios, así como en las presiones electorales de los partidos y de los legisladores cuya oportunidad para acceder al poder o para permanecer en el mismo depende en buena medida del uso partidario de porciones significativas del presupuesto.

Los dos últimos capítulos están dedicados a explorar el proceso de reforma institucional del procedimiento analizado. La idea es, nuevamente, buscar y explicar las pautas de cooperación pero también los desencuentros y los conflictos. La hipótesis del capítulo es que una vez desgastado el sistema de autoridad presupuestaria centralizado en el Ejecutivo federal y sostenido por su conexión legislativa hegemónica en el Congreso, es previsible la disputa entre los actores políticos para establecer nuevas reglas que les aseguren una posición de poder privilegiada tanto en el diseño como en la distribución del presupuesto.

Muestro que la dinámica del procedimiento pasó del *desconcierto institucional* ante el sorpresivo gobierno sin mayoría en 1997 a la reforma de las prácticas parlamentarias, ahora más acordes con las reglas formales de las Legislaturas en sistemas democráticos. Se revisan en el capítulo 4 los puntos de intercambio precisamente en nuevas reglas congresionales que distribuyen proporcionalmente el gobierno y la decisión sobre la agenda legislativa entre los grupos parlamentarios. También abordo la reforma de 2004 al artículo 74 constitucional, la cual finalmente consagró sin ambigüedades el contrapeso legislativo frente a la autoridad presupuestaria del Ejecutivo. Muestro que a cambio de ese reconocimiento, la Legislatura integró en la Constitución mecanismos para brindar certidumbre financiera al país, quizá la preocupación presidencial más notable encontrada en el periodo de estudio.

Finalmente, en el capítulo 7 muestro la faceta contraria, la de la ausencia de intercambio. En este caso, la incapacidad tanto de los grupos parlamentarios de los partidos así como del Ejecutivo para establecer reglas claras de reconducción y de veto en materia presupuestaria. Se busca demostrar que tanto en el Congreso como en el Ejecutivo se privilegiaron posiciones que buscaban fortalecer el propio poder regateando autoridad a la contraparte.

Finalmente, se revisa el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el veto presidencial al PEF para 2005.

Para concluir la introducción, valga aclarar que este trabajo no pretende presentar una descripción detallada de la evolución del presupuesto. Tampoco es un texto especializado en los recovecos técnicos del mismo ni de la Administración Pública. El lector no encontrará el rastro pormenorizado del destino de cada peso colectado y gastado.

Más bien, ofrezco un primer acercamiento a la caracterización y explicación de la importancia del proceso de aprobación legislativa de las finanzas públicas en el mantenimiento de la gobernabilidad en los primeros nueve años de gobierno son mayoría de la historia política reciente de México. Pero también a la relevancia del revitalizado *poder de la bolsa* del Congreso federal en la descentralización del poder político gracias a lo cual se han reactivado muchos de los mecanismos institucionales de la democracia.

**CAPÍTULO 1**  
**APROBACIÓN LEGISLATIVA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA**  
**Y DEMOCRATIZACIÓN. EL PROBLEMA EN EL CAMBIO POLÍTICO EN**  
**MÉXICO**

**1.1 Representación, democracia y aprobación legislativa de las finanzas públicas**

El proceso de aprobación legislativa del presupuesto es un pilar procedimental de la democracia actual en varios sentidos.

La relación que se establece entre Poderes a través de este procedimiento es uno de los mecanismos institucionales más importantes en este tipo de regímenes políticos a fin de distribuir competencias entre actores para prevenir el abuso del poder político. Su importancia para el gobierno democrático y representativo moderno se encuentra en la autorización, modificación o rechazo de las acciones del gobierno a través de, precisamente, la autorización, la modificación o el rechazo de los recursos solicitados para realizarlas. En ese sentido, la aprobación legislativa del presupuesto es un procedimiento indispensable no sólo para la operación de las instituciones del Estado, sino también para la continuidad de las rutinas democráticas (Carrillo y Lujambio, 1998; Slomianski, 1998).

En términos amplios, en las democracias constitucionales modernas el proceso legislativo del presupuesto tiene dos etapas. La primera es la autorización que hace el Poder Legislativo a la rama Ejecutiva de gobierno del gasto público –egresos-, así como de la autorización para cobrar los impuestos necesarios para financiarlo –ingresos-, siendo esta etapa la materia del presente estudio. La segunda es el análisis del ejercicio del presupuesto a través de la revisión y aprobación de la Cuenta Pública para verificar que el Ejecutivo se ha sujetado a las condiciones y montos autorizados.

Históricamente, la idea de la representación política surgió con la idea del control legislativo sobre la recaudación tributaria, la autorización del gasto público y el control sobre el ejercicio del mismo (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001). La primera función de la institución parlamentaria fue precisamente la función presupuestaria aparecida en el Parlamento inglés en el siglo XIII. Mientras el modelo originario inglés de intervención legislativa sobre el proceso presupuestario es producto de la evolución histórica que trasladaría la soberanía de la Corona al Parlamento, la relación entre representación política y presupuesto aparece con claridad en la revolución de independencia de los Estados

Unidos bajo el conocido principio de *no taxation without representation*. Es decir, en el momento en que las colonias demandan estar representadas en el parlamento inglés si se les ha de exigir pagar tributos a la Corona británica. Con esa demanda, reclamaban participar de la decisión no sólo sobre los montos de la recaudación sino sobre el destino de los recursos recaudados.

Este principio político e ideológico es el sustento del derecho de la soberanía popular a decidir a través de sus representantes en el órgano legislativo sobre el ingreso y sobre el gasto públicos. Dicho principio fue recogido en la Constitución norteamericana y dado que el modelo constitucional de los Estados Unidos de América ha influido de manera decisiva al moderno constitucionalismo democrático, la estrecha relación guardada entre el proceso legislativo del presupuesto y la forma democrática de gobierno se ha difundido ampliamente en los países que lo han adoptado (Arteaga Nava, 1996). En cuanto al control técnico del gasto, fue introducido por vez primera en la Constitución francesa de 1791.

En las democracias constitucionales actuales, la iniciativa en materia presupuestal es por lo general facultad del Poder Ejecutivo en tanto que las autorizaciones de cobro de impuestos y de asignaciones de gasto público son facultad del Legislativo (Loewenstein, 1983; Slomianski, 1998; Tena Ramírez, 2000; Pedroza De la Llave, 2003), mientras que la delegación presupuestal es una característica de los regímenes no democráticos (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001; Guerrero Amparán y Madrid Sánchez, 2004).

Precisamente, la expresión *el poder de la bolsa* hace referencia al conjunto de facultades que se han conferido a los parlamentos para vigilar el destino y uso de los recursos públicos (Ruiz Suárez, 1996). Así, el proceso legislativo del presupuesto ha pasado de lo contable al terreno de la democracia moderna al tratarse de un procedimiento que pone límites a la acción estatal en beneficio de la libertad de los ciudadanos (Mijangos Borja, 1996), en tanto representa la autorización que hace la comunidad política, a través de sus representantes en el órgano legislativo, del programa de ingresos y de gastos del gobierno para un periodo de tiempo determinado (Remolina Roqueñí, 1999). La recurrencia del proceso, generalmente anual, implica la renovación periódica de dicha autorización, además de la evaluación de los resultados obtenidos en ejercicios presupuestales previos.

Desde otra perspectiva, el presupuesto plasma los postulados, metas y prioridades del gobierno dado que se trata de su instrumento de política económica más importante. Además, es la expresión del poder del Estado *para meter mano en los bolsillos* de los



ciudadanos y decidir sobre la asignación de los recursos así colectados. En un doble movimiento, el Estado cobra impuestos y devuelve a los ciudadanos en servicios y obra públicos lo que les sustrajo a través del proceso presupuestario (Guerrero y Madrid, 2004). Por otra parte, el presupuesto tiene un peso importante en la economía a través de indicadores como la tasa de crecimiento económico, el empleo y la inflación esperados al ser también una estimación de resultados previstos por planes y políticas expresados en montos y cifras (Guerrero y Patrón, s/f).

También existe el peso microeconómico del presupuesto referido a la distribución del ingreso y la prestación de los servicios que demanda la sociedad. En este sentido, por ejemplo, en las democracias actuales el Estado está obligado a imponer gravámenes para financiar el llamado gasto social. Desde una perspectiva geopolítica, la política presupuestaria también debilita o favorece a grupos, regiones y sectores sociales (Guerrero y Patrón, s/f).

Debido a la relación que se establece entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la determinación de la política presupuestaria de un país, la aprobación legislativa del presupuesto tiene un carácter conflictivo no sólo por las cargas fiscales impuestas sobre determinados grupos y actividades económicas, sino también porque los recursos colectados nunca son los suficientes para el conjunto de las demandas de gasto público.<sup>1</sup> Así, los actores involucrados en el diseño y aprobación de la política presupuestaria suelen mostrar diferencias acerca de sobre quién recaerá el mayor peso fiscal y acerca de qué programas de gasto serán recortados, expandidos, creados o suprimidos.

A pesar de la importancia del tema, el estudio de la aprobación legislativa del presupuesto federal en México hasta muy recientemente había recibido poca atención por parte de la Ciencia Política. La explicación de fondo se encuentra en el escaso interés que los estudiosos de la política mexicana han mostrado hacia el Congreso. Esa situación ha sido explicada por la escasa importancia que el Poder legislativo ha parecido tener en la toma de decisiones en nuestro país como una institución débil y subordinada al Ejecutivo (Casar, 2000), y por la convicción de que la burocracia, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus corporaciones, además de los grupos empresariales y otros factores de poder eran los que realmente influían en la toma de decisiones durante el largo periodo

---

<sup>1</sup> Este concepto ha sido desarrollado por Guerrero y Patrón (s/f) y Guerrero y Madrid (2004).

de gobierno unificado durante el cual el PRI controló tanto la Presidencia de la República como la mayoría en el Congreso (Lujambio, 1995).<sup>2</sup>

A partir de la ocurrencia del primer gobierno sin mayoría de la historia reciente de México, esa situación ha cambiado notablemente debido a que se han reactivado los contrapesos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo como resultado de la pluralización en los tres niveles de gobierno. Uno de los procesos políticos que mejor ilustran ese cambio, ha sido precisamente el procedimiento de aprobación legislativa del presupuesto federal. En efecto, si durante el largo periodo de gobierno unificado bajo control de un solo partido, el Revolucionario Institucional (PRI), una de las características más sobresalientes del carácter no democrático del régimen político en México fue la erosión y eventual supresión del contrapeso legislativo por la concentración del poder del Ejecutivo Federal sobre la hacienda pública, bajo gobierno sin mayoría se ha reactivado la autoridad presupuestaria de nuestra Legislatura como contrapeso ante la correspondiente autoridad de la Presidencia de la República.

En la sección siguiente hago una revisión somera del estado del estudio del presupuesto federal en México. Me interesa destacar precisamente la relevancia que para el estudio del procedimiento ha cobrado en últimas fechas el análisis tanto de las instituciones como de los actores políticos involucrados en el procedimiento. Se trata de una perspectiva que recientemente ha ofrecido opciones importantes de análisis e interpretación frente a visiones que tradicionalmente han explicado el desequilibrio entre Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria como producto de un desequilibrio constitucional y legal originado en meras reglas de distribución de competencias entre Poderes. Otras perspectivas, por otra parte, han desdeñado el estudio de las reglas del procedimiento convencidos de que lo relevante en el análisis de la política son las transacciones entre los políticos y los *factores reales* del poder.

Más que considerar ambas opciones mutuamente excluyentes, una visión integral que considere tanto el marco institucional como la actuación de los actores políticos en las instituciones es indispensable para evaluar con efectividad el desarrollo del procedimiento objeto de este trabajo.

---

<sup>2</sup> Entre los escasos estudios sobre el Congreso, las perspectivas predominantes han sido las jurídica e histórica (Ugalde; 2000a; Lujambio, 1999).

## **1.2 Una revisión de la literatura sobre el presupuesto federal en México. De las perspectivas jurídica, económica y administrativa al enfoque centrado en las instituciones**

Si bien el estudio del presupuesto federal en México ha sido amplio, hasta 1997 el papel desempeñado por la Legislatura como contrapeso y corresponsable de la autoridad presupuestaria del Ejecutivo Federal no había recibido particular atención por parte de la Ciencia Política. Ello fue consecuencia de la certeza de que la Legislatura mexicana no era un espacio institucional relevante en el proceso presupuestario. En este sentido, la *sabiduría convencional* sobre el tema ha aceptado que bajo gobierno unificado priísta, más que constituirse como procedimiento de contrapeso y coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la aprobación de las finanzas públicas constituía una suerte de legitimación legislativa de la política presupuestaria previamente diseñada y acordada en otros espacios de negociación y concertación, en concreto la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional, el partido hegemónico en el sistema político mexicano hasta hace poco tiempo.

En los treinta años previos a la ocurrencia del gobierno sin mayoría, sólo el trabajo de Wilkie (1987)<sup>3</sup> se había constituido en una importante aportación sobre el tema. En la obra de Wilkie sobresalen los datos sobre la abdicación del Congreso respecto de sus facultades constitucionales en materia presupuestal. El autor mostró que a partir de 1935 el Congreso aprobó prácticamente sin cambios las iniciativas de ingresos y de gasto público remitidas por el Ejecutivo Federal, además de que renunció a vigilar que el mismo se sujetara a los lineamientos y montos aprobados.

En su momento, este autor vinculó esa abdicación a dos explicaciones. En primer lugar, al hecho de que nuestro país careció durante décadas de compromisos presupuestarios de largo plazo, de manera que el Ejecutivo y su secretario de Hacienda podían modificar los presupuestos para enfatizar sus proyectos personales. El segundo componente de su explicación se refiere al terreno político. Para Wilkie, la relación política entre el Ejecutivo y el partido hegemónico, había trasladado a la arena Legislativa el papel del Presidente de la República como *jefatura real* del Revolucionario Institucional. El Ejecutivo federal era quien realmente controlaba las carreras políticas de los legisladores, además de que controlaba las elecciones a través del secretario de Gobernación. Finalmente, la prohibición

---

<sup>3</sup> La primera edición es de 1967.

de la reelección parlamentaria consecutiva, en combinación con el control ejercido por el Ejecutivo sobre las mayorías legislativas de su partido como resultado del sistema electoral no competitivo, desalentaba en los legisladores el deseo de oponerse al Ejecutivo redundando en una autoridad presupuestaria del Congreso anulada.

El desinterés posterior sobre el tema es un reflejo preciso de la convicción de que el estudio de la arena legislativa, en ese contexto político, carecía de relevancia como contrapeso y corresponsable en la definición de la política presupuestaria en México. Lo que predomina en las tres décadas siguientes, son principalmente los estudios del Derecho, de la Administración Pública y de la Economía, al lado de compilaciones estadísticas sobre la evolución de los ingresos y los gastos federales, así como descripciones de los *pasos* del proceso presupuestario.

En el caso de la perspectiva jurídica, es bien conocido el análisis de Tena Ramírez (2000)<sup>4</sup> sobre las facultades de las Cámaras en materia hacendaria. En la misma tendencia Arteaga (1996), Mijangos (1997), Ricardez (1999), Remolina (1999) y Rossell (2000) describen las atribuciones constitucionales de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestal.

Algunos textos que no son completamente jurídicos, sino básicamente descriptivos sobre el proceso formal de aprobación legislativa del presupuesto, así como del sistema de presupuestación en el gobierno federal, son los de Weldon (1997) y de Chávez Presa (2000), respectivamente. Un texto breve pero valioso por la detallada información comparativa sobre diferentes sistemas presupuestarios en el mundo es el de Gutiérrez, Lujambio y Valadés (2001).

Respecto a la información estadística sobre el presupuesto, es notable el interés durante las dos últimas décadas en la recopilación de información detallada tanto de los ingresos como del gasto público tanto federales como estatales. En esta tendencia pueden ser citados Coordinación General de los Servicios Generales de Estadística, Geografía e Informática (1982); Astudillo, Pérez y Blancas (1983); Baillet (1989); así como la publicación periódica de datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática titulada *El ingreso y el gasto público en México; Presupuesto de Egresos de la Federación; El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*; y *Programa para un nuevo federalismo 1995-2000. Balance sexenal* (2000).

---

<sup>4</sup> La primera edición data de 1944.

También en tono descriptivo, existen trabajos sobre la estructura del sistema impositivo mexicano como Pichardo (1972), Gil (1979) y Reitchkiman (1983).

Desde la Economía, durante los años ochenta y noventa es notorio el interés sobre los aspectos fiscales y tributarios del presupuesto ante las crisis económicas recurrentes, así como sobre los efectos de la política fiscal en la desigualdad social, en la redistribución del ingreso y sobre el equilibrio macroeconómico. El interés de estos estudios se centra en los ajustes *estructurales* en la finanzas públicas promovidos por las administraciones federales de Miguel De la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari. En este sentido, pueden verse Urzúa (1990), Rosas (1992), Arellano (1995) y Budebo (1995).

En los estudios de la década de los noventa predomina una perspectiva que combina el análisis económico con consideraciones sobre los efectos del sistema fiscal mexicano en la distribución del ingreso y el desarrollo regional. Hacia la segunda mitad de la década –sobre todo después del inicio de la administración de Ernesto Zedillo–, los textos se refieren a las reformas tributarias y al federalismo fiscal. Ejemplos ilustrativos son Astudillo (1989), Carciofi, Centrángolo y Barris (1993), Arellano (1994), Urzúa (1994), Sempere y Sobarzo (1994, 1996 y 1998), Gamboa (1996 y 2001), y Sobarzo (1999).

Ya desde el inicio del sexenio que recién concluye, el tema del federalismo fiscal y de la estructura impositiva ha sido abordado en gran medida con el impulso del debate ocasionado por la iniciativa de reforma fiscal presentada ante el Congreso por el presidente Fox en el año 2001. Al respecto, pueden verse Fernández (2001), Colmenares (2001), Elizondo (2001) y Pazos (2001). La preocupación en estos trabajos se centra en la fragilidad del sistema impositivo mexicano y en probables soluciones técnicas y fiscales a la misma.

El trabajo más reciente e importante sobre el presupuesto es el coordinado por Juan Pablo Guerrero (2004). Este texto es una recopilación de diversas investigaciones. Sus preocupaciones centrales son muy cercanas a la Administración Pública y la Economía, las cuales versan sobre la transparencia presupuestaria en varios países de América Latina –México incluido–, sobre el impacto de las transferencias de gasto y potestades presupuestarias hacia los gobiernos locales así como sobre la incidencia del gasto social en la superación de la pobreza y los rezagos sociales.

Después de 1997 el interés por el estudio del papel de la Legislatura en el proceso presupuestario se ha avivado. Esto se debe a que a partir de ese año el proceso de

aprobación legislativa del Presupuesto dejó de ser una mera *formalidad* para sancionar, legitimando a través del voto mayoritario priísta en la cámaras del Congreso, las iniciativas presidenciales de gasto e ingresos. La ausencia de mayoría absoluta en la Cámara de Diputados como resultado de los comicios federales de ese año tuvo el efecto, precisamente, de acotar la discrecionalidad con la que desde décadas atrás la Presidencia de la República había diseñado y ejercido el presupuesto con el apoyo del control de su partido sobre el ámbito legislativo.

En este renovado interés por los aspectos políticos del presupuesto federal, Díaz Cayeros (1997a, 1997b y 1998) ha estudiado el sistema fiscal y el gasto público en el sistema político en el cual el PRI fue el partido hegemónico. Para este autor, la centralización de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo en ese sistema fue producto de un esfuerzo de coordinación alcanzado en un sistema de partido centralizado –el PRI– como solución pragmática a los dilemas de competencia política y de coordinación nacional tras el azaroso periodo revolucionario. Sin embargo, los estudios de este autor concluyen sólo señalando que esa estructura se estaba volviendo obsoleta por el avance de la pluralidad en los tres niveles de gobierno hacia la segunda mitad de los años noventa y no se aboca al análisis de las particularidades propias del gobierno sin mayoría.

Díaz y Magaloni (1998) y Hernández y Luna (1998) han estudiado la dinámica del proceso de aprobación legislativa del presupuesto en el gobierno unificado bajo control de PRI. Además de traer a primer plano el análisis del procedimiento de aprobación legislativa, estos textos muestran que las observaciones de Wilkie sobre la débil autoridad presupuestaria de nuestro Congreso bajo gobierno unificado seguían siendo válidas casi treinta años después.

Hernández y Luna estudian la aprobación del presupuesto federal entre 1982 y 1995 en el contexto de los ajustes estructurales al modelo de desarrollo económico implementados por las administraciones federales de Miguel De la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari. Se trata de un texto de Historia que describe básicamente los debates sobre el gasto y los ingresos públicos entablados entre las representaciones parlamentarias de los partidos políticos. Una de las principales afirmaciones de las autoras va en el sentido de que en el periodo que estudian, “el consenso permitió una relación inédita de corresponsabilidad entre los dos poderes, Legislativo y Ejecutivo, en materia económica, e impulsó el

nacimiento de un tipo de alianza entre los poderes propia de una democracia”<sup>5</sup>. El problema con esta perspectiva es que los datos muestran control de un solo partido, el PRI, sobre el procedimiento. El escenario pintado en el libro, contrario a la conclusión de las autoras, muestra muchas cosas pero no precisamente una relación entre Poderes *propia de una democracia* habida cuenta del control unipartidista en la aprobación de las finanzas públicas como aval mayoritario a las preferencias presidenciales.

En todo caso, un valor de este trabajo radica en que las autoras muestran que la aprobación del presupuesto dejó de ser desde 1982 un ritual monótono de lisonja y aprobación automática de las iniciativas presidenciales para convertirse en uno de los momentos privilegiados por los partidos opositores para criticar la política de ajuste económico entre 1982 y 1994 y lo que consideraban la subordinación de las mayorías del PRI en la Cámara de Diputados y en el Senado ante el presidente de la República. Reformando los argumentos, en todo caso el trabajo mencionado muestra una mayor y mejor *expresión de la pluralidad* de las propuestas sobre el presupuesto, pero no un mejor *balance de autoridad* presupuestaria entre Ejecutivo y Legislativo.

Michel Padilla (2000) hace una síntesis de las características de las iniciativas de presupuesto, de los aspectos fiscales de las mismas y de las modificaciones que les realizaron los diputados durante la LVII Legislatura (1997-2000). Igualmente describe las particularidades de cada uno de los procesos de aprobación del presupuesto durante la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados, básicamente interesado en narrar a grandes rasgos lo ocurrido en esos procesos. Padilla muestra que a partir de 1997 la influencia legislativa sobre las iniciativas presidenciales aumenta en comparación a los escasos e insignificantes cambios introducidos en los años inmediatos previos.

Díaz y Magaloni muestran que la tónica del procedimiento bajo control unipartidista entre 1960 y 1982, fue precisamente la ausencia de influencia legislativa sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación. Hasta los años ochenta, señalan, la Cámara de Diputados no introdujo cambios a las iniciativas de gasto público del Ejecutivo Federal. Para explicar lo que llaman *abdicación* del Congreso respecto de sus facultades legislativas en materia presupuestal, polemizan con la afirmación de que el presidencialismo mexicano –causa estructural de dicha abdicación, según su opinión- emanó directamente de la Constitución. Para estos autores, la explicación de fondo se encuentra en el control

---

<sup>5</sup> Cfr. Pág. 53.

unipartidista de las instituciones y en el sistema de partido hegemónico durante el periodo mencionado. Es importante señalar que esta explicación abrió hacia finales de la década pasada a una interpretación *neoinstitucional* de la dinámica del procedimiento bajo gobierno unificado priísta estrechamente vinculada a la que treinta años antes había elaborado Wilkie.

Retomando la argumentación de Wilkie, para Díaz y Magaloni el enorme poder del presidente de la República en el ámbito presupuestal no se explicaba por el sistema presidencial de nuestra Constitución, sino por el control que el PRI ejerció sobre el Congreso de la Unión y por los incentivos a la disciplina de las mayorías legislativas del PRI, incentivos generados por el sistema de partido hegemónico.

El valor de este texto en la discusión presente reside en la abierta polémica que los autores establecen con las interpretaciones del Derecho y de la Administración Pública sobre el procedimiento. En efecto, en las interpretaciones pertenecientes a esas disciplinas generalmente se ha asociado la centralización de la autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal y la debilidad legislativa en materia presupuestaria bajo gobierno unificado como resultado del conjunto de atribuciones concedidas a una Presidencia *constitucionalmente fuerte*. Si bien ha sido importante para el estudio del tema que estos autores hayan traído a discusión el efecto del marco constitucional y regulatorio del procedimiento en el contexto político del sistema de partidos en el cual el PRI fue hegemónico, no abordan el periodo de gobierno sin mayoría.

Precisamente Slomianski (1998), Ugalde (1997, 2000a y 2000b) y Weldon (2002) han estudiado el proceso de aprobación legislativa del presupuesto en el periodo de *transición* del gobierno unificado bajo control del PRI al gobierno sin mayoría.

Aunque el trabajo de Slomianski sigue siendo muy descriptivo acerca del proceso formal de presupuestación y del contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, resalta su observación del cambio en las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo durante el primer año de gobierno sin mayoría. Señala que entre 1960 y 1970 la negociación del gasto público se realizaba fuera de la Legislatura entre los comisionados del Ejecutivo Federal y aquellos del partido mayoritario. El cambio más significativo en ese sentido ha sido, según este autor, la recuperación de la Cámara de Diputados como el espacio en el cual se negocia el Presupuesto de Egresos entre las fracciones parlamentarias de los partidos y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).



Este autor nos ha mostrado que a pesar de que el marco constitucional regulatorio del procedimiento continuaba siendo el mismo, la nueva correlación de fuerzas se constituyó como la clave explicativa del nuevo equilibrio de autoridad presupuestaria entre Ejecutivo y Legislativo. En este sentido, el trabajo de Slomianski fortalece la perspectiva que busca superar la mera descripción de facultades presupuestarias en las explicaciones en el balance de *poder de la bolsa* entre Ejecutivo y Legislativo.

En la misma tendencia Ugalde encuentra, como Díaz y Magaloni, que durante el tiempo en cual el PRI mantuvo el control mayoritario en la Cámara de Diputados dicho órgano legislativo aprobó prácticamente sin cambios las propuestas de gasto público enviadas por el Ejecutivo Federal. Para este autor, las variables que explican la escasa influencia legislativa sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación entre 1970 y 1997 son *estructurales y motivacionales*.

Las primeras se refieren a la autoridad legal -marco constitucional- que regula el proceso de aprobación legislativa del gasto público. En cuanto a las *motivacionales*, se trata del sistema de partidos en el cual el PRI fue hegemónico así como del presidencialismo. En el sistema político en el cual el Revolucionario Institucional fue hegemónico, sostiene Ugalde, los poderes de promoción política del Ejecutivo Federal desincentivaron a los legisladores priístas para contrapesar la autoridad del mismo en materia presupuestal. Esos poderes se derivaron del carácter del presidente de la República como *jefe real* del PRI, así como por el control que tenía sobre las nominaciones de candidatos priístas al Congreso –control reforzado por la cláusula constitucional de no re-elección parlamentaria consecutiva- y por el control que ejerció sobre los liderazgos parlamentarios de su partido.

Ante la ocurrencia del primer gobierno sin mayoría,<sup>6</sup> Ugalde encuentra que entre 1997 y 1999 se realizan cambios importantes a las iniciativas de gasto público del Ejecutivo, cambios *impensables* en años de hegemonía priísta. La interpretación de Ugalde tiene una notable deuda con los argumentos esgrimidos en su oportunidad por Wilkie y por Díaz y Magaloni. Pero a diferencia de estos últimos, es notable que el marco constitucional y legal obtiene una consideración particular por parte de este autor en la interpretación del periodo de gobierno unificado.

Con argumentos parecidos, Weldon (2002) propone una interpretación del procedimiento de aprobación legislativa del presupuesto bajo gobierno unificado y en los

---

<sup>6</sup> El autor dice *gobierno dividido*.

primeros años de gobierno sin mayoría en el cual combina tanto el marco político como el constitucional-legal. El autor analiza la interacción entre el sistema de partidos y las relaciones institucionales en materia presupuestaria, constitucionalmente definidas, entre las ramas Ejecutiva y Legislativa de gobierno.

En su opinión, para comprender el procedimiento en el gobierno unificado *priista* es indispensable referirse al fenómeno del presidencialismo y enumera cuatro condiciones que lo han fundamentado. La primera es una Constitución que establece un régimen presidencial de separación e independencia entre Ejecutivo y Legislativo, en el cual el Ejecutivo goza de amplias facultades. Las otras tres son condiciones que trascienden el marco constitucional -facultades *metaconstitucionales*- y que dependen de las relaciones partidistas entre el presidente y los otros poderes. La segunda condición es la presencia de un gobierno unificado, donde el partido mayoritario –el Revolucionario Institucional- controló tanto la presidencia de la República como ambas Cámaras del Congreso. La tercera era la observancia de disciplina dentro del partido mayoritario la cual convertía en obligatorias para los legisladores priistas las decisiones presidenciales y partidarias. Finalmente, ha sido necesario que el titular del Ejecutivo cumpla la doble función de ser tanto presidente de la República como jefe máximo de su partido, el partido *oficial*. Cuando alguna o algunas de estas condiciones se debilita, Weldon sostiene que el presidencialismo decae y que el presidente mantiene sólo los poderes que le garantiza la Constitución.

Con evidencia de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación entre 1917 y 1999, Weldon muestra que en presencia de las tres condiciones mencionadas el gasto público es aprobado por la Cámara de Diputados sin cambios o con cambios irrelevantes para el conjunto de las asignaciones, y que de hecho sólo hasta 1999 se introdujeron cambios que la SHCP consideró como *inaceptables*. Sin embargo, la evidencia considerada por este autor sólo cubre dos de los nueve años de gobierno sin mayoría que en este trabajo se abordan.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Usando el esquema de facultades *metaconstitucionales* presentado por Weldon (2002a) en un trabajo previo sobre el presidencialismo mexicano, quien esto escribe ha estudiado los procesos de aprobación legislativa del Presupuesto de Egresos de la Federación entre 1988 y 2000 (Carpio, 2002). Además de presentar las posiciones de los partidos ante la política de gasto público del Ejecutivo Federal, lo cual es la materia fundamental de dicho estudio, mi trabajo concluye que los tres poderes *metaconstitucionales* coincidieron en el periodo 1988-1997, de manera que el Ejecutivo Federal pudo lograr la aprobación de su proyecto de gasto público prácticamente sin cambios y con el apoyo *cerrado* de la bancada de su partido. En cuanto al periodo 1997-2000, se apunta que una de las condiciones –el gobierno unificado- no se cumple, por lo que la aprobación del Presupuesto de Egresos sólo fue posible tras intensas negociaciones que se expresaron en

Por su parte, Casar (s/f y 2001) revisa el procedimiento de aprobación legislativa del presupuesto en la LVII Legislatura. Tres variables son objeto de su atención: el marco normativo –constitucional- que regula la negociación presupuestal, la composición del Congreso, y el comportamiento de los legisladores y las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados con especial atención a la importancia de la disciplina en la construcción de coaliciones legislativas para la aprobación del presupuesto. Esta autora propone precisamente una perspectiva de análisis que recupera tanto las variables constitucionales y legales como las políticas.

Para Casar, el desenlace del proceso de aprobación legislativa del presupuesto no se explica en México por el balance entre Poderes establecido en la Constitución, sino por la composición partidista de las instituciones que intervienen en el proceso, así como por la actuación de los actores relevantes en el mismo. Por eso, aunque no se puede afirmar que el Ejecutivo en México tenga facultades constitucionales en materia presupuestaria que lo fortalezcan de manera excesiva ante el Congreso, en la práctica el entramado institucional del sistema político en el cual el PRI era hegemónico anuló la acción autónoma del Poder Legislativo dejando en manos del presidente de la República las decisiones en materia presupuestal.

### **1.3 El estudio de la aprobación legislativa del presupuesto federal: de la certeza autoritaria al debate sobre sus riesgos y sus oportunidades en el proceso de democratización. Reevaluando los argumentos.**

Debido a los efectos de la nueva correlación de fuerzas en el Congreso, la aprobación legislativa del presupuesto se ha convertido en un objeto de estudio importante sobre el cambio democrático en México. El perder el PRI la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, perdió también el control que había mantenido durante décadas sobre el procedimiento de forma tal que la aprobación anual del presupuesto se ha transformado en un momento clave para entender la nueva relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

---

diversos cambios a las iniciativas presidenciales, particularmente por alianzas entre el PRI y el Partido Acción Nacional (PAN).

Es así pues en los dos últimos gobiernos sin mayoría el presupuesto debe ser negociado con y entre las representaciones parlamentarias de las diversas fuerzas políticas, de manera tal que se ha hecho realidad el principio democrático de que en gobiernos minoritarios, gobernar es posible sólo a través de las coaliciones.<sup>8</sup> Por esta razón, la Legislatura federal ha recuperado su papel constitucionalmente establecido como arena efectiva de la negociación y aprobación de las finanzas públicas.

Durante el gobierno del panista Vicente Fox la relevancia del estudio del proceso de aprobación legislativa del presupuesto ha persistido, no sólo por el hecho de que nuevamente el partido del presidente no tiene mayoría en el Congreso, sino porque al haber perdido el PRI la elección presidencial, el tema se presenta como fundamental en el análisis de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la etapa de consolidación democrática en nuestro país.

En ese contexto, el estudio de la aprobación legislativa de las finanzas públicas ha transitado hacia una perspectiva que considera la importancia tanto de las instituciones como de los actores políticos relevantes involucrados en el procedimiento aquí estudiado. Esta corriente teórica propone superar tanto las explicaciones centradas en la mera descripción de las atribuciones ejecutiva y legislativa en materia presupuestaria, así como las de algunas escuelas de interpretación del sistema político mexicano las cuales han desdeñado el análisis de las reglas de la relación entre Ejecutivo y Legislativo al considerarlas irrelevantes ante otros factores *estructurales* como la economía o la cultura.

Para esta nueva opción, el resultado del procedimiento no es sólo producto de la distribución de competencias presupuestarias entre Poderes y centros de decisión, sino también de la interacción de los actores políticos involucrados en las instituciones. Es verdad que los trabajos arriba reseñados muestran la diversidad metodológica e interpretativa propia del autodenominado *nuevo* institucionalismo. Pero la coincidencia teórica compartida es la importancia concedida a la interacción entre actores políticos, interacción constreñida tanto por la reglas del procedimiento como por factores político-partidarios.

En esta sección, me concentro en dos interpretaciones. Junto al *entusiasmo* democrático por la reactivación de la autoridad presupuestaria de la Legislatura, se encuentra el análisis centrado en la preocupación por los riesgos de parálisis institucional en caso de que no se

---

<sup>8</sup> Este asunto de las coaliciones es abordado en diferentes partes del texto según es pertinente.

logren los acuerdos entre las fuerzas políticas y el Ejecutivo para la aprobación del presupuesto.

*Aprobación legislativa de la finanzas públicas y cambio democrático en México. Reevaluando dos perspectivas en competencia*<sup>9</sup>

Aunque el estudio del cambio político en México ha sido extenso y variado (Carpio, 2000), ha predominado la tendencia a narrar sus peripecias, contradicciones y peligros<sup>10</sup> más que a estudiar sus procedimientos institucionales (Crespo, 1996). Además, los procedimientos electorales ha concentrado la atención de los analistas del cambio institucional. En efecto, a partir de la reforma política del sexenio de José López Portillo y durante los años ochenta y noventa, los comicios se convirtieron en el objeto de estudio por excelencia del cambio político en el país (Woldenberg, Becerra y Salazar, 2000). Excepto por contadas excepciones,<sup>11</sup> durante los años ochenta y noventa el interés por las instituciones en el cambio democrático –excepto las de tipo electoral- ha estado casi ausente.

Esta tendencia académica es en buena medida reflejo de un fenómeno más amplio. Las nuevas democracias en América Latina se han consolidado generalmente como democracias electorales debido a la necesidad de establecer condiciones mínimas de competencia y convivencia entre los actores políticos una vez que los gobiernos no democráticos son ya insostenibles. Un notable atraso en la reforma de otros procedimientos

<sup>9</sup> No pretendo decir que los autores que reviso a continuación se identificarían a sí mismos como *institucionalistas*.

<sup>10</sup> Considérese, como ejemplo, una versión muy popular sobre la democratización de la política en México hasta antes de la derrota presidencial del PRI en la elección presidencial del año 2000. Hubo quienes consideraron que los posibles desenlaces de la *transición inconclusa* –retomando la expresión forjada por Gómez Tagle (1997)- podría estancarse en una *cuasidemocracia* o *democracia de fachada* (Cansino, 1994) como consecuencia de la institucionalización de procedimientos semidemocráticos en el régimen (Loaeza, 1994). Esta argumentación se deriva de las teorías de la época sobre transiciones a la democracia, así como de los argumentos de Middlebrook, (1988) en su estudio sobre los efectos de la reforma político-electoral del sexenio de López Portillo sobre el sistema de partidos mexicano.

<sup>11</sup> Dos obras importantes en la *apertura* del debate *neoinstitucional* sobre el cambio político en México a mediados de los noventa fueron las de Lujambio (1995) y Cárdenas Gracia (1996).

No es que los politólogos no hubieran abordado el análisis de las instituciones mexicanas. Pero las escuelas de interpretación del sistema político mexicano acusan un notable legado de las corrientes marxista y estructural funcionalista predominantes hasta hace poco en la Ciencia Política mexicana. Así, es posible encontrar una pléyade de estudios que encuentran en la economía, en la cultura y en la historia del país las explicaciones no sólo sobre los cambios en marcha, sino también sobre los alcances y limitaciones de la entonces *probable pero retrasada* democratización mexicana. Ni hablar de acuerdos sobre ritmos y etapas del cambio, difíciles de encontrar en la abundante literatura sobre el tema. Además, tómesese en cuenta que los términos del debate dependen en buena medida de las diversas disciplinas en que tienen lugar. Quien esto escribe buscó entonces identificar bajo dos bandos argumentativos –*institucionales-reformistas* y *transicionistas*- al archipiélago de actores y analistas del cambio político en México (2000).

es observable en varios casos, principalmente los referidos a la rendición de cuentas y al equilibrio entre Poderes, en comparación con los propios de la democracia electoral (O'Donnell, 1999). Así, hacia el estudio de los procedimientos electorales se ha volcado la atención de los analistas en las nuevas democracias, y México no ha sido la excepción.

En los estudios que se han realizado sobre el tema de este trabajo tras la ocurrencia gobierno sin mayoría en 1997 pueden distinguirse preocupaciones en dos sentidos. Uno *positivo* y uno *negativo*.

Por una parte, se encuentran los estudios que han subrayado nociones *positivas*. Es decir, la profundización y consolidación de la democracia a partir del fortalecimiento de la autoridad presupuestaria de la Legislatura como contrapeso de la autoridad del Ejecutivo. Esta visión también señala como positivo en el cambio democrático la cooperación entre partidos y entre Poderes en la aprobación del presupuesto. En esta noción se subraya que la Legislatura mexicana se ha fortalecido como la arena efectiva de la negociación del presupuesto entre las fuerzas partidarias y el gobierno federal en tanto que en el viejo régimen de presidencialismo y sistema de partido hegemónico la negociación se realizaba fuera de la arena legislativa bajo el arbitrio de la Presidencia de la República y a través de los canales de intermediación del partido hegemónico.

En esta tendencia, Hernández y Luna (1998) subrayan el fortalecimiento del Congreso como arena de la expresión de la pluralidad partidaria en el periodo 1982-1997. Para Díaz y Magaloni (1998) uno de los efectos sobresalientes de la reforma electoral de los años setenta fue llevar al Congreso una mayor pluralidad de voces que si bien no se tradujo en un contrapeso efectivo a la autoridad presupuestaria del Ejecutivo, sí tuvo la virtud de convertir a la Cámara de Diputados en un escaparate de controversia entre los partidos de oposición con el Ejecutivo Federal y su partido, el PRI. Ugalde (1997, 2000a y 2000b) ha mostrado que a mayor pluralidad en la Cámara de Diputados, también se fortaleció de manera significativa la capacidad de supervisión legislativa sobre las finanzas públicas sobre todo a partir de 1997.

Weldon (2002b) y Carpio (2002) han subrayado la importancia del periodo de transición del gobierno unificado bajo control del PRI al gobierno sin mayoría del periodo 1997-2000 en el fortalecimiento de la autoridad presupuestaria de la Cámara de Diputados. Anclado en hipótesis sobre la interacción entre el sistema de partidos y el entramado institucional en el cambio político mexicano, Weldon sostiene que a menores poderes partidistas del

presidente de la República –sus facultades *metaconstitucionales*- corresponde mayor capacidad de la Legislatura para ejercer influencia –introducir cambios- a las iniciativas de presupuesto federal. Carpio (2002) básicamente aplica el marco de análisis de Weldon (ídem; 2002a) para ilustrar el caso de la aprobación del PEF en la Cámara de Diputados, profundizando no sólo en la cantidad sino también en la orientación de los mismos.

Moviéndose aún más hacia la *neutralidad*, se encuentran Slomianski (1998), Michel (2000), Casar (s/f y 2001), Casar, Guerrero y Revilla (2000) y Sour, Ortega y San Sebastián (2003). En estos trabajos, la noción positiva en el sentido del fortalecimiento de la autoridad presupuestaria de la Legislatura se expresa en el recuento de una mayor cantidad de cambios introducidos por los legisladores federales a las iniciativas presidenciales.<sup>12</sup>

Sobre las argumentaciones que subrayan una noción *negativa* del cambio, ha sido muy influyente el trabajo de Carrillo y Lujambio (1998). Insistiendo en los argumentos de Juan Linz sobre los riesgos para la democracia en la combinación entre sistema presidencial y multipartidismo, los autores han argumentado que el sistema de distribución de facultades presupuestarias entre Ejecutivo y Legislativo, así como la ausencia de un mecanismo constitucional de reconducción presupuestal, configuran en el caso mexicano un explosivo cóctel político e institucional que podría llevar al país a la ingobernabilidad en cualquier momento.

Para los autores, en tanto el sistema de partidos es fuente potencial de dispersión de autoridad presupuestaria debido a la ausencia de incentivos de los partidos opositores –en conjunto, mayoritarios frente al partido del Ejecutivo- para cooperar, el marco constitucional regulatorio del procedimiento agrega incertidumbre institucional –fuente potencial de parálisis- en pleno proceso de cambio democrático.

Si consideramos ambas perspectivas, vemos que la importancia del tema aquí tratado es doble para el caso mexicano. Primero, el procedimiento está ligado a la viabilidad del régimen. Bajo condiciones extremas, a la supervivencia de la democracia: sin presupuesto aprobado, el gobierno no funciona. En pleno proceso democratizador la inestabilidad, la incertidumbre provocada por reglas inadecuadas, así como la pugna entre los actores políticos por apropiarse del procedimiento pueden constituirse en factores que podrían socavar la democracia en etapas tempranas de su consolidación. En un segundo sentido,

---

<sup>12</sup> Es notable la ausencia de propuestas para interpretar la influencia legislativa sobre el presupuesto en el periodo de gobierno sin mayoría. Me ocupo de ese asunto en el siguiente capítulo.

está ligado al rendimiento de la política democrática en el nuevo régimen: a mayor concentración de autoridad presupuestaria, la política tiende a ser centralizada en detrimento de la coordinación entre niveles de gobierno y entre los Poderes del Estado. La pérdida de contrapesos resultante derivaría en déficit democrático.

Es interesante que en la discusión los argumentos esgrimidos por Carrillo y Lujambio han dominado en buena medida las críticas al arreglo institucional mexicano de aprobación del presupuesto. Pero nueve años de aprobación consecutiva de los gastos e ingresos federales introducen cuestionamientos sobre el alcance explicativo de esta perspectiva. Unos años después, Lujambio (2000 y 2001) reformuló algunos de sus argumentos aunque ha mantenido el núcleo *linzeano* de su crítica al marco institucional –sistema presidencial, reglas constitucionales y sistema de partidos de pluralismo moderado- en el cual se desarrolla el procedimiento en México.

Me parece que es posible avanzar sustancialmente en la discusión sobre las virtudes democráticas y los riesgos del procedimiento usando una perspectiva que considera ambas caras de la moneda.

Mi propuesta es que resulta fundamental discutir el papel de la Legislatura como la arena en la cual el procedimiento tiene lugar para explicar sus potencialidades democráticas tanto como sus riesgos para la consolidación del régimen democrático. En esa labor, es importante discutir equilibradamente sobre las nociones positiva y negativa del problema estudiado.

El primer asunto es ubicar el problema en su justa dimensión. En primer lugar, las nociones positivas del cambio subrayan la importancia del procedimiento en la democratización del régimen. Es decir, en la transición democrática y en el establecimiento del régimen democrático, ambos procesos íntimamente relacionados con la *consolidación democrática*.<sup>13</sup>

---

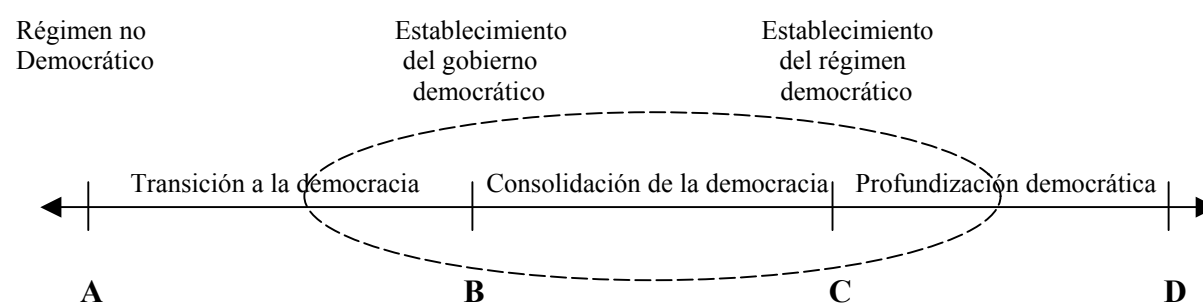
<sup>13</sup> Entiendo como *transición a la democracia* el proceso que va de la introducción de medidas liberalizadoras en un régimen no democrático al establecimiento del gobierno democrático, proceso concluido cuando dada la competitividad en el sistema de partidos y en el sistema electoral, es posible garantizar la competitividad del sistema político mismo y la alternancia en el gobierno. Me acojo a las definiciones de O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988). Por *consolidación democrática* entiendo el proceso de *completar la democracia* en el sentido de *instaurar el régimen democrático* no sólo superando los riesgos de retroceso autoritario (Schedler, 1998; Hakim and Loewenthal; 1991), sino también en la *institucionalización del entramado democrático* (Morlino, 1998) que convierte, eventualmente, a las reglas de convivencia y competencia democráticas en el único juego válido en el sistema político



Las negativas, por su parte, nos recuerdan que la viabilidad de nuestra consolidación democrática depende en buena medida de la capacidad de las instituciones y de las fuerzas partidarias para gobernar coordinándose en la autonomía, alertando sobre los riesgos de la combinación de fragmentación y polarización partidista en un marco institucional inadecuado –la *incertidumbre constitucional* subrayada por Carrillo y Lujambio (1998)-, lo cual podría conducir a la dispersión de la autoridad presupuestaria y poner en serio riesgo la supervivencia misma de la naciente democracia. Una tendencia más *neutral*, pero no por ello menos importante, insiste en la *organización de la democracia* institucionalizando las reglas del juego.

Muestro ambas tendencias en la figura siguiente:

**FIGURA 1<sup>14</sup>**  
**NOCIONES NEGATIVAS, NEUTRALES Y POSITIVAS SOBRE LA APROBACIÓN LEGISLATIVA DEL PRESUPUESTO EN EL CAMBIO POLÍTICO**



En palabras simples, los *abogados* de la noción positiva subrayan procesos que van de A a B –el terreno propio de la *transitología*, por usar un término muy popular en la pasada década-, y de B a C –el terreno de la *consolidología*, por usar el amigable término acuñado por Schedler, (1998). En los estudios sobre la aprobación legislativa de las finanzas públicas bajo gobierno sin mayoría, esta visión ensalza los efectos de la pluralidad sobre la autonomía e independencia de autoridad presupuestaria tanto entre Poderes como entre niveles de gobierno. Por su parte, las nociones negativas subrayan el riesgo de que la fragmentación y polarización en el sistema de partidos y en el gobierno puedan provocar

<sup>14</sup> He adaptado el modelo que Schedler (1998) propone en su estudio sobre las corrientes interpretativas de las transiciones a la democracia.

una muerte repentina de la democracia por la incapacidad de los actores institucionales involucrados para acordar el paquete presupuestario antes del inicio del nuevo año fiscal.

Usando la interpretación propia de las teorías de transiciones a la democracia, el riesgo de regresión institucional ocurre no sólo por concentración de poder en un jugador (Pérez Fernández, 2000), típicamente un Ejecutivo con apoyo militar que decide *patear el tablero* (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1998) en plena transición (B a A) sino por parálisis institucional por ausencia de presupuesto aprobado. En el movimiento de C a D, la democracia persiste en crisis severa que puede terminar en *quiebra*, o bien en D a A, donde la democracia se aborta en pleno proceso de consolidación y se recurre a una opción de concentración de poder por actores que adjudican el desorden y la parálisis institucional a la democracia misma. En puntado marco el espacio de la discusión sobre la organización de la democracia. Tomando prestadas las palabras de Crespo, los estudios en esta tendencia narran los eventos importantes en la transición.<sup>15</sup>

En las siguientes secciones desarrollo los elementos teóricos que guían la exposición del tema estudiado en los capítulos del trabajo. Precisamente subrayo las nociones de *coordinación y contrapeso* entre autoridad presupuestaria, implícitas en las nociones *positivas* del procedimiento, como las claves sobre las cuales la reforma del proceso presupuestario debería avanzar en nuestro país en estos tiempos de cambio democratizador. En ese proceso de reforma, el Congreso y el Federalismo deben ser fundamentales pues se trata de instituciones invaluable para la negociación y el acuerdo entre actores políticos a nivel nacional, y también para evitar la excesiva concentración de poder en un mismo actor lo cual podría derivar en abusos o retrasar aún más la consolidación de la democracia.

La reforma del marco institucional del proceso presupuestario tiene la potencialidad para favorecer la coordinación entre órganos de gobierno así como para prevenir futuros abusos de poder a través de reglas de contrapeso entre Poderes más adecuadas en términos

---

<sup>15</sup> Mi afirmación es que en la literatura sobre el tema predominan tendencias interpretativas claras en uno u otro sentido. Sin embargo, no es extraño encontrar que los partidarios de una u otra noción consideren otras perspectivas sobre todo para apuntalar sus propias argumentaciones. Esto ocurre principalmente con la tercera. Así, los partidarios de la arena legislativa como representación popular argumentan que el Congreso debería prevalecer sobre la autoridad presupuestaria del Ejecutivo. En una corriente en particular, esto sería *consolidación democrática*. Para otros, la consolidación de la democracia requiere que las reglas del procedimiento se inclinen por la estabilidad y la continuidad, y suelen pronunciarse exactamente en sentido contrario.

Como muestro al analizar la reinstitucionalización del procedimiento, las interpretaciones sobre el marco regulatorio del procedimiento y las propuestas de reforma del mismo son también variadas y no en pocas ocasiones, acusan eclecticismo.

democráticos, en primer lugar. En segundo lugar, se trata de una reforma que puede paliar los efectos de las tendencias a la polarización –generadas en la competencia por el poder– introduciendo mecanismos para favorecer la certidumbre promoviendo reglas de cooperación y de compromiso entre los actores e instituciones involucrados.

Como muestro en los capítulos subsecuentes, estoy conciente de la importancia que eventos coyunturales y la actuación de personajes importantes tienen en el fenómeno político. Pero precisamente ante el papel polarizador que eventos coyunturales y personajes importantes han desempeñado en detrimento de la consolidación democrática del procedimiento, abogo por la vía institucional. Al talento y la visceralidad personales y a la circunstancia, opongo una apuesta a favor de la longevidad de los procedimientos democráticos.

Pero antes de las conclusiones, comencemos por el principio. En las páginas siguientes, analizo con cierto detalle los sustentos teóricos de las nociones arriba discutidas. En tanto las positivas subrayan los mecanismos de contrapeso y cooperación entre Poderes y centros de poder político en el proceso presupuestario como fundamentales para la democracia, las negativas centran su argumentación en la combinación de polarización en el sistema de partidos con sistema presidencial de gobierno y marco regulatorio del proceso presupuestario. Como concluyo en este capítulo, los resultados de las investigaciones sobre el problema estudiado en este trabajo dependen en buena medida de la perspectiva privilegiada.<sup>16</sup>

#### **1.4 Proceso presupuestario, democracia y democratización. El problema en los gobiernos presidenciales sin mayoría**

##### *La democracia como entramado institucional*

Uno de los campos de investigación más prolíficos del cambio político al menos durante los últimos treinta años ha sido el de la democratización de amplias regiones del planeta.<sup>17</sup> En una parte sustantiva, este campo de estudio –coloquial y amigablemente llamado *transitología*– se ha nutrido de perspectivas que entienden dicho cambio como un proceso en el cual los indicadores de democratización giran alrededor de la instauración o

<sup>16</sup> El lector interesado en entrar de lleno al estudio del caso puede ir directamente al capítulo segundo.

<sup>17</sup> Schedler (1998) habla de 60 casos nacionales en aproximadamente los últimos 25 años del siglo pasado.

restauración de procedimientos y reglas democráticos (Cansino, 1999; Comparative Politics, 1997).<sup>18</sup>

En medio de la gran cantidad de modelos que han sido elaborados para describir y explicar la democratización de una considerable cantidad de países en las últimas décadas, la perspectiva institucional ofrece un instrumental teórico que permite establecer criterios sobre procedimientos y reglas para conocer el grado de democracia y de democratización en casos concretos. Así, aunque el debate sobre la democracia es tan viejo como las raíces filosóficas de la Ciencia Política,<sup>19</sup> el interés fundamental de las teorías institucionales de la democracia actual se encuentra en el conjunto de procedimientos y reglas de la representación del pluralismo y de la toma de decisiones que caracterizan a este tipo de régimen.

En ese sentido, el conjunto de procedimientos y reglas característicos de la democracia pueden ser agrupados en tres grupos. El primero se refiere a los mecanismos para la integración del gobierno a través de elecciones periódicas, plurales y limpias. El segundo, con los mecanismos que protegen determinados derechos y libertades grupales e individuales de la intromisión del poder público. En tercer lugar, en el derecho ciudadano a llamar a cuentas y sancionar a sus gobernantes en caso de abuso de poder o negligencia en el ejercicio de sus funciones. Una definición institucional de la democracia política, en este sentido, es de carácter procedimental.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> La bibliografía al respecto es extensa. Sólo para ilustrar algunas de las tendencias predominantes en la misma, pueden identificarse la obra de Morlino (1985) la cual busca subsanar el exceso de *flexibilidad* epistemológica en los estudios sobre cambios en los regímenes. La obra colectiva coordinada por O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988) en cuatro volúmenes sobre las *transiciones a la democracia* en América Latina y en la Europa Occidental es quizá el esfuerzo más significativo por imponer coherencia en la investigación empírica durante los años ochenta. Samuel Huntington (1994) veía una tendencia mundial de cambio que bautizó como *tercera ola democratizadora* en los noventa. Los cambios hacia el libre mercado y la transformación de las instituciones en sentido democrático en Europa del Este también han sido objeto de investigación y teorización constante (World Politics, 1991; Comparative Political Studies, 1995; Remmer, 1995; Comparative Politics, 1997).

<sup>19</sup> De manera general, el problema puede ser rastreado en Sartori (1989a y 1989b), Dahl (1989 y 1991) y Huntington (1987). Aunque en este momento mi interés sobre la democracia no es filosófico o doctrinario, estoy conciente de que en su forma actual la democracia se ha convertido en una suerte de punto de confluencia de diversas teorías políticas. Véase Merino (1993).

<sup>20</sup> Es cierto que la famosa sentencia norteamericana de que la democracia *es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo* –la *fórmula de Lincoln* (Sartori 1989)- muestra un interés añejo por someter al gobierno al control popular, la teoría de la democracia procedimental hace posible concebir en términos concretos un entramado que muestra hasta que punto los ideales democráticos son una práctica institucional cotidiana.

En ese sentido, la democracia puede ser caracterizada como un entramado institucional cuyas fuentes procedimentales pueden ser rastreadas en tres tradiciones políticas.<sup>21</sup> En el primer caso, se trata de los procedimientos de la poliarquía (Dahl; 1989 y 1991), los cuales constituyen el requisito primero e indispensable para saber si un régimen es democrático o no lo es (Huntington, 1987 y 1994). Estos establecen que tienen derecho a gobernar quienes han sido electos por la mayoría en votación pública, plural y limpia. Se trata del procedimiento por excelencia de la democracia desde su aparición en las antiguas *polis* griegas: la elección directa de los gobernantes y funcionarios públicos por voto ciudadano.<sup>22</sup> Esta es la dimensión vertical de la democracia en la cual los ciudadanos

<sup>21</sup> Las críticas son variadas. Algunos consideran que la teoría de la democracia debería hacer menos énfasis en las *reglas del juego* y cimentarse más en los principios de la soberanía popular. En que la voluntad del *pueblo*, pues, fuese la palabra definitiva al tomar decisiones. En este caso, el problema reside en que la perspectiva que enfatiza el *poder del pueblo* como la fuente de la legitimidad de las decisiones ha sido en innumerables casos la coartada ideológica y valorativa de gobiernos no democráticos que han gobernado autoritariamente sobre los pueblos a los que dicen servir (Huntington, 1987).

Los ejemplos sobran desde la *demagogia* en las polis griegas hasta el totalitarismo soviético del periodo estalinista. Para otros, la democracia debería hacer mayor énfasis en la justicia y en la igualdad social. Una democracia, desde esa perspectiva, se conoce no por sus instituciones políticas sino por las condiciones del acceso a la participación en la sociedad. Una de las formas de gobierno que esta teoría ha tomado en la historia ha sido la de los regímenes socialistas, que enfatizan la igualdad de condiciones por sobre la igualdad de oportunidades de la democracia liberal representativa. El problema reside en la cancelación de la libertad que la centralización de la planeación de la igualdad económica y social ha sido característica de los sistemas socialistas. Sistemáticamente, y aún cuando algunos gobiernos socialistas han tolerado mayor disenso y participación que otros (Dahl, 1991), la regla ha sido la dictadura de los dirigentes de los partidos marxistas en esos sistemas.

Otro frente de crítica enfatiza el carácter semántico de la democracia frente al carácter *elitista* de la democracia representativa. Es decir, enfatiza el gobierno del *demos*, o para mayor precisión, de la participación del pueblo (Sartori, 1989a). Sus versiones más extremas exigen la toma de decisiones por votación directa en asambleas ciudadanas. Dado que las dimensiones de las *politeias* actuales implican, concediendo amablemente que tal cosa pueda ser posible, serias dificultades de organización y toma de decisiones en una asamblea de dimensiones nacionales, los experimentos más próximos que pueden invocarse son experiencias bien documentadas y con pésima reputación por encontrarse sometidas a los vuelcos y la inestabilidad propia de las pasiones desatadas y a la manipulación que de las masas hacen los profesionales de la demagogia. El asambleísmo (Loewenstein, 1983) cuando no conduce al desorden y la revuelta, entroniza tiranos que acaban con la libertad.

La virtud de una definición institucional –procedimental, pues- de la democracia es que permite saber con criterios claros qué regímenes son democráticos y cuáles no; en otras palabras, qué tan cercanas son las prácticas políticas cotidianas respecto de los ideales de elección y control de los gobernantes, además de la protección de los espacios de la vida privada de los ciudadanos de la intromisión del poder público. Su límite es que no se plantea el problema de que tan democrática –social, participativa y económicamente- es la sociedad (Linz, 1990). Véase también la breve pero interesante disertación que al respecto hacen Schmitter and Lynn Karl (1991).

<sup>22</sup> Por esta razón se considera que la *prueba de oro* de la democratización de un régimen es la victoria en el gobierno nacional de un partido político o de un candidato o fórmula electoral diferente al que representa el pasado autoritario. Las diferencias aparecen respecto a cuántos relevos constituyen prueba de democratización. Para algunos, uno solo basta aunque se reconocen las posibilidades de retrocesos o regresiones autoritarios –es el caso de quienes siguen a Morlino (1985) y a O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988). Otros (Huntington, 1994) piensan que deben darse al menos tres relevos. Para otros, lo importante son las condiciones *estructurales* del régimen. Es decir, lo importante es que las reglas de la competencia

ejercen control sobre sus gobernantes a través del ejercicio del voto. Comúnmente, se ha considerado a este procedimiento como *el procedimiento* a disposición de los ciudadanos para premiar o castigar a la clase política a partir no sólo de las plataformas que constituyen la oferta electoral de los competidores, sino también a partir de la evaluación de su desempeño en el cargo haciendo uso del voto retrospectivo y prospectivo, respectivamente.

El procedimiento de elección de los gobernantes requiere no sólo del establecimiento de reglas que garanticen la competencia, sino también de aquellas que hagan lo propio respecto de la participación y la oposición. Para ello, las democracias requieren del pluralismo político sustentado en el derecho del ciudadano a votar y ser electo; el derecho a la libre expresión y a disentir; el libre derecho a la información alternativa, es decir, no oficial; y el libre derecho a la organización y asociación independiente (Dahl, 1989 y 1991). En términos de sentido común, los regímenes en los cuales se hostiga, persigue o encarcela a los críticos del sistema y a los opositores leales<sup>23</sup> al tiempo que los dados se cargan a favor del partido o de la fórmula electoral del partido gobernante de manera reiterada no pueden ser considerados democráticos aún cuando las reglas formales lo aparenten. Como lo ha establecido de forma acertada Sartori (2002), la distinción entre *competencia* y *competitividad* se refiere a las condiciones concretas que hacen posible la democracia. En ese sentido, en tanto las reglas de la competencia son indispensables para garantizar el acceso de los opositores a los comicios, la competitividad depende de que en el juego concreto tengan posibilidades de organizarse de forma independiente, ya sea en partidos políticos o en otras asociaciones no partidistas, y ganar. Así, los regímenes democráticos son competitivos en tanto los no democráticos no lo son.

En palabras de Sartori (1989a:259), “la democracia es un sistema en el que *nadie puede seleccionarse a sí mismo, nadie puede investirse a sí mismo con el poder de gobernar y por lo tanto, nadie puede arrogarse un poder incondicional e ilimitado*”.<sup>24</sup>

---

garanticen la competitividad electoral y la realización de comicios limpios, con voto universal y cuyo resultado es reconocido por los contendientes. En esta perspectiva, aún si el partido ganador es el que representa el pasado autoritario, se trata de una verdadera *transición a la democracia* en la cual dicho partido se ha convertido en uno de tipo dominante democrático como ha definido Pempel (1991).

<sup>23</sup> El término *oposición leal* fue acuñado por Linz (1990) para referirse a quienes optan por el camino institucional y electoral para expresar su oposición al sistema en un régimen democrático. Aunque el juego sucio -asesinato, aplicación selectiva y arbitraria de la ley- contra los opositores desleales –guerrilleros, golpistas, terroristas- es un asunto muy delicado dentro de los límites actuales de la democracia, el punto central se refiere al juego entre actores que han aceptado las reglas legítimas de la democracia política.

<sup>24</sup> Cursivas en el original.

En el sentido de la última parte de la cita previa, recientemente (O'Donnell, 1994 y 1999) ha puesto en evidencia la necesidad de reconsiderar la dimensión horizontal de los procedimientos democráticos a fin de poder realizar evaluaciones más completas sobre los grados de democratización en los regímenes políticos en los cuales se instauran o se restauran procedimientos y reglas democráticos.<sup>25</sup> Esta dimensión se constituye con los componentes liberales y republicanos de la democracia política.<sup>26</sup> En tanto los liberales se constituyen con las garantías políticas que impiden la intromisión del poder público en las esferas reservadas a la vida privada, los republicanos corresponden a los principios que guían el ejercicio del poder público de acuerdo al interés general además de prevenir los excesos y castigar los abusos.

Dado que las democracias modernas son escépticas sobre confiar los asuntos públicos a los gobernantes meramente sobre presunciones acerca de sus capacidades para discernir lo que mejor conviene al interés general y sobre los mejores medios para alcanzarlo, la dimensión horizontal de la democracia se constituye por un entramado institucional que establece un sistema de contrapesos entre diversos órganos de poder y diversos centros de autoridad política cuya coordinación en la autonomía es el corazón de la gobernabilidad democrática.<sup>27</sup>

El objetivo no es únicamente introducir racionalidad en el gobierno, sino prevenir el abuso del poder que deriva inevitablemente del ejercicio discrecional y unilateral del poder en el proceso de toma de decisiones (Loewenstein, 1983).<sup>28</sup> Desde esta perspectiva, los

---

<sup>25</sup> Entre las *bajas* de la revolución conductista se encuentra esta perspectiva. Si bien los institucionalistas *viejos* habían privilegiado el análisis de la distribución formal de atribuciones entre los órganos de poder hasta la Segunda Guerra Mundial y sus efectos sobre la gobernabilidad y el comportamiento cívico de los ciudadanos (Peters, 1999), a partir de la posguerra el análisis sistémico concentró sus baterías en las conductas de los actores como fuente de las explicaciones de la política. En sus versiones más ortodoxas, este enfoque ha visto al proceso de toma de decisiones como una *caja negra* dependiente de los estímulos del ambiente sobre el sistema político y concediendo al mismo tiempo el papel central al comportamiento electoral en el juego democrático.

<sup>26</sup> Sería injusto decir que los *viejos* institucionalistas no lo habían considerado de esta manera. Véase la obra clásica de Loewenstein (1983), quien hace depender su clasificación de los gobiernos constitucionales sobre el Estado de Derecho cimentado en la libertad y la igualdad.

<sup>27</sup> Crespo (s/d) hace una rápida pero puntual revisión de las tradiciones políticas que han nutrido este componente de la democracia representativa moderna.

<sup>28</sup> Estos contrapesos se complementan con procedimientos de *accountability* sobre los resultados de las políticas implementadas. Se trata de la responsabilidad que tiene un órgano de poder de rendir cuentas a través de otro poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada. Sobre todo entre los juristas, estos procedimientos son identificados como de *control* entre y dentro de los órganos de poder (Loewenstein, 1983). Algunos autores sugieren, en ese sentido, que el objetivo central de los contrapesos entre el gobierno y la Legislatura es el *control* del Legislativo sobre actos del Ejecutivo (Pedroza, 1996; Cortés Campos y

niveles de concentración y dispersión de autoridad presupuestaria entre los Poderes y entre los niveles de gobierno son indicadores muy importantes de democracia y democratización en los regímenes políticos.

*La noción positiva del procedimiento: contrapeso y coordinación de autoridad presupuestaria entre Poderes y entre niveles de gobierno*

En el mismo sentido en que la dimensión vertical de la democracia depende de autónomos pero interrelacionados centros de poder político –el significado literal de *poliarquía*–, la dimensión horizontal depende de la distribución de facultades y competencias entre diversos pero interrelacionados centros de decisión y poder político. Pero si el fin de la institucionalidad democrática ha sido históricamente la prevención del abuso del poder a través de la instauración de contrapesos en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder, no debe olvidarse que en la actualidad una teoría democrática no puede pasar por alto la necesidad de coordinación entre los actores involucrados en los procesos políticos y en el gobierno.

En el proceso presupuestario, la distribución de facultades entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo<sup>29</sup> constituye la primera línea de constreñimientos institucionales que los gobernantes y los políticos deben observar si sus decisiones han de ser reputadas legítimas, el procedimiento seguido para tomarlas adecuado y por lo tanto, constituirse en obligaciones.<sup>30</sup> En las democracias actuales la autoridad presupuestaria de la Legislatura se

---

Raigosa Sotelo, 2003; Galán Baños y Andrade Ruíz, 2000) en tanto otras perspectivas más amplias enfatizan las mutuas relaciones de *control* (Valadés, 2000; Vázquez Alfaro, 1996; Huerta Ochoa, 2001).

En importante hacer una puntualización. En tanto la tradición jurídica se ha concentrado en el concepto *control*, el nuevo institucionalismo no puede aceptarlo al menos no sin matices. En efecto, *control* implicaría, literalmente, la capacidad de un poder para *controlar* las decisiones del otro. Lógicamente, esto es un absurdo al menos en los márgenes de la democracia pues implica la anulación de la independencia entre órganos de poder. En palabras sencillas, si un poder *controla* los actos del otro en el sentido literal de que se hace obedecer al pie de la letra, el poder *controlado* no es políticamente responsable en el sentido democrático del término. Es decir, obligado a responder, informar y explicar las decisiones tomadas y las políticas implementadas, lo que es *accountability*. Véase el estado de la discusión en Schedler, Diamond and Plattner (1999) y en Przeworski, Stokes and Manin (1999).

<sup>29</sup> El tercer poder es el Judicial, obviamente. Aunque en este texto nos limitamos a las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, no se olvide que el Poder Judicial es central en la consolidación de la democracia pues constituye el engranaje fundamental que hace del régimen un efectivo Estado de Derecho. Sobre esta discusión, puede verse Domingo (1999). En este trabajo, reviso el papel jugado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional referente al PEF para 2005 en el capítulo sobre la reinstitucionalización del procedimiento.

<sup>30</sup> Una fuente de crítica a la teoría de la democracia procedimental, compartida por los diferentes frentes críticos, es el supuesto vaciamiento de valores en la democracia política (Sartori, 1989a). La crítica se ha alimentado, en buena medida, de una visión bastante *primitiva* de la democracia como puesta en escena de



ha constituido como uno de los mecanismos más efectivos para prevenir los excesos del poder político.

En las democracias actuales, tres son los mecanismos institucionales más importantes en la relación entre Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria. El mecanismo de contrapeso más importante de la Legislatura sobre la autoridad presupuestaria del Ejecutivo es la aprobación, con o sin modificaciones, o el rechazo de las iniciativas de ingresos y de gasto públicos del gobierno así como las facultades posteriores para la modificación de los decretos aprobados. Por su parte, las facultades de la rama ejecutiva de gobierno como contrapesos de la autoridad presupuestaria del órgano legislativo son las facultades legislativas para emitir reglamentos de ejecución del presupuesto y la facultades presupuestarias extraordinarias para decretar presupuestos prescindiendo de la autorización legislativa en caso de emergencia. En los sistemas presidenciales, el veto sobre el presupuesto aprobado es la facultad ejecutiva más importante para contrapesar a la Legislatura.

El segundo grupo de constreñimientos institucionales es la distribución de facultades y competencias entre los órganos integrantes del Poder Legislativo, de fundamental relevancia en los países con asambleas legislativas bicamerales (Loewenstein, 1983). Su importancia se ha hecho evidente dado que se trata del sistema preponderante en las democracias actuales (Rossell, 2000). Consiste en la distribución de la función legislativa entre dos asambleas separadas y respectivamente independientes sobre sus asuntos internos pero copartícipes en la legislación por el requisito de aprobación sucesiva de las finanzas públicas.

La función de este mecanismo es introducir un contrapeso generado en la necesidad de coordinar los trabajos legislativos en la aprobación de las finanzas públicas. Dicho

---

complejos procedimientos democráticos interdependientes –la *tecnología política* de la democracia, diría Cerroni (1992)- como mera formalidad procedimental para integrar el gobierno y asignar autoridad para gobernar a través de la celebración periódica de comicios. En esta perspectiva, por ejemplo, los electores eligen entre diferentes opciones, y ese es el *beneficio* social fundamental del procedimiento: la libertad para elegir. En esa tradición académica, la democracia política no es más que el método a través del cual se elige a los gobernantes y funcionarios públicos. En buena medida, el origen de esta visión se debe a las teorías decisional y económica de la democracia cuyos orígenes pueden ser rastreados en las obras de Schumpeter y Downs, respectivamente –sobre este debate, véase Bartolini (2002). Desde la visión institucional –en la cual la democracia es vista como un régimen político-, los procedimientos democráticos no están exentos de valores. La argumentación de los actores al tomar decisiones e implementar políticas públicas no se sustenta sólo en criterios técnicos sino fundamentalmente políticos. El razonamiento que sustenta las argumentaciones es legal, no económico, si acaso se ha de exigir a los ciudadanos obediencia a las decisiones tomadas, lo cual depende de que éstos perciban que se trata de decisiones legítimas.

contrapeso se genera en la participación sucesiva en la aprobación del presupuesto debido a los criterios diferenciados de integración de cada una de las cámaras que integran al Poder Legislativo. En este sentido, en tanto una suele ser integrada a través de unidades electorales basadas en las cifras de la población, la otra suele ser integrada en base a criterios territoriales, los cuales pueden ser regionales o provinciales. La denominación más común para el primer caso, el de la cámara típicamente *popular*, es el de cámara *baja* en tanto se suele denominar *alta* a la otra.

Los sistemas bicamerales establecen criterios para decidir en caso de conflicto entre las cámaras. De la misma manera en que en los sistemas presidenciales el veto suele ser objeto de rigurosa reglamentación constitucional, en estos casos también se establecen requisitos de mayorías para vencer las objeciones de la cámara que funciona como *revisora*. Igualmente, establecen los criterios para decidir el destino de los proyectos de ley que no logran la mayoría necesaria para vencer las objeciones de una de las cámaras.

Otro grupo de constreñimientos está constituido por los contrapesos intra órgano en el Legislativo.<sup>31</sup> El primero se refiere a la *independencia* de la Legislatura,<sup>32</sup> es decir, su capacidad de autogobierno para ordenar y gestionar sus cuestiones internas respecto al poder disciplinario sobre sus miembros así como para dirigir el trabajo parlamentario. En este sentido, cobran relevancia las reglas para la distribución del poder en el gobierno de la asamblea entre los partidos mayoritarios y los minoritarios, así como las reglas del proceso legislativo y las reglas de la participación en el mismo. Las reglas de la independencia funcional, por eso, no sólo son indicadores de autonomía de la Legislatura respecto de otro órgano, principalmente respecto de la influencia del Ejecutivo, sino también sobre el grado de centralización o descentralización en el gobierno legislativo, sobre la capacidad de los líderes de la asamblea y de los partidos para disciplinar a los legisladores, sobre la capacidad individual de influencia sobre los asuntos legislativos, así como sobre la protección de los derechos de las minorías en el proceso legislativo (Loewenstein, 1983).

Finalmente, el tercer grupo de constreñimientos institucionales está constituido por los contrapesos de autoridad presupuestaria entre los niveles de gobierno. Es decir, entre el gobierno nacional o central y los gobiernos locales en los sistemas centralistas, así como entre el gobierno federal y los estados integrantes de la federación en los sistemas federales.

---

<sup>31</sup> Los contrapesos entre Poderes son *inter órgano*.

<sup>32</sup> En la relación entre Poderes, el concepto es *autonomía*.

Estos se constituyen con las facultades y atribuciones *exclusivas* de cada nivel. Los segundos, se constituyen con las *coincidentes* en el sentido de que son empleadas simultáneamente por dos o más niveles. El tercero se constituye con las *concurrentes*, es decir, aquellas que un nivel de gobierno puede ejercer provisional y supletoriamente aunque constitucionalmente no le correspondan (Tena, 2000).

Si bien es cierto que la organización unitaria<sup>33</sup> del gobierno no es incompatible con la democracia, en la actualidad el federalismo tiene una relación estrecha con la misma. En efecto, si el *viejo* institucionalismo había advertido que tendencias hacia la centralización en el Ejecutivo durante el siglo pasado se habían traducido en una pérdida *de facto* de contrapesos entre los órganos de poder –con la consecuente pérdida de interés sobre el papel desempeñado incluso por la cámara *alta* en los procesos de toma de decisión y la centralización de funciones y recursos en los gobiernos nacionales (Wheare, 1971; Loewenstein, 1983), en la actualidad el federalismo ha recuperado una centralidad en los debates sobre los procesos políticos democráticos como sistema que enfatiza la posibilidad de coordinación e integración nacionales en la pluralidad tanto nacional (Lujambio, 1995; Cárdenas Gracia, 1996; Colomer, 1999) como a nivel internacional (Cabrera Beck, 2004; Calvo-García y Felstiner, 2004).

Debido a diversos procesos tanto políticos –principalmente las democratizaciones de amplias regiones del planeta- como regionales –descentralización administrativa y política que ha acompañado a dicha democratización, junto con las consecuentes reafirmaciones étnicas y lingüísticas que ha traído consigo el *resurgimiento de las localidades*-,<sup>34</sup> una acertada caracterización de la democracia política no puede pasar por alto, actualmente, su dimensión horizontal.<sup>35</sup>

Para terminar esta sección, resta subrayar algo obvio pero que debe explicitarse. En el mismo sentido en el cual advertimos que los criterios poliárquicos deben estar sustentados no sólo en el análisis de las reglas formales del juego democrático sino también en el juego

<sup>33</sup> Utilizo esta definición de Wheare (1971) porque he reservado el concepto *centralización* para la concentración de poder político que distingue la democracia y los diversos grados de democratización de los regímenes no democráticos.

<sup>34</sup> A riesgo de sonar repetitivo, aclaro una vez más que este texto se aboca sólo a los *procedimientos* de la democracia política. Sin embargo, aspira a ser algo más que un texto cargado de formalismo jurídico en el estilo del viejo institucionalismo, de forma que he dejado de lado, deliberadamente, mayor profundización en los asuntos constitucionales a favor de profundizar más en los procesos típicamente políticos de la aprobación legislativa del presupuesto.

<sup>35</sup> En ese sentido, Díaz Cayeros (1999) considera que bajo criterios actuales de caracterización de regímenes políticos, *entre el 66 y 75%* de los países con sistemas federales son democracias.

cotidiano, el análisis desde una perspectiva horizontal implica dilucidar también hasta qué punto los contrapesos entre los órganos de decisión son la práctica institucional cotidiana. En términos concretos, *hasta qué punto las reglas del juego democrático son efectivamente las que regulan la toma de decisiones así como la resolución de conflictos entre los jugadores* en el día a día político –para gobernar, en pocas palabras-, y *no sólo hasta qué punto los procedimientos para elegir gobernantes y funcionarios públicos*, típicamente los comicios y la articulación del sistema de partidos, son democráticos.

*La noción negativa del procedimiento: entre la coordinación y la polarización. Los efectos del sistema de partidos*

A las sociedades modernas les caracteriza la separación de la esfera de lo político respecto de las esferas no políticas (Easton, 1997 y 1999). Dada la escisión entre lo político y lo social, actualmente el partido político constituye la organización por excelencia de mediación entre la sociedad civil y el régimen (Cerroni, 1993).<sup>36</sup>

En ese sentido, las formas más importantes y duraderas de acción política colectiva en las democracias son los partidos. Además de competir electoralmente contribuyen con el gobierno a seleccionar las cuestiones que se incluirán en la agenda pública de una sociedad (Skocpol, 1985). Es decir, además de ser el medio a través del cual los gobernantes y una amplia capa de servidores públicos son seleccionados, los partidos *traducen* las preferencias sociales en políticas públicas (Sartori, 2002). En las nuevas democracias se les puede considerar como los principales actores de la transición y consolidación democráticas (Puhle, 2002). Algunos, incluso, han sostenido que una transición exitosa a la democracia depende en gran medida del papel desempeñado por los partidos en la Legislatura como contrapeso a otros Poderes con alcance nacional (Fish, 2006).

Por ello, los partidos políticos se encuentran en el núcleo de la política en la democracia moderna, la cual sería impensable sin las funciones que los partidos desempeñan como organizaciones electorales, en el gobierno y en las instituciones representativas, principalmente en la Legislatura donde participan en la formación y aprobación de las políticas públicas, otorgan legitimidad a las mismas y sirven como vehículos para el escrutinio público sobre los procesos políticos (Heidar and Koole, 2000). Existen buenas razones para pensar que su importancia para la política democrática no decaerá a pesar de

---

<sup>36</sup> El otro vínculo está constituido por los grupos de interés (Thomas, 2002), que no abordamos en este trabajo.

sus transformaciones, al escepticismo acerca de sus capacidades de adaptación a los cambios sociales (Dalton and Wattenberg, 2002; Montero and Gunther, 2002; Diamond and Gunther, 2001) y a pesar de la desconfianza e insatisfacción sociales hacia los partidos reportadas con frecuencia tanto en las nuevas democracias como en las consolidadas (Linz, 2002).

Vistos como instituciones de intermediación entre el Estado y los individuos, grupos, estratos sociales, regiones, etc, los partidos estructuran interpretaciones sobre la vida y la acción colectivas tanto en su ideología como en sus programas electorales y plataformas de campaña. A nivel sistémico, los partidos son fundamentales no sólo en la transmisión de los valores reputados legítimos en la sociedad y en la política, sino también en la alienación o en la integración de los grupos e individuos que representan en el sistema político y en las reglas del juego en una relación bidireccional de mutua influencia (Peters, 1999).

En el estudio de los regímenes políticos los partidos y los sistemas de partidos son claves para comprender los grados de centralización y dispersión del poder en la toma de decisiones y en el gobierno más allá de la mera descripción del marco formal que distribuye facultades y contrapesos. En tanto la centralización y dispersión en el ejercicio del poder se explica en muchos sentidos en la estructura formal del régimen, los grados de fragmentación y polarización en y entre los partidos se encuentra en el núcleo de las explicaciones acerca de la naturaleza de los regímenes, de los tipos de política en las democracias y de la viabilidad de la democracia.<sup>37</sup>

El núcleo de las nociones negativas sobre el procedimiento aquí estudiado ha hecho hincapié precisamente en esos temas. En particular, ha concentrado su atención en la relación entre nuestro sistema presidencial y mayoritario de gobierno con nuestro sistema pluripartidista con tres partidos –el PRI, el PAN y el PRD–, los cuales concentran más del 90 por cientos de los cargos de elección popular tanto en el Congreso federal como en los tres niveles de gobierno, como fuente potencial de conflicto y dispersión de poder en plena transición democrática.

Sobre el primero de ambos asuntos, la forma mayoritaria del sistema presidencial, a la cual corresponde nuestro sistema de gobierno, ha sido extensamente criticada como fuente potencial de conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en gobiernos divididos y

---

<sup>37</sup> Laver and Schfield (1990) y Strom (1990) discuten ampliamente las ventajas de utilizar a los partidos como unidades de análisis, en lugar de optar por el nivel individual.

gobiernos sin mayoría.<sup>38</sup> Sin embargo, como han reconocido quienes subrayan esta perspectiva, es fundamental considerar también los efectos del sistema de partidos antes de considerar al sistema presidencial *per se* como fuente natural de conflicto.<sup>39</sup>

Es en este sentido que cobra relevancia incluir la variable *polarización* en el tema presupuestario. Se trata de un producto tanto de la distancia ideológica entre los partidos así como del grado de fragmentación y distribución de poder en los mismos. El efecto de la polarización sobre el proceso de aprobación legislativa del presupuesto es que favorece o desincentiva coaliciones *pivotaes* u *opositoras*, con el respectivo efecto sobre la influencia legislativa sobre los ingresos y el gasto públicos. En el primer sentido, me refiero a una coalición cercana a las preferencias presupuestarias del Ejecutivo y de su partido, en tanto que por la segunda me refiero a una coalición legislativa que busca transformar sustancial o radicalmente las iniciativas presidenciales de presupuesto e incluso, sustituir la iniciativa presidencial imponiendo al Ejecutivo y a su partido un presupuesto *opositor*.

En cuanto a los sistemas presidenciales, ha sido sostenido entre los abogados de la noción negativa que en tanto los regímenes parlamentarios en contextos minoritarios se sostienen por su arreglo institucional y su tradición consociacionales, los presidentes no pueden integrar al gobierno tantos partidos como sean necesarios –formar una coalición gubernamental, en sentido estricto- viéndose obligados a construir mayorías cada vez que quieran actuar legislativamente –coaliciones legislativas que pueden ser estables o inestables. Los analistas apuntan las desventajas del multipartidismo en sistemas presidenciales pues sistemáticamente produce gobiernos minoritarios y divididos.<sup>40</sup> En ese sentido, la fragmentación del sistema de partidos ha sido asociada a la representación proporcional en las teorías institucionalistas (Sartori, 1999), fragmentación que dificulta aún más la concreción de coaliciones al combinarse con alta polarización ideológica entre los partidos políticos relevantes (Sartori, 1987).

---

<sup>38</sup> Considérese que con frecuencia esa forma mayoritaria del sistema presidencial ha sido considerada como *el sistema presidencial*. Como apunto más adelante, es notable que las democracias parlamentarias hayan sido ya ampliamente estudiadas en tanto que los sistemas presidenciales no han recibido una atención proporcional en cuanto a las variedades de arreglos institucionales que pueden presentar.

<sup>39</sup> Carrillo y Lujambio (1998) ofrecen una explicación muy cercana a esta perspectiva. Poco después, Lujambio (2000 y 2001) matiza sus afirmaciones previas y reconoce la necesidad de incluir otras variables en el análisis de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.

<sup>40</sup> Aunque en sistemas bipartidistas con escasa o nula disciplina parlamentaria el Ejecutivo necesita cabildear el apoyo incluso entre los miembros de su propio partido.

De los argumentos previos, la noción negativa del procedimiento deriva el axioma consistente en que los sistemas presidenciales mayoritarios combinados con multipartidismo y alta polarización entre los partidos relevantes en la aprobación del presupuesto, favorecen el conflicto entre poderes y desincentivan el compromiso duradero entre el Legislativo y el Ejecutivo.

El escenario de conflicto podría derivar en la ausencia de acuerdo y por lo tanto, de presupuesto. En el caso de México este escenario sería más grave, se dice en esta perspectiva, por la carencia de un mecanismo de reconducción presupuestal de forma tal que el resultado de la ausencia de acuerdo sería la parálisis institucional por falta de recursos para fundear al gobierno. Otros dos posibles escenarios han formado parte de esta perspectiva sobre el procedimiento.

Incluso en una Legislatura en la cual los partidos de oposición vislumbran como posible mantener una mayoría en contra del partido del Ejecutivo en el proceso de aprobación del presupuesto, puede imponerse un presupuesto *opositor* lo cual equivaldría a la sustitución de la iniciativa presidencial por la de aquellos que no han sido investidos por la voluntad ciudadana para ejercer el presupuesto nacional. En otro caso, el Ejecutivo y su partido pueden negociar con otros partidos la aprobación de las finanzas públicas al costo de notables concesiones que podrían desvirtuar el programa de gobierno del Ejecutivo. Así, la opción por la cual votaron mayoritariamente los ciudadanos se vería parcial o sustancialmente sustituida por la capacidad de presión y chantaje de los *opositores*.

Me parece que el problema estudiado en este trabajo es mejor apreciado si consideramos las dos caras de la misma moneda. La primera es la de las potencialidades de la coordinación en la pluralidad. La segunda, la de la polarización por diferencias ideológicas y programáticas, así como por la competencia electoral, entre los actores involucrados en el proceso presupuestario.

En las sociedades pluralistas modernas, los partidos políticos están asociados de manera *natural* a los procesos electorales. Es decir, a la competencia por el poder. En ese sentido Sartori (2002) apunta que una definición mínima del término *partido* se refiere a “cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones –libres o no- candidatos a cargos públicos”. Sin embargo, también nos recuerda que un sistema de partidos consolidados está constituido por *verdaderos* partidos, no por facciones. Es decir, por organizaciones que *representan* al pueblo, en el sentido de

que lo vinculan con el gobierno, como medio para la expresión de sus exigencias. Considerando que los partidos representan no sólo a sus miembros, pueden ser considerados como organismos que traducen las preferencias ciudadanas en *política pública*. En los regímenes democráticos, el espacio institucional de concertación de las políticas públicas tanto geográficamente como entre partidos es la Legislatura nacional. Esta noción, la cual subraya las potencialidades de la coordinación en el sistema de partidos, se encuentra implícita en los estudios que enfatizan una visión positiva del procedimiento aquí estudiado.

Por su parte, las nociones negativas subrayan la polarización generada en la competencia electoral y en la distancia ideológica y programática entre los actores involucrados en el procedimiento de aprobación legislativa del presupuesto. Esta noción suele ver a los partidos políticos como entidades fundamentalmente animadas por: a) el deseo de ganar cargos públicos en elecciones; b) el deseo de maximizar sus votos; y c) el deseo de representar y poner en práctica políticas públicas. En términos de Wolinetz (2002), se ve a los partidos como *office seekers*, *vote seekers* y *policy seekers*, respectivamente.

En este sentido, una noción negativa ha de subrayar que los partidos excesivamente orientados a impulsar políticas presupuestarias contrarias a las preferencias del Ejecutivo dificultan al grupo parlamentario del mismo conformar una coalición que no se aleje en exceso de las preferencias originalmente planteadas en las iniciativas. El resultado de un equilibrio de fuerzas de este tipo va desde la transformación sustancial de las iniciativas presidenciales por las concesiones que han de hacerse a fin de lograr el apoyo de un grupo o de dos o más grupos parlamentarios diferentes al del partido del Ejecutivo, aún a costa de notables inconsistencias por el carácter heterogéneo en términos ideológicos y programáticos de la coalición que aprueba el presupuesto, hasta la falta de acuerdo y la consiguiente inacción legislativa.

Además, esta perspectiva señala que los partidos fundamentalmente orientados a ganar votos en las elecciones dificultan las coaliciones legislativas cuando oponerse a la política presupuestaria del Ejecutivo es atractivo en términos de atraer mayores simpatías en el electorado; este es el caso típico de los *vote seekers*. Los partidos que se comportan como *office seekers* favorecen el mismo escenario cuando perciben que apoyar al Ejecutivo y su partido en políticas de ingresos y de gasto público impopulares o del desagrado de los



sublíderes y sus militantes podría hacerlos perder los cargos en la siguiente contienda electoral.

En la misma tendencia, las nociones referidas difieren en su apreciación de una variable institucional propia del caso mexicano en el periodo de gobierno sin mayoría. Se trata del arreglo bicameral de nuestro Congreso. En tanto la primera –la positiva- enfatiza el carácter moderador del sistema al hacer copartícipes al Senado y a la cámara baja en la aprobación del presupuesto, la segunda subraya el potencial de conflicto al involucrar a dos órganos diferentes de la misma Legislatura en el procedimiento.

En palabras de Sartori (1999), cuando un órgano legislativo bicameral con mayorías diferentes y mutuamente hostiles se presenta los escenarios probables de relación entre Poderes puede ir del conflicto permanente al colapso de la gobernabilidad. La hostilidad se refiere a una distancia ideológica demasiado marcada entre las mayorías que controlan cada cámara así como a los incentivos electorales para la confrontación. La paradoja es que cuando las cámaras son parecidas y se encuentran controladas por una mayoría del mismo partido, facilitan la gobernabilidad en detrimento del control y el balance no sólo ante el Ejecutivo, sino como colegisladoras; en tanto que, cuando son diferentes, fomentan el control mutuo y ante el Ejecutivo pero también el conflicto y el estancamiento.

Para terminar esta sección es conveniente tratar un caso particular más cercano a una noción positiva. Aún cumpliendo con los criterios esenciales de gobierno sin mayoría, pueden presentarse casos en los cuales el partido del Ejecutivo tenga el control mayoritario de una de las cámaras en sistemas bicamerales. En esta situación, aunque en la otra cámara exista control *opositor* a través de una coalición mayoritaria, la mayoría del partido del Ejecutivo en la colegisladora puede frenar un presupuesto *opositor* o al menos moderar las pretensiones de introducir cambios excesivos a las iniciativas del gobierno.

*Entre la coordinación y la dispersión de autoridad presupuestaria. El problema en los sistemas presidenciales sin mayoría y el caso mexicano*

Los gobiernos no democráticos se caracterizan por la concentración del poder al anular, cancelar o suspender en grados diversos los contrapesos verticales y horizontales en la toma de decisiones así como por su capacidad de imposición. Los regímenes no democráticos se caracterizan por grados diversos de *exceso* de capacidad de imposición en tanto sus contrapartes democráticas pueden ser clasificadas por los grados diversos en los cuales la

legitimidad para tomar decisiones –la autoridad para gobernar –, depende del consentimiento ciudadano y de los procedimientos que distribuyen contrapesos entre órganos de decisión autónomos e independientes integrados por representantes de la soberanía popular.

En este trabajo me interesa la discusión sobre el cambio democrático en México a partir de los grados en los cuales la toma de decisiones en materia presupuestaria se encuentra diseminada en centros autónomos de autoridad política cuya coordinación y cooperación es indispensable para que la decisión tomada sea considerada democrática y, por lo tanto, legítima. En ese sentido, el proceso presupuestario favorece la consolidación democrática en México cuando la coordinación predomina por sobre la concentración y la descentralización de autoridad presupuestaria en alguno de los actores institucionales involucrados en el proceso, y cuando favorece la coordinación por sobre la dispersión y el conflicto.<sup>41</sup>

Es importante aclarar el punto anterior. Es decir, distinguir la autonomía del tradicional concepto *descentralización* tan usado en el Derecho y en la Administración Pública. En efecto, la autonomía implica la capacidad de autodeterminación de una comunidad nacional y de comunidades regionales y locales para gobernarse a sí mismas y darse sus leyes (Tena Ramírez, 2000). La autonomía, por eso, es la expresión fundamental de la autoridad política y por ello resulta relevante en el estudio de la dimensión horizontal de la democracia. Para ilustrar el caso que en este texto me ocupa, si un gobierno local recibe facultades administrativas del gobierno nacional pero no tiene voz ni voto en el establecimiento de los objetivos, programas y presupuesto de las funciones encomendadas, estamos ante un fenómeno típico de *descentralización*. La autoridad presupuestaria es del gobierno nacional, entonces, y no del local,

En cambio, en tanto los poderes regionales y locales en las democracias devienen su autoridad política del consentimiento regional y local, la gobernabilidad nacional depende de la capacidad de negociación y coordinación entre niveles de gobierno autónomos con prioridades propias e ideas propias acerca de las mejores técnicas para alcanzar sus objetivos. En pocas palabras, en tanto la gobernabilidad en los regímenes no democráticos

---

<sup>41</sup> Parafraseando a Schedler (1998), diré que la perspectiva que analiza la viabilidad de la democracia a partir de la funcionalidad de su arreglo institucional en combinación con el sistema de partidos, es una noción *negativa* cuando enfatiza los riesgos de la dispersión del poder, y *positiva* cuando enfatiza las ventajas de la coordinación con equilibrio.

es típicamente un problema de técnica de concentración y/o descentralización de funciones y de recursos para realizar dichas funciones, parte fundamental del núcleo de la gobernabilidad democrática depende de la coordinación entre centros autónomos de autoridad presupuestaria.

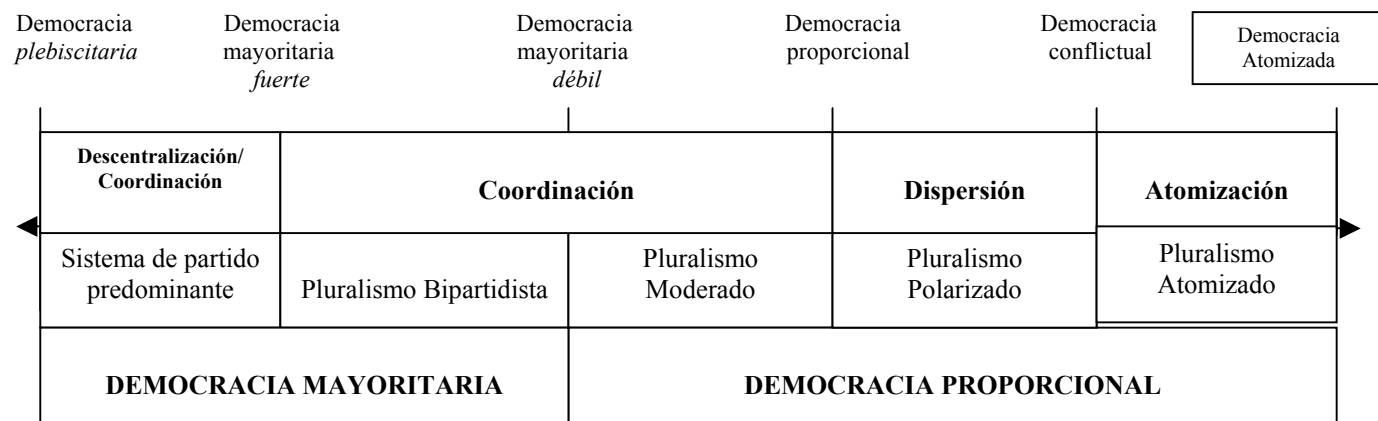
En este punto es importante introducir la fragmentación y la polarización en el sistema de partidos como variable independiente en este trabajo. En tanto el término fragmentación es el referente numérico, por polarización se entiende la distancia ideológica y programática entre los partidos relevantes en la toma de decisiones.<sup>42</sup>

En la siguiente figura muestro esquemáticamente mi interpretación sobre los grados de concentración y dispersión de poder en los tipos democráticos de régimen político. Dos tipos englobadores pueden ser apreciados. El primero corresponde a la democracia mayoritaria, que puede ser *fuerte* o *débil*, con sistemas de partido predominante y bipartidistas. El segundo, a la democracia proporcional, integrado por sistemas de pluralismo moderado y sistemas de pluralismo polarizado. El tercero, es una democracia conflictual, siguiendo la denominación usada por Morlino (1998:43-49). De izquierda a derecha, muestro el continuo entre coordinación y dispersión en la toma de decisiones y en la labor de gobernar. Agrego una categoría residual, la atomización, que puede pensarse como excesiva dispersión del poder.

---

<sup>42</sup> Por partidos relevantes en la toma de decisiones, me refiero a aquellos que: a) mantienen o se acercan a la mayoría absoluta para formar gobiernos y gabinetes de un solo partido o para lograr el control mayoritario en la Asamblea Legislativa; o b) son relativamente indispensables para formar coaliciones mayoritarias en contextos multipartidistas; en los sistemas parlamentarios, tanto para investir como para sostener al gobierno desde la Legislatura, y en los sistemas presidenciales para la aprobación cotidiana de la legislación; o c) tienen potencial de chantaje como posibles aliados para pasar la legislación, para bloquearla o para transformarla en el proceso legislativo. Adapto y amplío la propuesta de Sartori (2002:160-161).

**FIGURA 2**  
**COORDINACIÓN-DISPERSIÓN DE PODER EN LAS DEMOCRACIAS: LOS EFECTOS DEL**  
**SISTEMA DE PARTIDOS<sup>43</sup>**



Las democracias con partido predominante son la forma más gobernable entre las mayoritarias, pero también la más limitada respecto a la autonomía de los órganos y centros de decisión. En realidad, se le puede apreciar intuitivamente si se le concibe en un continuo entre la autonomía y la descentralización en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder. Si consideramos la definición de Sartori (2002) respecto al sistema de partido, puede definirsele como una democracia con *concentración unimodal* de poder debido al largo predominio de un mismo partido.<sup>44</sup>

El caso límite con los tipos no democráticos lo podríamos ubicar a la izquierda de la figura como una *democracia plebiscitaria*, generalmente asociada a los sistemas presidenciales con fuerte liderazgo personalizado en la figura del Ejecutivo y gobierno unipartidista. Este tipo ha recibido extensiva atención por parte de los críticos de las democracias presidenciales latinoamericanas como el caso prototípico de *democracia mínima*. Es decir, como democracia fundamentalmente poliárquica en un sistema presidencial en el cual se cumple la sentencia de que el partido ganador en los comicios, lo gana todo y los perdedores se quedan sin nada.

<sup>43</sup> Para elaborar mi modelo he integrado la propuesta de Sartori (2002) sobre los sistemas competitivos de partidos, así como la clasificación de modelos empíricos de democracia de Morlino (1998:43-49).

<sup>44</sup> Otras tendencias influyen en la clasificación de este tipo como caso limítrofe con regímenes no democráticos. Se trata de la corrupción y abuso de poder que suele acompañar al predominio de un solo partido durante periodos prolongados de tiempo. Pempel (1991) se ha ocupado de ese asunto.

Esta perspectiva *suma cero*, la cual tiene entre sus más reconocidos exponentes a institucionalistas como Juan Linz y Giovanni Sartori,<sup>45</sup> ha impregnado una parte considerable de los debates sobre la relación entre democracia y sistema presidencial de gobierno. Con frecuencia, este tipo de democracia presidencial ha sido considerado *el tipo* democrático presidencial, olvidando que esta clase de régimen es variada al igual que los tipos de sistema de partidos que puede albergar en casos particulares y en reglas electorales diversas.<sup>46</sup>

Hacia la derecha ubicaría, por ejemplo, a los sistemas semiparlamentarios. En estos, la relación de autoridad entre poderes y centros regionales y locales de decisión se desliza hacia la dimensión *coordinación*.<sup>47</sup> En estos casos, cobran importancia las características de la organización dual del Ejecutivo así como de las reglas de la investidura del gobierno y de la disolución del mismo como variables explicativas de los grados de autonomía y coordinación en los casos particulares.<sup>48</sup>

Moviéndonos hacia la derecha, encontramos una dimensión más positiva de coordinación por sobre la descentralización. El bipartidismo democrático resulta en una mayor autonomía de órganos y centros de decisión debido no sólo a los contrapesos constitucionales, sino también por la alternancia de los partidos en el gobierno. Los apelativos *fuerte* y *débil* se refieren exclusivamente a grados de tendencias mayoritarias, y no deben considerarse como valoraciones acerca de la viabilidad de los tipos.

En tanto la autonomía es más limitada en el parlamentarismo inglés por la fusión de poderes típica del modelo *Westminster*, es mayor en el sistema presidencial norteamericano como casos prototípicos. Ubicaría ambos casos, respectivamente, a la izquierda y a la derecha de la celda respectiva. Para ubicar casos particulares, sería importante indagar sobre los grados de autonomía que los sistemas basados en el modelo inglés pueden presentar sobre los contrapesos mutuos en la investidura, sostenimiento y disolución del gobierno lo cual permitiría movernos en un continuo *coordinación entre iguales* y *coordinación entre desiguales*.<sup>49</sup> En los casos presidenciales, se debería considerar otros

<sup>45</sup> Sartori (1999) sostiene que las democracias latinoamericanas no sólo importaron de los Estados Unidos la peor forma de sistema de gobierno, el sistema presidencial, sino que lo empeoraron con el multipartidismo.

<sup>46</sup> Una discusión amplia sobre el tema es desarrollada en el análisis del caso latinoamericano por diversos autores en Lanzaro (2001).

<sup>47</sup> Sobre casos específicos, no me queda más que seguir la *sabiduría convencional* y recomendar el estudio de la obra de Pempel (1991).

<sup>48</sup> Véase la discusión de Sartori (1999) sobre estos sistemas.

<sup>49</sup> Sobre estos tipos, véase Sartori (1999).

factores que han hecho de la dispersión de la autonomía una variable única en el sistema presidencial de los Estados Unidos,<sup>50</sup> principalmente en el federalismo.

La democracia tiende a perder su carácter mayoritario y a ser proporcional en los pluralismos moderados. Estas democracias son precisamente aquellas que requieren mecanismos que favorezcan la *coordinación en la autonomía*, principalmente en los sistemas presidenciales que combinan el pluripartidismo con federalismo, el cual es el caso de México en la actualidad. El argumento es sencillo: en tanto las democracias mayoritarias presidenciales permiten una integración más homogénea de los poderes y de los niveles de gobierno, las proporcionales generan mayor dispersión de poder entre un mayor número de centros de decisión integrados de forma igualmente plural.

En una noción positiva, las democracias de este tipo generan mayores contrapesos políticos –no sólo formales- como barreras contra el abuso y la centralización además de comprometer a los actores en mayores esfuerzos de coordinación, en tanto versiones que enfatizan nociones negativas alertan sobre los riesgos de la gobernabilidad en estos sistemas (Sartori, 1999; Lanzaro (2001).

En los sistemas parlamentarios *consociacionales* o de coalición, el centro de la discusión ha de girar acerca no sólo alrededor de la investidura y el sostenimiento del gobierno, sino también en el número de partidos involucrados. Para ambos casos, sin embargo, una sentencia es válida. A mayor distancia ideológica –polarización, en palabras llanas- entre los partidos relevantes en los procesos de gobierno, mayor es la dificultad de la coordinación.<sup>51</sup>

Aquí cobra relevancia el cuarto tipo, producto del pluralismo polarizado. Se diferencia del tipo previo no sólo por la *cantidad* de partidos involucrados en la toma de decisiones y en la labor cotidiana de gobernar -más de cinco partidos-, sino también porque los mismos se encuentran distantes ideológicamente unos de otros. El gobierno se encuentra sometido a configuraciones multipolares de poder con coaliciones enfrentadas unas a otras (Sartori, 2002). Nótese que reservo el tipo *atomización* como categoría residual, pues el tipo *democracia conflictual* me permite tensar un poco más el continuo para integrar casos *límite*.

---

<sup>50</sup> Véase Loewenstein (1983) y Sartori (1999).

<sup>51</sup> Sobre casos particulares, véase Strom (1990) y Laver and Schofield (1990).

En los mismos, el mantenimiento de la gobernabilidad es un asunto que tensa los nervios de manera cotidiana. Los partidos relevantes no sólo usan su capacidad de chantaje para influir sobre el rumbo del gobierno y la legislación, sino que están literalmente dispuestos a volar la gobernabilidad si sus demandas no son consideradas. En los sistemas parlamentarios, las coaliciones son inestables y las caídas de gabinetes forman parte del paisaje. Los sistemas presidenciales de este tipo confirman los peores temores de quienes consideran inviable este sistema de gobierno en la democracia combinada con multipartidismo.<sup>52</sup>

Sin embargo, en el estudio del caso mexicano con frecuencia se han estirado los criterios analíticos a fin de sugerir que esta es nuestra situación política, no en pocas ocasiones con la finalidad de promover reformas institucionales específicas que teóricamente beneficiosas para la estabilidad, podrían inclinar la balanza de poder hacia determinados actores. Otros más, proponen reformas las cuales literalmente implicarían la tarea de reinventar el sistema de gobierno o de moldear el sistema de partidos a través de reformas electorales que podrían reforzar el carácter mayoritario del sistema.<sup>53</sup>

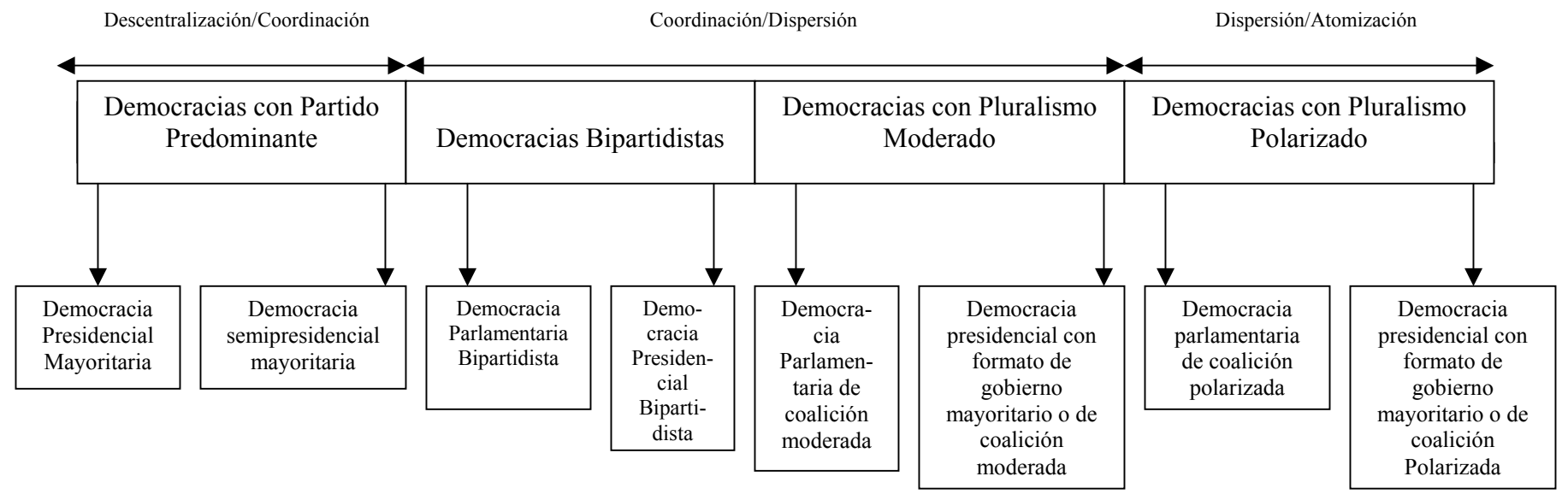
Voy a establecer, tentativamente, que quienes han subrayado la noción negativa han desdeñado la importancia de establecer distinciones más finas sobre los sistemas presidenciales. En tanto el estudio de los sistemas parlamentarios ha producido un considerable conocimiento sobre los llamados casos *consociacionales*, los sistemas presidenciales con multipartidismo adolecen del estudio sistemático sobre sus instituciones, principalmente sobre los procedimientos de coordinación entre órganos y centros de decisión plurales.

Véase la figura siguiente que integra las variables sistema de gobierno y sistema de partidos a nuestro modelo de democracia horizontal.

---

<sup>52</sup> Véase Sartori (2002). No es mi intención intentar actualizar sus datos, porque el paisaje descrito por el autor es autoexplicatorio referido a este tipo.

<sup>53</sup> Volveré sobre este asunto en el capítulo 7 sobre la reinstitucionalización del procedimiento estudiado.





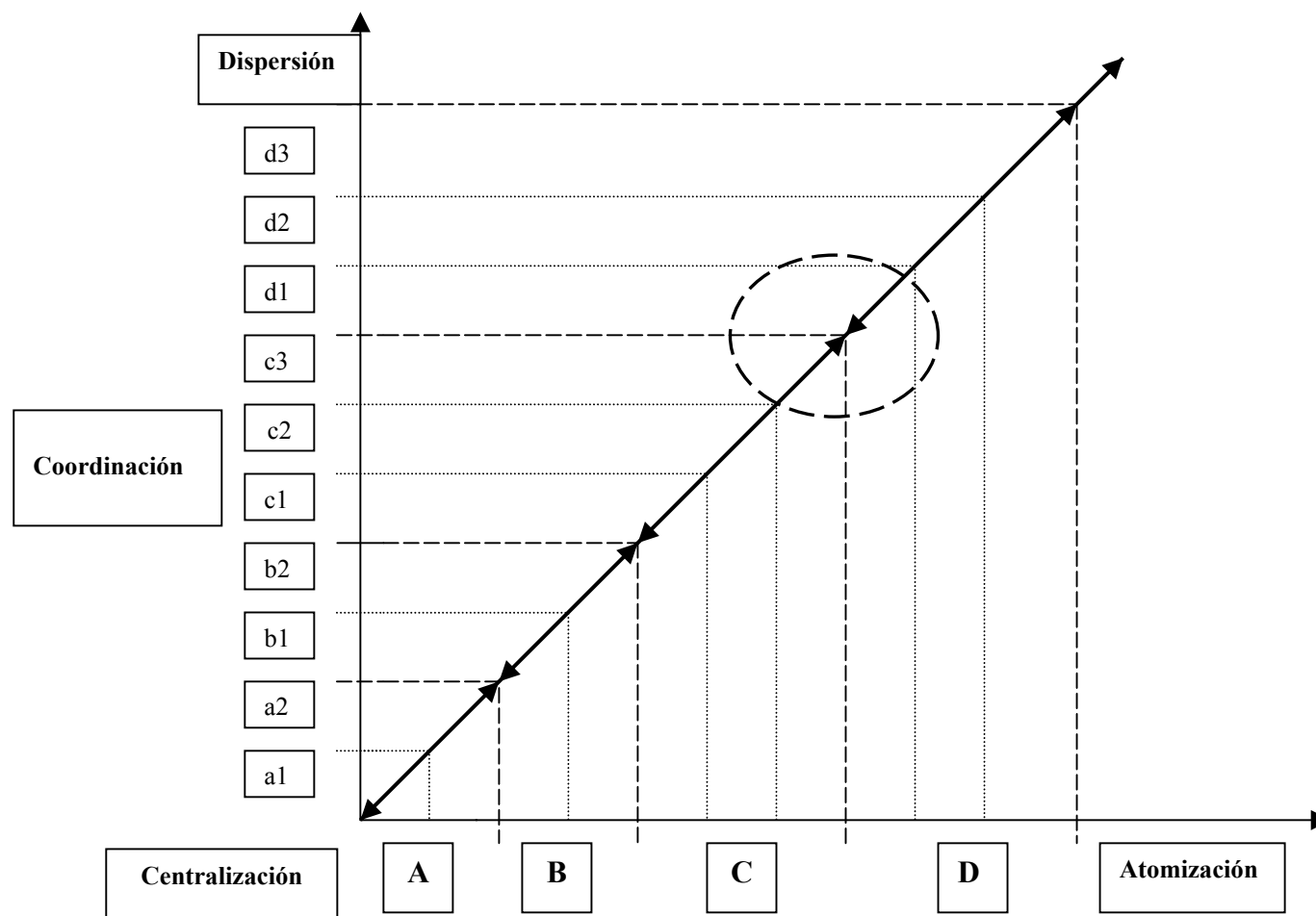
Los tipos arriba discutidos han sido objeto de largo debate, teorización y estudio en las teorías institucionales de la democracia. Propongo integrar la variable *formato mayoritario-formato de coalición de gobierno* para el estudio de los sistemas presidenciales en el pluralismo moderado como una noción que enfatiza los potenciales de coordinación por sobre las tendencias a la dispersión en este sistema de gobierno.<sup>54</sup> En ese sentido, el formato de coalición con pluralismo moderado es el que mejor favorece la coordinación en la gobernabilidad democrática, en tanto que combinado con pluralismo polarizado es el más cercano a la democracia conflictual, largamente señalada como la antesala de las *quiebras* democráticas.

En la figura siguiente muestro la información del modelo previo. En tanto el eje horizontal representa la variable fragmentación polarización en el sistema de partidos, el eje vertical representa la variable *sistemas de gobierno*. El eje transversal representa la variable dependiente *concentración-atomización* en la toma de decisiones y en la coordinación para la gobernabilidad. El punto *cero*, entonces, nos muestra el tipo *mínimo* de democracia poliárquica en un sistema presidencial muy cercano al tipo plebiscitario, con control unipartidista en el gabinete y en la Legislatura. Su extremo superior queda abierto para mostrar la posibilidad de la atomización, o ausencia de posibilidades de coordinación y unidad en la pluralidad. Los puntos de encuentro entre las flechas transversales representan los puntos ideales de oposición *descentralización-coordinación*, *coordinación-dispersión* y *dispersión-atomización*, respectivamente.

---

<sup>54</sup> Sigo la propuesta de Sartori (2002) acerca de que al pluralismo moderado le caracteriza el gobierno de coaliciones alternativas. Sin embargo, en su obra sobre la *ingeniería constitucional* (1999) no le merece una línea la posibilidad del gobierno de coalición en los sistemas presidenciales. Aún siendo polémico, el concepto no es extraño en la teoría ni para algunos casos particulares. Véase en Lanzaro (2001) investigaciones recientes realizadas para varios países latinoamericanos.

FIGURA 4  
CONCENTRACIÓN-DISPERSIÓN DE PODER



- A= Democracias con partido predominante  
 B= Democracias bipartidistas  
**C= Democracias con pluralismo moderado**  
 D= Democracias con pluralismo polarizado  
 a1= Democracias presidenciales mayoritarias  
 a2= Democracias semipresidenciales mayoritarias  
 b1= Democracias parlamentarias bipartidistas  
 b2= Democracias presidenciales bipartidistas  
 c1= Democracias parlamentarias de coalición moderada  
 c2= Democracias presidenciales con formato de gobierno de coalición moderada  
**c3= Democracias presidenciales con formato de gobierno mayoritario moderado**  
 d1= Democracias parlamentarias de coalición polarizada  
 d2= Democracias presidenciales con formato de gobierno de coalición polarizada  
 d3= Democracias presidenciales con formato de gobierno mayoritario polarizado  
 (0, a2+A)= continuo control-descentralización  
 (a2+A, b2+B)= continuo coordinación-dispersión  
 (c3+C, d3+D)= continuo dispersión-atomización

He de sintetizar este largo recorrido en la ubicación teórica del problema sosteniendo que a mayor dispersión y polarización tanto en actores, principalmente los partidos políticos, y en los centros de decisión, principalmente las Legislaturas y los niveles de gobierno, corresponde una relación proporcional en el continuo *descentralización-dispersión*. El punto de *governabilidad democrática* como noción positiva de *coordinación* sobre la descentralización y la dispersión se alcanza en los tipos intermedios, con relaciones mayores de autonomía hacia la derecha y con menores hacia la izquierda. En términos llanos, las democracias clasificadas a la izquierda enfatizan la gobernabilidad, en tanto las de la derecha, la autonomía y la pluralidad.

En el cuadro siguiente muestro esquemáticamente las características de los grados de democracia horizontal desarrolladas en las páginas precedentes. Agrego la distinción entre los sistemas parlamentario y presidencial, además de la distinción formato mayoritario-formato de coalición para los sistemas presidenciales multipartidistas, distinguiendo un total de 10 tipos.

**CUADRO 1**  
**TIPOS DEMOCRÁTICOS Y DIMENSIÓN DESCENTRALIZACIÓN-DISPERSIÓN EN LA TOMA**  
**DE DECISIONES Y EN EL GOBIERNO**

<b>Tipo democrático</b>	<b>Intensidad <i>descentralización-dispersión</i> en la toma de decisiones</b>
<b>Democracias presidenciales con partido predominante</b>	Control-Descentralización (a1,A)
<b>Democracias semipresidenciales con partido predominante</b>	Descentralización predominante sobre coordinación (a2,A)
<b>Democracias parlamentarias bipartidistas</b>	Descentralización-Coordinación (b1,B)
<b>Democracias presidenciales bipartidistas</b>	Coordinación (b2+B)
<b>Democracias parlamentarias de coalición moderadas</b>	Coordinación (c1,C)
<b>Democracias presidenciales con formato de gobierno de coalición moderada</b>	Coordinación predominante sobre la dispersión (c2,C)
<b>Democracias presidenciales con formato de gobierno de mayoría moderada</b>	Coordinación con tendencias a la dispersión (c3,C)
<b>Democracias parlamentarias de coalición polarizada</b>	Dispersión mayor a la coordinación (d1,D)
<b>Democracias presidenciales con formato de gobierno de coalición polarizada</b>	Dispersión predominante con tendencias a la atomización (d2,D)
<b>Democracias presidenciales con formato de gobierno mayoritario polarizado</b>	Dispersión predominante con tendencias sistémicas a la atomización (d3,D)

A estas alturas vale preguntarse si el largo recorrido previo vale la pena. Diría que sí en varios sentidos, pero subrayaré sólo dos. Primero, nos permite ubicarnos con mayor precisión al preguntarnos de dónde venimos y dónde estamos antes de apresurarnos a decir a dónde podemos llegar. Para mí, carece de sentido intentar contestar la última pregunta antes de responder las dos previas. En segundo lugar pero íntimamente ligado al punto previo, me parece que quienes han visto en el gobierno sin mayoría la antesala del caos en los últimos nueve años han subrayado en exceso una noción negativa de la combinación sistema presidencial en el pluripartidismo, más *transición a la democracia*.

Véase que el debate teórico descansa en gran medida en lo que uno desee subrayar.<sup>55</sup> La posición límite del caso mexicano –en negritas en el óvalo en la figura respectiva- permite desplazarse hacia las alertas respecto de los posibles efectos disruptivos de la dispersión del poder, subrayado por la noción negativa, o hacia la coordinación en la autonomía -noción positiva de la gobernabilidad democrática- en el discurso que uno desee enfatizar.

Yo caracterizo al caso mexicano en términos institucionales y político-partidarios como una *democracia presidencial con formato de gobierno de mayoría con pluralismo moderado*. En términos de tipo de gobernabilidad, se trataría de un caso que se mueve en un continuo de *coordinación en la autonomía con tendencias a la dispersión*. Entonces el asunto no es plantearse reinventar el sistema de partidos o crear una nueva Constitución a fin de exorcizar los riesgos enfatizados por las versiones negativas del cambio. Tampoco refundar la Nación para crearnos una democracia de tipo mayoritario. Más bien, se trata de encontrar la manera de promover las prácticas consociacionales como antídoto al natural conflicto; eso es lo que funciona no sólo en los gobiernos sin mayoría sino también en algunas democracias presidenciales latinoamericanas.

Pero antes de los buenos deseos –véase las conclusiones de este trabajo- veamos el caso mexicano entre 1997 y 2006. En los próximos capítulos, muestro que es posible encontrar no sólo pautas conflictivas en la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como entre los actores políticos durante el proceso de aprobación legislativa del presupuesto sino también las pautas de cooperación y consenso.

Buscaré demostrar que el conflicto es favorecido por la disputa entre los actores políticos e institucionales involucrados no sólo por el acceso a los recursos financieros del Estado –el presupuesto federal-, sino también por la redefinición de las reglas para su colecta y para el acceso a los mismos –el marco regulatorio del proceso presupuestario- una vez que se ha agotado el sistema presupuestario centralizado en el Ejecutivo Federal y en el partido hegemónico, el PRI.

---

<sup>55</sup> Aziz Nassif (2002) había ya apuntado seminalmente una idea parecida a la que en este trabajo propongo en un balance *entre la polarización y la reforma* en los gobiernos divididos en México. Abiertamente, el autor ya se pronunciaba en contra de la perspectiva que enfatizaba la *inevitabilidad* del *choque de trenes* entre fuerzas políticas antagonistas –una suerte de versión extrema de la noción negativa del cambio político-, la cual fue muy popular durante la segunda mitad de la década pasada. Sin embargo, el autor no lleva su idea al estudio de casos y simplemente se limita a plantearla.

## CAPÍTULO 2

### INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PRESUPUESTO FEDERAL: DEL GOBIERNO UNIFICADO AL GOBIERNO SIN MAYORÍA

En este capítulo analizo la influencia legislativa sobre el presupuesto federal como indicador de cambio político en México. En ese sentido, sostengo que un déficit democrático en nuestro régimen durante el largo periodo de gobierno unificado bajo control de un mismo partido, el Revolucionario Institucional, se encuentra en la renuncia legislativa a introducir cambios significativos en las iniciativas presidenciales de presupuesto.

Durante los nueve años de gobierno sin mayoría que han transcurrido a partir de 1997, el contrapeso de la autoridad presupuestaria de la Legislatura se ha reactivado. En efecto, a diferencia de lo ocurrido durante el largo periodo de gobierno unificado, la Legislatura mexicana ha introducido importantes modificaciones en las iniciativas presidenciales de PEF y de LIF haciendo uso de sus facultades para aprobar las finanzas públicas.

Muestro que si bien esa influencia no ha sustituido la iniciativa presidencial en materia presupuestaria al ser cuantitativamente muy limitada, el significado del fenómeno debe ser rastreado en la focalización de la mencionada influencia en los aumentos al gasto federal descentralizado, al gasto social y al gasto productivo, en ese orden de importancia.

Antes de continuar, me ocupo un momento de una definición importante para el trabajo. Se trata del uso que aquí se hace del concepto *gobierno sin mayoría*.

#### **2.1 Gobierno unificado, gobierno dividido y gobierno sin mayoría en sistemas presidenciales**

Los conceptos más conocidos referidos al carácter mayoritario o minoritario de un gobierno son los de *gobierno unificado* y *gobierno dividido*, aplicados para el sistema presidencial de gobierno producto del estudio del sistema bipartidista de los Estados Unidos. En ese sentido, el término *gobierno dividido* se refiere a los casos en los cuales el control mayoritario en la Asamblea Legislativa en sistemas unicamerales, o al menos en una de ambas cámaras en sistemas bicamerales, recae en un partido distinto al del Ejecutivo. La mayoría se refiere al 50+1 por ciento de los escaños (Mayhew, 1991; Fiorina, 1996; Carrillo y Lujambio, 1998; Sartori, 1999).

A partir de esos criterios, la clasificación de gobiernos divididos y gobiernos unificados es la siguiente:

**CUADRO 1**  
**GOBIERNOS DIVIDIDOS Y GOBIERNOS UNIFICADOS EN SISTEMAS PRESIDENCIALES CON DOS PARTIDOS**

	UNICAMERALES	BICAMERALES	
		CÁMARA	CÁMARA
<b>GOBIERNO DIVIDIDO</b>	Un partido distinto al del Ejecutivo tiene la mayoría en la Asamblea legislativa	Un partido distinto al del Ejecutivo tiene la mayoría	Un partido distinto al del Ejecutivo tiene la mayoría
<b>GOBIERNO DIVIDIDO</b>		Un partido distinto al del Ejecutivo tiene la mayoría	El partido del Ejecutivo tiene la mayoría
<b>GOBIERNO UNIFICADO</b>	El partido del Ejecutivo tiene la mayoría en la Asamblea Legislativa	El partido del Ejecutivo tiene la mayoría	El partido del Ejecutivo tiene la mayoría

Estos criterios han sido utilizados para el caso mexicano a partir de la LVII Legislatura por Carrillo y Lujambio (1998) con una modificación. Para dichos autores, por gobierno dividido se entiende aquel en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente a la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario de los escaños en la Asamblea Legislativa en sistemas unicamerales o por lo menos en una de las dos cámaras en sistemas bicamerales. Dado que los autores no especifican nada en contra, parece implícito que su definición puede ser utilizada para sistemas presidenciales con más de dos partidos.

A partir de estos criterios, la clasificación de gobiernos divididos y unificados es la siguiente:

**CUADRO 2**  
**GOBIERNOS DIVIDIDOS Y UNIFICADOS EN SISTEMAS PRESIDENCIALES DE DOS O MÁS**  
**PARTIDOS (A PARTIR DE LOS CRITERIOS DE LUJAMBIO Y CARRILLO, 1998)**

	UNICAMERALES	BICAMERALES	
		CÁMARA	CÁMARA
<b>GOBIERNO</b> <b>DIVIDIDO</b>	Un partido distinto al del Ejecutivo controla la mayoría en la Asamblea Legislativa	Ningún partido tiene la mayoría	El partido del Ejecutivo tiene la mayoría
		Un partido distinto al del Ejecutivo tiene la mayoría	El partido del Ejecutivo tiene la mayoría
		Ningún partido tiene la mayoría	Ningún partido tiene la mayoría
	Ningún partido controla la mayoría	Un partido distinto al del Ejecutivo tiene la mayoría	Un partido distinto al del Ejecutivo tiene la mayoría
		Ningún partido tiene la mayoría	Ningún partido tiene la mayoría
<b>GOBIERNO</b> <b>UNIFICADO</b>	El partido del Ejecutivo controla la mayoría en la Asamblea Legislativa	El partido del Ejecutivo controla la mayoría	El partido del Ejecutivo controla la mayoría

Este criterio, sin embargo, no hace una distinción precisa entre los casos en los cuales un partido distinto al del Ejecutivo controla el Legislativo y aquellos casos en los cuales ninguno de los partidos –en sistemas de más de dos- tiene control sobre el mismo. Dado que los efectos políticos de diferentes equilibrios de fuerzas son también diferentes, para mí carece de sentido considerar en una misma categoría dos cosas distintas.<sup>1</sup>

Por esa razón en este trabajo se propone una clasificación tripartita que recupera el criterio de la literatura estadounidense sobre el tema para considerar a un gobierno como *dividido* cuando un partido diferente al del Ejecutivo controla el Legislativo o al menos la mayoría en una de las dos cámaras en sistemas bicamerales, pero tomando en cuenta los casos en los cuales ninguno de los partidos tiene mayoría, criterio indispensable al analizar sistemas de más de dos partidos como es el caso mexicano durante el periodo 1997-2006.

<sup>1</sup> En el tema de este trabajo, por ejemplo, un partido diferente al del Ejecutivo –en un marco institucional y legal apropiado, por supuesto- podría imponer desde el Congreso el presupuesto al gobierno federal en un gobierno dividido. En uno sin mayoría, se requiere una coalición para lograr la mayoría constitucional y legalmente requerida ya sea para aprobar un presupuesto cercano a las preferencias presidenciales, para modificar las iniciativas o para provocar inacción legislativa.



En ese sentido, en este trabajo por *gobierno unificado* se consideran los casos en los cuales el partido que llevó al presidente a la titularidad del Poder Ejecutivo cuenta con la mayoría de los escaños –50+1%– en la Asamblea Legislativa en sistemas unicamerales y con el control mayoritario en ambas cámaras en sistemas bicamerales. Por *gobierno dividido*, se consideran los casos en los cuales un partido distinto al del Ejecutivo controla la mayoría de la Asamblea legislativa en sistemas unicamerales, o la mayoría en al menos una de las cámaras en sistemas bicamerales. Por *gobierno sin mayoría* se entienden los casos en los cuales ningún partido controla la mayoría de los escaños en la Asamblea Legislativa en sistemas unicamerales y cuando ningún partido tiene mayoría en al menos una de las cámaras en sistemas bicamerales. Es importante señalar que para considerar gobiernos como *divididos* o *sin mayoría*, el criterio fundamental es que el partido del Ejecutivo no cuenta con mayoría legislativa.<sup>2</sup>

Bajo estos criterios, la clasificación es la siguiente:

---

<sup>2</sup> María Amparo Casar utiliza para referirse a los casos de aprobación del presupuesto en las LVII y LVIII Legislaturas los conceptos “congreso sin mayoría” (2000) y “gobierno sin mayoría” (2001 y s/f), pero no aclara sus criterios en el uso sobre el segundo concepto. Antes (1998), se había referido al caso de la LVII Legislatura como *gobierno dividido*. Posteriormente, Casar y Marván (2002) hacen explícitos los criterios de su clasificación de *gobiernos divididos* y *gobiernos sin mayoría*, los cuales coinciden con la clasificación que aquí propongo. Sin embargo, en textos diversos Casar intercala ambas categorías y a veces parece implícito que las considera como sinónimos.

Por su parte, Lujambio (2000, 2001 y 2002) reiteró el concepto de *gobierno dividido* para referirse a la misma situación.

**CUADRO 3**  
**GOBIERNOS UNIFICADOS, GOBIERNOS DIVIDIDOS Y GOBIERNOS SIN MAYORÍA EN**  
**SISTEMAS PRESIDENCIALES CON DOS O MÁS PARTIDOS**

	UNICAMERALES	BICAMERALES	
		CÁMARA	CÁMARA
<b>GOBIERNO DIVIDIDO</b>	Un partido distinto al del Ejecutivo tiene la mayoría en la Asamblea Legislativa	Un partido distinto al del Ejecutivo tiene la mayoría	Un partido distinto al del Ejecutivo tiene la mayoría
		Un partido distinto al del Ejecutivo tiene la mayoría	El partido del Ejecutivo tiene la mayoría
		Ningún partido tiene la mayoría	Un partido distinto al del Ejecutivo tiene la mayoría
<b>GOBIERNO SIN MAYORÍA</b>	Ningún partido tiene la mayoría en la Asamblea Legislativa	Ningún partido tiene la mayoría	El partido del Ejecutivo tiene la mayoría
		Ningún partido tiene la mayoría	Ningún partido tiene la mayoría
<b>GOBIERNO UNIFICADO</b>	El partido del Ejecutivo tiene la mayoría en la Asamblea Legislativa	El partido del Ejecutivo tiene la mayoría	El partido del Ejecutivo tiene la mayoría

Precisamente el caso de México se encuentra en la clasificación que denominamos *gobierno sin mayoría*, dado que durante la LVII Legislatura (1997-2000) aunque el partido del Ejecutivo cuenta con el control mayoritario en el Senado no cuenta con ese *status* en la Cámara de Diputados, en tanto que durante las LVII y LVIII Legislaturas ninguno de los partidos cuenta con la mayoría absoluta de las curules en ninguna de las Cámaras.

## **2.2 Evolución de la composición partidista del Congreso. Del gobierno unificado al gobierno sin mayoría.**

Hasta 1997, el Partido Revolucionario Institucional mantuvo la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso. Además, desde 1946 y hasta el año 2000, el titular del Ejecutivo Federal fue del mismo partido. Aunque durante la LVII Legislatura (1997-2000) el titular del Ejecutivo era priísta y el PRI contaba con la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores, no contaba ya con la mayoría absoluta de las curules en la Cámara de

Diputados. Durante las LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006) Legislaturas, ninguno de los partidos cuenta con mayoría absoluta en el Congreso.

Respecto al Senado de la República, hasta 1988 fue un órgano *monocolor* bajo control del PRI, partido que perdió la mayoría absoluta en esa cámara recién en los comicios del año 2000.

**CUADRO 4**  
**COMPOSICIÓN PARTIDISTA DEL SENADO, 1988-2000**

	1988-1991		1991-1994		1994-1997		1997-2000	
		%		%		%		%
<b>PRI</b>	60	98.3	63	98.4	95	74.2	77	60.2
<b>PAN</b>	0	0	1	1.6	25	19.5	33	25.8
<b>FDN/PRD</b>	4	6.3	0	0	8	6.3	16	12.5
<b>PT</b>	0	0	0	0	0	0	1	0.8
<b>PVEM</b>	0	0	0	0	0	0	1	0.8

Fuente: Becerra, Salazar y Woldenberg (2000)

**CUADRO 5**  
**COMPOSICIÓN PARTIDARIA DEL SENADO, 2000-2006**

	LVII LEGISLATURA 2000-2003		LIX LEGISLATURA 2003-2006	
		%		%
<b>PRI</b>	60	46.9	60	46.9
<b>PAN</b>	46	36	46	36
<b>PRD</b>	15	11.8	16	12.5
<b>OTROS</b>	7	5.5	5	4
<b>INDEPENDIENTES</b>			1	0.8

Fuente: elaboración propia a partir de las páginas Web del Senado de la República y del Instituto Federal Electoral.

En cuanto a la Cámara de Diputados, a pesar de ser la primera de las Cámaras que se abrió a la representación de partidos diferentes al PRI, el Revolucionario Institucional conservó la mayoría absoluta desde su fundación en 1946 y hasta 1997.<sup>3</sup>

**CUADRO 6**  
**COMPOSICIÓN PARTIDARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1946-1952**

	XL LEGISLATURA 1946-1949		XLI LEGISLATURA 1949-1952	
		%		%
<b>PRI</b>	141	96	142	96.6
<b>PAN</b>	4	2.7	4	2.7
<b>PPS</b>			1	0.7
<b>PARM</b>			0	0
<b>Otros</b>	2	1.4	0	0
<b>Totales</b>	147	100	147	100

Fuente: Nacif (1997), y Zamitiz y Hernández (1990)

<sup>3</sup> No se olvide, sin embargo, que el Revolucionario Institucional fue producto de la transformación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en PRI en 1946, y que el PRM fue producto de la transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1938.

**CUADRO 7**  
**COMPOSICIÓN PARTIDISTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1952-1967**

	XLII LEG. 1952-1955		XLIII LEG. 1955-1958		XLIV LEG. 1958-1961		XLV LEG. 1961-1964		XLVI LEG. 1964-1967		XLVII LEG. 1967-1970	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
<b>PRI</b>	152	93.8	155	95.7	153	94.4	172	96.6	175	83.3	177	99.4
<b>PAN</b>	5	3.1	6	3.7	6	3.7	5	2.8	20	9.5	20	11.2
<b>PPS</b>	2	1.2	1	0.6	1	0.6	1	0.6	10	4.8	10	5.6
<b>PARM</b>	0	0	0	0	1	0.6	0	0	5	2.4	5	2.8
<b>Otros</b>	0	0	0	0	1	0.6	0	0	0	0	0	0
<b>Totales</b>	162	100	162	100	162	100	178	100	210	100	178	100

Fuente: Zamitiz y Hernández (1990).

**CUADRO 8**  
**COMPOSICIÓN PARTIDISTA DE 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: Zamitiz y Hernández (1990)

**CUADRO 9**  
**COMPOSICIÓN PARTIDISTA DE 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	%
<b>PRI</b>	260	52	320	64	301	60.2	239	47.8
<b>PAN</b>	101	20.2	89	17.8	118	23.6	121	24.2
<b>PMS-PRD</b>	17	3.4	41	9.6	65	13	125	25
<b>PT</b>	-	-	0	0	10	2	7	1.4
<b>PEM-PVEM</b>	-	-	0	0	0	0	6	1.2
<b>PPS</b>	30	6	12	2.4	0	0	0	0
<b>PFCRN</b>	35	7	23	4.6	0	0	0	0
<b>PARM</b>	29	5.8	15	3	0	0	-	-
<b>CD</b>	28	5.6	0	0	0	0	0	0
<b>Independientes</b>	-	-	-	-	1	0.2	2	0.4
<b>Ciudadanos</b>	-	-	-	-	5	1	-	-
<b>Total</b>	500	100	500	100	500	100	500	100

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 del IFE para 1994 y 1997; 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.

**CUADRO 10**  
**COMPOSICIÓN PARTIDARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 2000-2006**

	LVIII LEGISLATURA 2000-2003		LIX LEGISLATURA 2003-2006	
		%		%
<b>PRI</b>	211	42.2	224	44.8
<b>PAN</b>	207	41.4	151	30.2
<b>PRD</b>	51	10.2	97	19.4
<b>PT</b>	8	1.6	6	1.2
<b>PVEM</b>	16	3.2	17	3.4
<b>CONVERGENCIA</b>	2	0.4	5	1
<b>PSN</b>	3	0.6	0	0
<b>PAS</b>	2	0.4	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de los directorios WEB de las LVII Legislatura y LVIII Legislaturas de la Cámara de Diputados.

PRI= Partido Revolucionario Institucional

PAN= Partido Acción Nacional

FDN/PRD= Frente Democrático Nacional, Partido de la Revolución Democrática

PVEM= Partido Verde Ecologista de México

PPS= Partido Popular Socialista

PARM= Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

PCM= Partido Comunista Mexicano

PSUM= Partido Socialista Unificado de México

PDM= Partido Demócrata Mexicano

PST= Partido Socialista de los Trabajadores

PMT= Partido Mexicano de los Trabajadores

PRT= Partido Revolucionario de los Trabajadores

PMS= Partido Socialista de los Trabajadores

PT= Partido del Trabajo

PFCRN= Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional

CD= Corriente Democrática (En las elecciones federales de 1988, el FDN y la CD escindida del PRI postularon candidatos a la Cámara de Diputados de forma separada, aunque fueron juntos a la elección presidencial)

Convergencia= Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (CDPPN)

PSN= Partido de la Sociedad nacionalista

PAS= Partido Alianza Social

### **2.3 Relaciones Ejecutivo-Legislativo en el proceso presupuestario: aprobación legislativa del presupuesto.**

El proceso de aprobación legislativa del presupuesto federal en México se compone de dos elementos: la autorización del gasto público y la autorización de las contribuciones para financiarlo, los cuales están contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos, respectivamente.<sup>4</sup> De acuerdo con la práctica cotidiana en las democracias modernas, el sistema constitucional mexicano ha otorgado al Ejecutivo

<sup>4</sup> Sin embargo, por tradición iniciada en la Constitución de 1824, en México se ha distinguido al gasto público como *presupuesto* de los ingresos o contribuciones contenidos en la Ley de Ingresos (Arteaga Nava, 1996). A lo largo del trabajo distingo ambos con las siglas PEF para el Presupuesto de Egresos de la Federación y LIF, respectivamente.

Federal la facultad de iniciativa sobre el presupuesto y ha otorgado al Poder Legislativo la facultad de aprobarlo.<sup>5</sup>

Precisamente el proceso de aprobación del presupuesto federal es el mecanismo más importante de la Legislatura para intervenir en el instrumento fundamental del gobierno federal para conducir el desarrollo.

En efecto, la Constitución otorga al Ejecutivo Federal las facultades para establecer “los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan [nacional de desarrollo] y los programas de desarrollo” así como para determinar “los órganos responsables del proceso de planeación y las bases” para que él mismo “coordine mediante convenios con las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar” para la elaboración y ejecución de dicho plan y programas.<sup>6</sup>

Instrumentos fundamentales para cumplir con dicha responsabilidad son las políticas de ingresos y de egresos expuestas en la Iniciativa de Ley de Ingresos y en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de los cuales el Ejecutivo Federal precisa las estrategias económicas que considera adecuadas para fomentar el desarrollo, así como la manera en que la distribución de la carga impositiva y la estructura de egresos contribuyen a ello. Se trata, en términos amplios, de los instrumentos fundamentales de la política económica del gobierno federal el cual está obligado, constitucionalmente, a fomentar a través de la planeación y conducción del desarrollo económico, “el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza” para permitir “el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales”.<sup>7</sup>

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es la autorización a la administración pública de las asignaciones para prestar los servicios de su competencia y para retribuir a los empleados que la componen. Consiste en la enumeración de las erogaciones por

---

<sup>5</sup> Cfr. Art. 73 constitucional. La fracción VII faculta al Congreso “para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto” en tanto que la fracción VIII lo faculta “para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”, así como para “aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos”.

Además es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública del ejercicio fiscal del año anterior para “conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”. Cfr. Artículo 74.

<sup>6</sup> Cfr. Art. 26. Un lector atento notará que el artículo 25 otorga al *Estado* la rectoría del desarrollo nacional, así como las facultades para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. El mismo artículo 26 subsana esa ambigüedad al aclarar que en realidad, dicha responsabilidad recae en el Ejecutivo Federal.

<sup>7</sup> Cfr. Art. 25.

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>8</sup> El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elabora un anteproyecto de presupuesto y lo hace llegar a la Cámara de Diputados, donde inicia el proceso legislativo para aprobarlo.

Por su parte, la Iniciativa de Ley de Ingresos se acompaña de la llamada *Miscelánea Fiscal*, en la cual se establecen los montos específicos de los tributos necesarios para financiar los gastos del gobierno. En tanto el Presupuesto de Egresos se resuelve en cifras –asignaciones–, la ley de Ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables, en tanto que la *miscelánea* establece los montos de la tributación (Tena Ramírez, 2000).

La vigencia del presupuesto en México es anual, ajustándose a la regla en las democracias.<sup>9</sup> Corresponde al año fiscal que su vez corresponde al año natural. Es decir, su vigencia inicia el primero de enero y termina el 31 de diciembre. La Constitución -artículo 74- establece la obligación del Ejecutivo Federal de hacer llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 08 de septiembre o el 15 de diciembre cuando inicia un periodo presidencial. El mismo artículo establece que sólo podrá prorrogarse la presentación de las iniciativas cuando medie solicitud suficientemente justificada a juicio de la cámara o de la Comisión Permanente.<sup>10</sup>

El proceso de aprobación legislativa del presupuesto inicia al ser recibidas las iniciativas del Ejecutivo en la Cámara de Diputados. Las iniciativas son turnadas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y a la Comisión de Hacienda para su análisis y dictamen. La

---

<sup>8</sup> Cfr. Artículos 2, 4 y 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. A partir del año 2006, ha sido sustituido por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

<sup>9</sup> Las excepciones son Uruguay, donde la vigencia es de cinco años con posibilidad de modificaciones anuales; Alemania, donde es posible que determinados aspectos presupuestarios rijan para periodos distintos; Grecia, donde el presupuesto es anual pero admite la posibilidad de un presupuesto bienal; y Suecia, donde el presupuesto es anual pero el Parlamento puede valorar la posibilidad de que sea bienal (Gutiérrez, Carrillo y Lujambio, 2001)

<sup>10</sup> Hasta 2003 la fecha de presentación era el 15 de noviembre o el 15 de diciembre cuando iniciaba un periodo presidencial.

primera comisión se encarga de dictaminar el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en tanto que la segunda hace lo propio con la Iniciativa de Decreto de Ley de Ingresos.

El trabajo legislativo en la aprobación del paquete presupuestario sigue las reglas de la legislación ordinaria. Las comisiones tienen la facultad para elaborar un dictamen en el cual recomiendan a la Legislatura aprobar -con o sin modificaciones- o rechazar, las iniciativas.<sup>11</sup> Los dictámenes deben ser aprobados por mayoría absoluta de votos de los miembros de la comisión. Una vez aprobados, los dictámenes son sometidos a votación en el Pleno el cual se compone con al menos más de la mitad de los miembros de la Legislatura -*quórum*. Cada dictamen es sometido a dos lecturas; el primero, para hacer del conocimiento de los legisladores su contenido. La segunda es previa a la votación plenaria. Para ser aprobados, los dictámenes son sometidos a dos tipos de votación: *en lo general* y *en lo particular*.

La aprobación en lo general excluye los *artículos reservados*, los cuales son aquellos impugnados por los legisladores *en lo particular*. Una vez aprobado el dictamen *en lo general* por mayoría absoluta de votos de los miembros presentes, se pasa a la aprobación *en lo particular* de los artículos impugnados. Cada propuesta de modificación de los artículos reservados *en lo particular* es sometida a votación a fin de determinar si ha de ser considerada o no. Aunque han sido señaladas dudas acerca de la facultad para modificar en el Pleno los dictámenes de las comisiones financieras,<sup>12</sup> las cuales probablemente ya han modificado las iniciativas presidenciales, la práctica en estos años de gobierno sin mayoría ha sido que el Pleno sí considera y acepta cambios en los mismos (véase Carpio, 2002 y Weldon, 2002). Coloquialmente, a esto se le conoce como realizar modificaciones a los dictámenes *sobre las rodillas*.

El dictamen de la Iniciativa de Decreto de Ley de Ingresos teóricamente seguiría el mismo trámite en la Cámara de Senadores una vez aprobado por los diputados. En la práctica, la Cámara de Senadores recibe una minuta de la Cámara de Diputados con el dictamen respectivo, y tiene la facultad para aprobarlo por mayoría de votos ya sea con o sin cambios. Al ser la LIF una pieza legislativa anual sin la cual el PEF no tendría fondos

---

<sup>11</sup> Véanse los capítulos 6 y 7 sobre la reinstitucionalización del procedimiento donde analizo a detalle diversas controversias sobre el marco regulatorio del sistema presupuestario mexicano. Esas controversias van desde la iniciativa hasta la procedencia del veto presidencial, pasando por las facultades de enmienda de la Legislatura.  
<sup>12</sup> Ídem.



para ser financiado, el Senado no ha rechazado nunca una minuta de los diputados aunque la Constitución no le prohíbe de forma alguna hacerlo.

Pero sí ha introducido enmiendas a las minutas de la legisladora. En términos del inciso *D* del artículo 72 constitucional, la Cámara de Diputados podría sostener el contenido originalmente enviado con la mayoría absoluta de votos reenviándolo a la cámara alta y desechando las observaciones de la misma. En este caso, la cámara alta tendría dos opciones: rechazarlo o aprobarlo. En caso de rechazarlo, sin embargo, el proyecto no podría ser presentado en el mismo periodo de sesiones nuevamente, por lo que el PEF carecería de fondos para su financiamiento.

Bajo gobierno sin mayoría, la relación entre legisladoras ha tomado en cuenta estos escenarios. Así, la práctica ha sido el trabajo cercano entre comisiones de ambas cámaras a fin de limar diferencias antes de la presentación de los dictámenes. Así, en varias ocasiones el Senado ha observado parte de las minutas de la cámara baja y la misma ha aceptado las observaciones de la cámara alta.<sup>13</sup>

Al ser aprobados los dictámenes según las competencias de cada cámara, son enviados al Ejecutivo para su publicación de manera que el presupuesto entra en vigencia a partir del 1 de enero. Sin embargo, el Ejecutivo puede realizar observaciones al presupuesto decretado por el Congreso en un plazo de diez días hábiles. En caso de no realizarlas en ese plazo, el decreto se considera aprobado por el Ejecutivo. El Congreso, por su parte, puede aceptar las observaciones o confirmar mediante mayoría de dos terceras partes las modificaciones introducidas a las iniciativas presidenciales.<sup>14</sup>

Pero debido a la necesidad de contar con un presupuesto aprobado antes del inicio del año fiscal y ante la ausencia de un mecanismo de reconducción presupuestal en caso de que se agoten los mecanismos previstos en el artículo 72 constitucional, en el gobierno sin mayoría la dinámica ha sido que ambas partes privilegien el acuerdo y la negociación con mutuas concesiones.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Casos particulares son reportados en el capítulo 5.

<sup>14</sup> Véase en el capítulo 7 las precauciones que han de tomarse sobre la procedencia del veto presidencial sobre el decreto de PEF tras la resolución 109/2004 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>15</sup> Como muestro en los capítulos subsecuentes, no ha sido una relación de *miel sobre hojuelas*, pero el acuerdo se ha logrado sistemáticamente. Más adelante analizo el desencuentro más importante entre actores en el periodo: la famosa controversia constitucional sobre el decreto de PEF para 2005.

#### 2.4 Influencia legislativa sobre el presupuesto bajo gobierno unificado

Siguiendo el modelo de control del gobierno a través del proceso de aprobación legislativa del presupuesto, la Constitución mexicana otorgó al Congreso mexicano el llamado *poder de la bolsa* para influir no sólo sobre la estructura de los ingresos del gobierno federal sino sobre su destino.<sup>16</sup>

Sin embargo, durante el largo periodo de gobierno unificado en el cual el PRI mantuvo el control mayoritario en el Congreso y de la Presidencia de la República, el Poder Legislativo en México jugó un pobre papel como contrapeso del Ejecutivo en la política presupuestaria.<sup>17</sup>

En primer lugar, las iniciativas presidenciales raramente eran modificadas. Entre 1918 y 1928, hubo sólo un cambio a los presupuestos propuestos por el Ejecutivo Federal, y apenas llegó al 0.1%.<sup>18</sup> En la década de 1930 se realizaron las últimas modificaciones de consideración: en 1932 y 1937, la iniciativa presidencial fue alterada alrededor de 1%, aunque en 1934, el cambio alcanzó el 6%. Entre 1939 y 1953, los presupuestos tuvieron pequeñas modificaciones del 0.1% al 0.2%. La última modificación ocurrió en 1960 cuando el presupuesto fue aumentado 0.1% (Wilkie, 1987).

Entre 1961 y 1982 (véase Díaz y Magaloni, 1998) los legisladores no introdujeron cambio alguno a las iniciativas de gasto público del Ejecutivo Federal.

En dos trabajos recientes sobre el papel del Congreso en la supervisión del gasto público entre 1970 y 2000, Luis Carlos Ugalde (2000a y 2000b) expone evidencia empírica que fortalece la idea de un Congreso que había abdicado de sus facultades para contrapesar al Ejecutivo Federal en el diseño y orientación del gasto público. En cuanto a asignaciones, muestra que entre 1981 y 1996, los cambios son escasos y de ínfima importancia: en 1983,<sup>19</sup> el rubro 23 disminuye 0.8%; en 1986, el rubro 23 y el artículo 2 del proyecto de

<sup>16</sup> Una controversia conocida es la de si la Legislatura tenía o no facultades constitucionales para modificar las iniciativas presidenciales. En gobiernos sin mayoría o divididos, históricamente el Congreso mexicano sí lo ha hecho. La tendencia es inversa bajo gobierno unificado controlado por el PRI.

<sup>17</sup> Wilkie (1987) y Ugalde (2000a y 2000b) han demostrado que el Legislativo mexicano también realizó un insignificante papel en el control técnico del presupuesto durante el mismo periodo.

<sup>18</sup> Desde Carranza hasta Obregón, esto se debe a las facultades presupuestarias extraordinarias del Ejecutivo federal. Esas facultades fueron elementos de disuasión a las combativas legislaturas del periodo. Al parecer, Carranza fue el presidente que más hizo uso de esas facultades. Y si bien Calles logró un Congreso menos adverso a sus preferencias presupuestarias, fue hasta el sexenio de Cárdenas en que las facultades extraordinarias fueron sistemáticamente removidas de la Constitución, pero la consolidación del *partido de la revolución* como hegemónico brindó el sustento institucional que eventualmente hizo de las preferencias presidenciales las prevalecientes.

<sup>19</sup> Se trata del año en que aprueba el presupuesto para el siguiente año fiscal.

Presupuesto aumentan 0.9% y 0.12%, respectivamente; en 1988, el artículo 3 aumenta 2.9%, en tanto se consignan disminuciones a los artículos 2, 4, 6 y 7 en 9.8%, 2.8%, 6.08% y 15.4%, respectivamente, además de cambios a las asignaciones de diversas entidades públicas y descentralizadas.

Entre 1989 y 1996, la tendencia fue la misma: en 1989, el artículo 4 aumentó 5.2% y el artículo 2 disminuyó 0.02%; en 1990, el artículo 4 aumentó 4% y el 2 disminuyó 0.1%; en 1991, el artículo 4 aumentó 17.5% y el 2 disminuyó 3.3%; finalmente, en 1996, los diputados aumentaron 4% al artículo 15 y disminuyeron 3.3% al artículo 8. Cualquier intención de considerar estos cambios como intervención significativa de la Cámara de Diputados en la orientación del gasto público se desvanece ante las evidencias: tres de los cinco cambios fueron para aumentar recursos al proyecto de reconstrucción del Palacio Legislativo de San Lázaro y las disminuciones a los artículos referidos fueron, precisamente, realizadas para proveer dichos recursos sin alterar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo Federal. En 1989, la proporción de los cambios comparados frente al gasto neto total, fue de 0.005%; en 1990, fue de 0.004%; en 1991, 0.02%; finalmente, en 1995, fue de 0.8% (Carpio, 2002).<sup>20</sup>

Además véase que aunque a partir de 1988 las asignaciones son modificadas en proporciones mayores a las vistas en las décadas previas, de cualquier menar se encuentran muy lejos del 1% al menos hasta 1994.

---

<sup>20</sup> Ugalde (2000a y 2000b) reporta modificaciones idénticas a las mías. Sin embargo, los cambios que yo reporto en el proceso legislativo de 1989, él las reporta para el proceso legislativo de 1990. Lo mismo ocurre para los años 1990 y 1991, que él reporta en los procesos legislativos de 1991 y 1992, respectivamente.

**CUADRO 11**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF, 1918-1988**

AÑOS <sup>21</sup>	CAMBIOS EN ASIGNACIONES	CAMBIOS ADMINISTRATIVOS, DE REDACCIÓN O FORMATO	RECOMENDACIONES
1918-1928	0.1%	S/D	S/D
1932	1%	S/D	S/D
1934	6%	S/D	S/D
1937	1%	S/D	S/D
1939-1953	0.1%-0.2%	S/D	S/D
1960	0.1%	S/D	S/D
1981	NO	NO	SÍ
1982	NO	-Cambios en la clasificación administrativa de los gastos	NO
1983	- Ramo 23 disminuye 0.8% <sup>22</sup>	- Un PEF del Poder Legislativo es presentado por separado	NO
1984	NO	- Se confiere autoridad a la Secretaría de Programación y Presupuesto para liquidar empresas públicas	NO
1985	NO	- Cambios de redacción	NO
1986	- Ramo 23 aumenta 0.9% - Artículo 2 aumenta 0.12% - Artículo 6 disminuye 0.1%	- Reclasificación de los ramos.	NO
1987	NO	NO	NO

Fuente: elaborado a partir de los datos presentados por Wilkie (1987) y Ugalde (2000a y 2000b).

<sup>21</sup> Años en que se aprueba el PEF para el siguiente ejercicio fiscal. Los años ausentes en la tabla implican que ningún tipo de cambio fue introducido.

<sup>22</sup> La fuente (Ugalde, 2000b) utiliza el término *rubro*. El término correcto es *ramo*.

**CUADRO 12**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF, 1988-1996**

<b>AÑOS<sup>23</sup></b>	<b>CAMBIOS EN ASIGNACIONES</b>	<b>OTROS CAMBIOS</b>
1988	NO	- Se introducen 29 modificaciones
1989	- Se aumentan 10 000 millones al ramo 01 Poder Legislativo - El ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas disminuye 10 000 millones reasignados al ramo 01	- Se introducen 19 modificaciones - Se elaboran 3 recomendaciones
1990	- Se aumentan 10 000 millones al ramo 01 Poder Legislativo - El ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas disminuye 10 000 millones reasignados al ramo 01	- Se introducen 8 modificaciones - Se elabora 1 recomendación
1991	- Se aumentan 52 000 millones al ramo 01 Poder Legislativo - El ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas disminuye 52 000 millones reasignados al ramo 01	- Se introducen 6 cambios - Se elabora 1 recomendación
1992	- El ramo 08 Agricultura y Recursos Hidráulicos aumenta 350 000 millones - El ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas disminuye 350 000 millones reasignados al ramo 08	- Se introducen 6 cambios
1993	NO	- Se introducen 7 cambios
1994	NO	NO
1995	- Se aumentan 4 382 millones al ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios - Diversos ramos de la Administración Pública Centralizada disminuyen sumando un total de 4 382 millones reasignados al ramo 28	- Se introducen 6 cambios - Se elabora una recomendación
1996	NO	- Se introducen 17 cambios - Se elaboran 3 recomendaciones

Fuente: elaboración propia a partir del *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Años 1988-1996

<sup>23</sup> Años en que se aprueba el PEF para el siguiente ejercicio fiscal.

**CUADRO 13**  
**CAMBIOS EN ASIGNACIONES A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA**  
**FEDERACIÓN, 1988-1996**

Año <sup>a</sup>	Modificaciones por artículo (porcentajes)	Proporción del gasto neto total
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.

Como se observa en la información presentada en las páginas precedentes, en 43 años de aprobación del PEF –1946 a 1996- la Cámara de Diputados modificó únicamente en siete ocasiones los montos de asignaciones originalmente propuestos por el Ejecutivo Federal. Es importante señalar, con las restricciones de la información disponible, que tres de dichas modificaciones –1990, 1991 y 1992- fueron realizados para proveer recursos extra para la reconstrucción del Palacio Legislativo de San Lázaro, y que los recursos reasignados provinieron del ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas. Dicha ramo contiene recursos no sectorizables, de manera que en los hechos no fueron modificados programas del Ejecutivo. Aunque en 1983 y 1986 el ramo 23 fue también modificado, las cuatro modificaciones restantes incluyendo el aumento a Agricultura y Recursos Hidráulicos en 1992 y a las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios en 1995, palidecen frente a la evidencia de 43 años en los cuales la estructura original del PEF del Ejecutivo fue respetada por la Cámara de Diputados.

El panorama no es muy diferente respecto al caso de la aprobación de la LIF. Véase que sólo en 1982, en 1987 y en 1988 se introdujeron modificaciones a las iniciativas presidenciales que implicaron cambios a los impuestos originalmente propuestos. Algunas de esas medidas eran necesarias, por cierto. Por ejemplo, la exención al IVA a la canasta básica en 1982 fue una medida indispensable para paliar los efectos destructivos de la reciente devaluación y del dramático fin del *boom petrolero* sobre la economía de los mexicanos.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Para un tratamiento más detallado sobre esos años, véase Hernández y Luna (1998).

**CUADRO 14**  
**CAMBIOS INTRODUCIDOS A LAS INICIATIVAS DE LEY DE INGRESOS, 1982-1994**

<b>Años<sup>a</sup></b>	<b>Cambios introducidos</b>
1982	- Se exenta del impuesto al valor agregado la canasta básica, las enajenaciones en las tiendas sindicales, ejidales, comunales y de dependencias y organismos públicos. - Se exenta del impuesto sobre la renta los derechos de autor y, del IVA, el comercio de libros, periódicos y revistas.
1983	- No se introducen cambios.
1984	- Se solicita de la Secretaría de Hacienda informes trimestrales sobre los resultados de los ingresos del sector público dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al trimestre vencido. - Se propone una mejor redacción respecto al artículo relativo a la cancelación de exenciones de impuestos federales.
1985	- Se introduce una modificación técnica para hacer concordar mejor la Ley de Ingresos y la Ley Federal de Derechos en lo relativo a los impuestos y las contribuciones que pagaba Petróleos Mexicanos (PEMEX) a fin de reducir el tiempo promedio que tardaban las entidades públicas en liquidar sus adeudos a PEMEX.
1986	- Se mejora la redacción del artículo 13 relativo al destino de los recursos adicionales que pudieran obtenerse de las paraestatales.
1987	- Se actualizan las estimaciones de ingresos en lo referente a los impuestos a partir de nuevos cálculos realizados por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. - Se precisan los montos de endeudamiento neto requerido para financiar el Presupuesto de Egresos de la Federación. - Se modifica el monto de los pagos provisionales que PEMEX debe efectuar por derecho sobre hidrocarburos y otros gravámenes. - Se derogan algunos impuestos y se modifican algunos aspectos relativos a los estímulos fiscales.
1988	- Se autoriza al Ejecutivo a ejercer deuda pública adicional, tanto interna como externa.
1989	- Se corrigen elementos anticonstitucionales en lo referente a la contratación de deuda pública externa. - Se modifica la Miscelánea fiscal para desgravar a los productores del campo, así como estimular y dar facilidades a los demás productores a través de la exención del impuesto sobre la renta, del impuesto sobre el activo y la obligación de llevar una contabilidad.
1990	- No se introducen cambios
1991	- Se corrigen los ingresos fiscales provenientes de PEMEX sin variar el monto de los ingresos federales. - Se fijan las fechas de pago provisional y definitivo de los hidrocarburos que PEMEX destina al consumo nacional. - Se modifica la forma de cobro por parte de la Secretaría de Hacienda para el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público. - Se incluyen mecanismos de simplificación a las cajas de ahorro y sociedades de ahorro y préstamo.
1992	- Se modifica la tasa de interés en los pagos programados de crédito fiscal. - Se establecen límites a la autorización a la Secretaría de Hacienda para fijar o modificar el destino de bienes de dominio público. - Se establecen límites al estímulo al comercio exterior y a las cajas de ahorro y sociedades de ahorro y préstamo.
1993	- Se introducen cambios de forma.
1994	- Se introduce un párrafo, producto de un punto de acuerdo a fin de que en caso de contratación de deuda con aval de un gobierno extranjero, se informase oportunamente al Congreso sobre los condicionamientos de la misma a fin de proceder a su aprobación.

Fuente: elaborado a partir de Hernández y Luna (1998)

a= Se trata de los años en que se aprueba la Ley de Ingresos para el año siguiente

## **2.5 Influencia legislativa sobre el presupuesto federal en dos gobiernos sin mayoría, 1997-2005**

En las páginas precedentes se mostró que durante el periodo de gobierno unificado en el cual el Partido Revolucionario Institucional controló tanto la Presidencia de la República como la mayoría de las curules en el Congreso las iniciativas presidenciales de ingresos y de gasto público fueron aprobadas prácticamente sin modificaciones.

En las páginas siguientes muestro que durante las LVII (1997-2000), LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006) Legislaturas, el Congreso introdujo cambios significativos –en comparación al periodo de gobierno unificado- a las iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación y de Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviados por el Ejecutivo Federal.

La organización de los datos pretende mostrar cuáles han sido las prioridades de los legisladores federales al introducir enmiendas a las iniciativas presidenciales. En ese aspecto sobresalen los aumentos al gasto de las entidades federativas,<sup>25</sup> al gasto social y al gasto productivo en ese orden de importancia. En cuanto a los rubros más afectados con disminuciones para financiar los aumentos, muestro que se trata del gasto del gobierno federal, del servicio de la deuda pública así como del gasto de los Poderes y de los Entes Públicos Autónomos, aunque muy marginalmente en este tercer rubro.

Los datos han sido analizados a partir de los sistemas de clasificación del presupuesto federal por ramos –clasificación administrativa- y por clasificación funcional, como se describe en la siguiente sección. En tanto el primer sistema permite establecer quiénes son los ejecutores y los destinatarios del PEF, el segundo permite analizar las prioridades de los legisladores al realizar reasignaciones de gasto público. Complementada con el análisis administrativo del presupuesto, el análisis funcional permite dilucidar qué funciones privilegian los legisladores al modificar el presupuesto. No sólo muestra la concepción que los partidos y sus grupos parlamentarios tienen sobre la función que debe cumplir el presupuesto, sino también qué funciones de gobierno resultan más atractivas en términos de capitalización política ante los ciudadanos en general y ante los electores como discuto en el capítulo 3.

---

<sup>25</sup> Esta tesis se centra sólo en el nivel federal de influencia legislativa sobre el presupuesto. Sin duda, el estudio del ámbito local –estatal y municipal- y la influencia de las legislaturas locales en el presupuesto estatal es un área de estudio aún no explorada a profundidad y que en el marco de la creciente pluralidad y consolidación de nuestra democracia deberá ser atendida en el futuro.



Tras el análisis de la influencia sobre el PEF, se revisa el financiamiento de la misma a través de la correspondiente influencia sobre la LIF. Se muestra que el financiamiento a los cambios en asignaciones de gasto público no sólo fueron financiados en el periodo de estudio a través de reducciones a las propuestas originales del Ejecutivo, sino también en modificaciones significativas a las iniciativas de ingresos. Sobresale la importancia que tienen las coyunturas petroleras sobre nuestro sistema presupuestario, así como la renuencia legislativa a crear nuevos impuestos o a aumentar los ya existentes para financiar las reasignaciones al PEF.

Concluyo el capítulo haciendo una evaluación general de la influencia legislativa sobre el presupuesto en estos nueve años de gobierno sin mayoría. Desde una perspectiva positiva, afirmo que se ha reactivado un contrapeso fundamental para nuestra consolidación democrática, el cual es el contrapeso legislativo sobre la autoridad presupuestaria del Ejecutivo Federal. Igualmente, pongo en tela de juicio una corriente de opinión muy difundida que ha visto en ese contrapeso la antesala del desorden presupuestario y del caos económico en el país. A partir del análisis estricto del procedimiento *en el periodo analizado*, esa visión no tiene sustento. Se trata más bien de la confrontación de dos perspectivas diferentes sobre el sistema presupuestario, visiones que analizo y discuto a detalle en el capítulo sobre la reinstitucionalización del procedimiento y con cuyas versiones más ortodoxas no estoy de acuerdo.

Antes de iniciar el análisis de la influencia legislativa sobre el presupuesto federal en el periodo 1997-2005, es importante señalar la dificultad del estudio desde una perspectiva politológica. En primer lugar, recuérdese que la información sobre el tema es fundamentalmente estadística. Los economistas y los administradores públicos pueden ser quienes se sientan más cómodos pisando ese terreno. Entre los trabajos más cercanos a la Ciencia Política, por otra parte, pocos esfuerzos se han hecho para proponer criterios de clasificación de la influencia legislativa sobre el presupuesto. También, generalmente los analistas hacen depender sus trabajos de las rígidas clasificaciones del gobierno federal las cuales son más útiles si se readaptan a fin de mostrar evidencia más significativa y menos descriptiva. Los cambios que la clasificación del gasto público ha sufrido en su estructura en los últimos años hacen difícil seguir el rastro en el tema, por otra parte. Por si fuera poco, no es extraño que tanto el gobierno federal como las cámaras del Congreso elaboren documentos sobre el presupuesto sin una estructura común y estable al paso del tiempo.

En las páginas siguientes, antes de abordar los datos concretos de la influencia del Congreso sobre el presupuesto federal, se establecen algunos conceptos para proponer una clasificación de esa influencia. En este sentido, si bien parto de las clasificaciones oficiales así como de los documentos del Congreso y del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas sobre el presupuesto, propongo mi propio sistema de clasificación y análisis en este estudio.

El reto ha sido construir un instrumento de análisis que no se pierda en el detalle estadístico el cual sería más apto para contralores, auditores o administradores públicos. En este punto, reitero que no me interesa descubrir a donde ha ido a parar cada peso del presupuesto. En esta tarea, es muy complicado seguirle el rastro a los legisladores al introducir cambios a las iniciativas presidenciales. Quien esto escribe, durante un periodo largo de tiempo había coincidido con algunos analistas en la afirmación de que no era posible encontrar tendencias claras en la modificación del presupuesto. Como muestro a lo largo de este capítulo, sí es posible encontrar tendencias pero para descifrarlas es fundamental contar con un instrumento analítico adecuado como complemento en la compleja y agobiante tarea de rastrear y procesar la información.

El instrumento de análisis debe ser lo suficientemente general para no perdernos en minucias numéricas, pero también lo suficientemente útil si se quiere encontrar información relevante sobre *tendencias* en la influencia legislativa sobre el presupuesto federal. Me parece que mi propuesta cumple con este fin, aunque he de reconocer que tratándose de un primer acercamiento al tema, quizá otros podrán perfeccionarlo para que sea eficaz en otros estudios en Ciencia Política.

### **2.5.1 Clasificación de la influencia legislativa sobre el presupuesto federal en México: conceptos básicos**

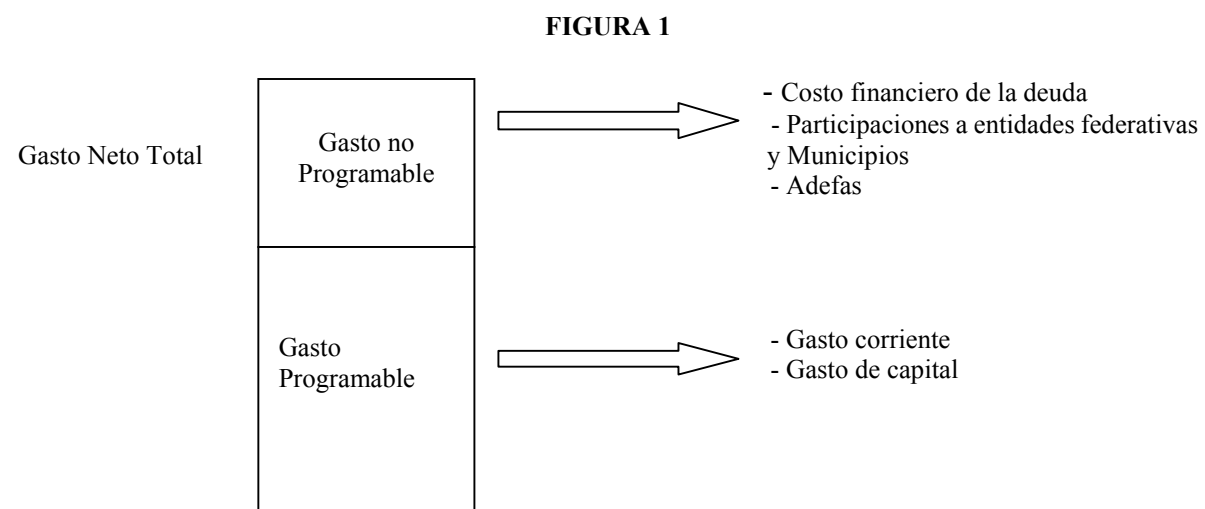
#### **a) El Presupuesto de Egresos de la Federación**

El presupuesto se integra con dos componentes: el gasto y los ingresos públicos. Comencemos por el gasto público.

El gasto neto total representa el monto total de las erogaciones del sector público. Se divide, a su vez, en gasto programable y gasto no programable. El primero corresponde al gasto destinado al cumplimiento de las atribuciones de las entidades del gobierno federal y

se destina a programas específicos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación incluyendo indicadores y metas de gestión para el control y evaluación de los mismos. Por su parte, el gasto no programable corresponde a erogaciones cuya naturaleza no permite clasificarlas dentro de un programa específico. Típicamente, a pesar de que los presupuestos de egresos pueden mostrar diferencias entre un año y otro debido a factores coyunturales, el gasto no programable suele incluir el costo financiero de la deuda pública, los Adeudos Sobre Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas) –es decir, adeudos por servicios prestados al gobierno durante el ejercicio fiscal anterior y pagados durante el año fiscal siguiente- así como las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; 2000a).

El gasto programable se divide en gasto corriente y gasto de capital. El primero es el gasto administrativo del gobierno y a su vez se divide en gasto en servicios personales y pensiones –incluyendo los sueldos de maestros, médicos, personal de Defensa y Marina, medicamentos y alimentación para pacientes-; así como materiales, suministros y servicios –papelería, material de impresión y servicios básicos como son electricidad, teléfono, arrendamiento de inmuebles, etc. Por otra parte, el gasto de capital es el destinado a la creación y mantenimiento de bienes de capital, a la adquisición de bienes inmuebles y valores, así como los recursos transferidos a otros sectores con el propósito de acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la Nación (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; 2000a). La clasificación en gasto corriente y gasto de capital es, a la vez, la clasificación económica del gasto público como se señala abajo. Esta información se presenta sintéticamente en la figura siguiente:



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2000a)

Para fines de análisis, a partir de 1998 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) clasifica al gasto público en tres dimensiones. La primera es la clasificación económica, que se ajusta a las características recién descritas.

La segunda es la clasificación administrativa, la cual define a los ejecutores o administradores directos de los recursos públicos y los organiza a través de ramos presupuestales. Esta clasificación permite identificar a los responsables de ejecutar el gasto al mostrar cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal. Para el trabajo aquí realizado, esta clasificación permite identificar si la influencia legislativa sobre el presupuesto ha beneficiado a la Administración Pública Centralizada –el Ejecutivo Federal- o a las entidades federativas como ejecutores de los recursos públicos.

Durante el periodo de estudio el PEF fue integrado por los ramos administrativos que se muestran en el cuadro siguiente:<sup>26</sup>

**CUADRO 15**  
**RAMOS ADMINISTRATIVOS DEL PEF, 1997-2005**

<b>RAMO</b>	<b>NOMBRE</b>
01	Poder Legislativo
02	Presidencia de la República
03	Poder Judicial
04	Secretaría de Gobernación (SG)
05	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
06	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
07	Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)
08	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) <sup>27</sup>
09	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
10	Secretaría de Economía <sup>28</sup>
11	Secretaría de Educación Pública (SEP)
12	Secretaría de Salud (SSA)
13	Secretaría de Marina
14	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
15	Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
16	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales <sup>29</sup>
17	Procuraduría General de la República (PGR)
18	Secretaría de Energía
19	Aportaciones a la Seguridad Social
20	Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)
21	Secretaría de Turismo (Sectur)

<sup>26</sup> Los ramos administrativos también fueron objeto de modificaciones antes del periodo analizado, pero para este trabajo no es necesario enumerar cambios previos. En todo caso, aquellos que resulten pertinentes son mencionados cuando es pertinente.

<sup>27</sup> Durante la LVII Legislatura, el ramo 08 fue Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

<sup>28</sup> Hasta 2000, el ramo 10 fue Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)

<sup>29</sup> Durante la LVII Legislatura, el ramo 16 fue Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

22	Instituto Federal Electoral (IFE)
23	Provisiones Salariales y Económicas
24	Deuda Pública
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos <sup>30</sup>
26	Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza <sup>31</sup>
27	Secretaría de la Función Pública <sup>32</sup>
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero (Fobaproa) <sup>33</sup>
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas)
31	Tribunales Agrarios
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa <sup>34</sup>
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
34	Erogaciones de los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca (IPAB) <sup>*****</sup>
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos <sup>c</sup>
36	Secretaría de Seguridad Pública Federal <sup>35</sup>
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal <sup>36</sup>
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología <sup>37</sup>
39	Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas <sup>38</sup>

Fuente: elaboración propia a partir de Subsecretaría de Egresos de la SHCP (2000); Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2000a y 2002); y Guerrero y Patrón (s/d).

A su vez, los ramos están organizados en cuatro grupos administrativos.

El primero corresponde a los ramos de la Administración Pública Centralizada; es decir, al Ejecutivo Federal y sus Secretarías, incluyendo también a la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública Federal así como a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. En este caso, los aumentos y disminuciones a las partidas de gasto a estos ramos pueden ser considerados, en primer instancia, como influencia legislativa sobre el presupuesto del Ejecutivo federal.

El segundo grupo es el de los Poderes y Órganos Autónomos. Se trata de los recursos asignados a los Poderes e instituciones independientes del Ejecutivo Federal. Es decir, del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de

<sup>30</sup> Durante la LVII Legislatura, el ramo 25 fue Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal

<sup>31</sup> El ramo 26 estuvo vigente hasta 1999; ya no existe a partir del PEF para el año 2000

<sup>32</sup> Hasta el año 2000, el ramo 27 fue Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)

<sup>33</sup> El ramo 29 estuvo vigente hasta 1999; ya no existe a partir del PEF para el año 2000

<sup>34</sup> Durante la LVII Legislatura, el ramo 32 fue Tribunal Fiscal de la Federación

<sup>35</sup> El ramo 36 aparece en el PEF para 2001 por vez primera

<sup>36</sup> El ramo 37 aparece en el PEF para 2002 por vez primera

<sup>37</sup> El ramo 38 aparece por vez primera en el PEF para 2003

<sup>38</sup> El ramo 39 aparece en el PEF para 2003 por vez primera. En los años previos, se trataba de un fondo llamado *Programa* de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

los Derechos Humanos, los Tribunales Agrarios y el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El tercer grupo se integra por los recursos destinados a las entidades paraestatales de control presupuestal directo. El sector paraestatal se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

El cuarto grupo es el de los ramos generales. Comprenden los recursos que son transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas y municipios, así como los pagos correspondientes al servicio de la deuda y de los programas de apoyo financiero. Se llaman generales porque no hay un solo ejecutor directo de estos recursos. En este grupo se concentra el gasto federal descentralizado, el cual en el periodo de estudio se concentra en los ramos 25, 28, 33 y 39. Aunque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realiza la asignación de los recursos de dichos ramos a partir del PEF aprobado por el Congreso, la autorización del ejercicio final de dichos recursos queda a cargo de las legislaturas locales.

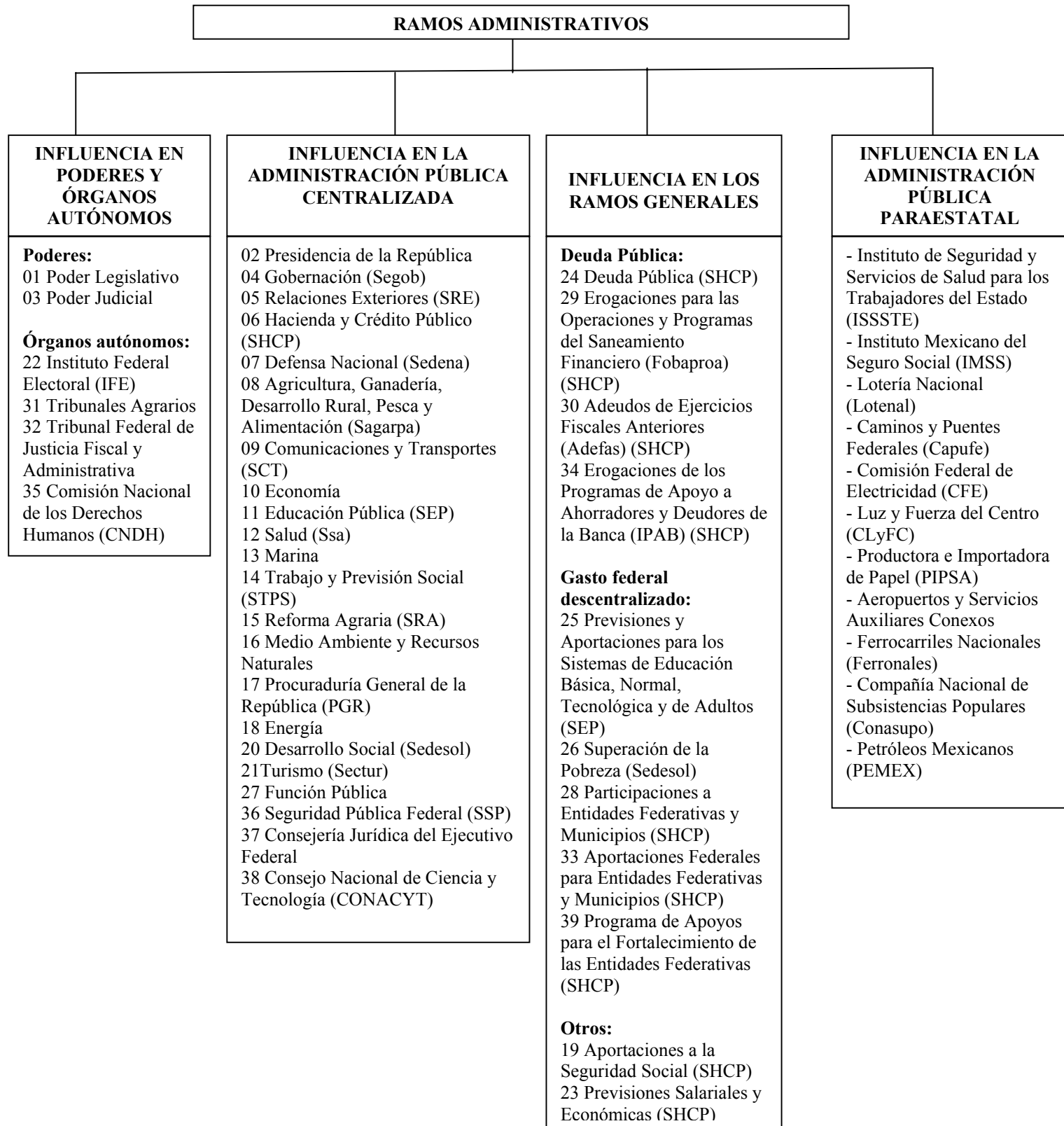
En el cuadro siguiente se muestra la clasificación administrativa de la influencia legislativa sobre el PEF, dependiendo de qué ramos sean afectados: Poderes y órganos autónomos, Ejecutivo Federal –Administración Pública Centralizada-, Ramos Generales y Administración Pública Paraestatal:<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de la clasificación administrativa del PEF, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2000a) y Guerrero y Patrón (s/f). Tómense en cuenta las siguientes observaciones:

- a) En los ramos generales, a la derecha de cada uno se indica la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la asignación de los recursos del ramo correspondiente a su destinatario.
- b) El grupo de las entidades paraestatales suele cambiar con cierta regularidad, y no todos los organismos listados en este trabajo reciben recursos cada año o aparecen en las iniciativas del Ejecutivo.

**FIGURA 2**  
**CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF**



En tanto los ramos generales 24, 29, 30 y 34 concentran los recursos destinados al servicio de la deuda pública, son ramos también identificados con programas del Ejecutivo Federal. Por su parte, el ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” concentra tres programas especiales que no están sectorizados en ninguna dependencia o entidad, sino que son recursos destinados a cumplir actividades y funciones específicas para transferir recursos como medidas preventivas, económicas y de emergencia a los estados y municipios. Destacan el Fondo de Desastres Naturales cuyo propósito es cubrir las reparaciones de los daños por meteoros naturales así como apoyar a la población en zonas declaradas en estado de emergencia, y el Fondo de Erogaciones Contingentes –el cual desapareció en la aprobación del PEF para 2000- que constituía la famosa *partida secreta* de la Presidencia de la República.

Veamos ahora con más detenimiento los ramos que concentran las principales fuentes de recursos del gasto federal descentralizado. Se trata de recursos transferidos a las entidades federativas a través de *participaciones* así como de *aportaciones, transferencias y apoyos*. La diferencia principal entre esos recursos es relativamente simple. Las *participaciones* –ramo 28- constituyeron durante mucho tiempo la principal fuente de ingresos de las entidades federativas a partir de la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en las últimas décadas. Por su parte, los recursos de los ramos 33 y 39 se constituyen con transferencias condicionadas de la federación a los estados a través de diversos fondos, regulados a través de diversos convenios entre las entidades y el gobierno federal representado por la SHCP.

Es interesante que a partir de la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997, la tendencia ha sido hacia una menor importancia de las participaciones respecto de los otros ramos en la influencia legislativa sobre el presupuesto federal. En efecto, con la creación del ramo 33 en el PEF para 1998 se abre una tendencia en la cual los legisladores federales prefieren hacer énfasis en los ramos 33 y 39. Como discuto en el siguiente capítulo, en el cual abordaré más a detalle este asunto, la tendencia es a favorecer precisamente recursos que aunque condicionados para uso específico, su aprobación y fiscalización actualmente está en manos de las legislaturas y de las contralorías locales.

a) Ramo 26 “Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza”



De los ramos generales, estos recursos fueron los más focalizados dentro de las erogaciones para las entidades federativas dado que se aplican en regiones y municipios prioritarios de extrema pobreza, según definición de la Sedesol. A partir de la aprobación del PEF para 1998 su principal fondo, el “Fondo de Desarrollo Municipal”, se integró al ramo 33 como parte del “Fondo para la Infraestructura Social Municipal”. Aunque sólo estuvo vigente dos años en el periodo de estudio y fue debilitado con la mencionada transferencia, lo incluyo dentro de la influencia legislativa sobre el gasto federal descentralizado dado que los recursos del ramo 33 son responsabilidad de las legislaturas locales, como se explica abajo.<sup>40</sup>

Este ramo desapareció en la aprobación del PEF para el año 2000, y sus recursos fueron reorientados al ramo 20 “Desarrollo Social” (Guerrero y Patrón, 2000a). Así, en la LVII legislatura el ramo perdió la mayor parte de sus recursos a favor del recién creado ramo 33, y durante el primer año de la administración 2000-2006 la secretaría de Desarrollo Social terminó absorbiendo el resto.

b) Ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”

Habiendo sido la principal fuente de financiamiento federal al gasto estatal en el marco del SNCF hasta 1997, el ejercicio y supervisión de los recursos de este ramo se ejercen y supervisan exclusivamente por las legislaturas estatales. Sus asignaciones se distribuyen entre las entidades federativas y el ámbito municipal de acuerdo a las fórmulas del SNCF.

c) Ramo 33 “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”

El destino de los recursos de este ramo es también responsabilidad de las legislaturas locales. Fue creado durante la aprobación del PEF para 1998 por iniciativa del Ejecutivo Federal y ha sido generosamente aumentado en el periodo de estudio por los diputados federales como muestro en páginas subsecuentes. En la actualidad, este ramo se constituye con recursos totalmente descentralizados aunque orientados a actividades específicas de educación, salud, infraestructura básica, seguridad pública, programas de alimentación y asistencia social.

El aumento de los recursos del ramo 33 en 1998 inauguró la tendencia legislativa a favorecer recursos extra para las entidades federativas a través de fondos y programas contenidos en este ramo y en el 39. A pesar de que los convenios entre el gobierno federal y

---

<sup>40</sup> Hasta la LVI Legislatura, el ramo era cuidadosamente *etiquetado* mediante convenios entre la Sedesol y las entidades federativas.

las entidades federativas establecen usos específicos para este dinero, las legislaturas locales y los gobiernos estatales, además de los actores políticos importantes a nivel estatal, son quienes finalmente deciden sobre su destino final.

Como discuto en el capítulo siguiente la tendencia legislativa a aumentar estos recursos a través de ingresos extra, principalmente petroleros y otros no tributarios, ha fortalecido la autonomía presupuestaria local aunque el sistema de recaudación continúa centralizado en el Ejecutivo federal.

d) Ramo 25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”

Este ramo aparece por vez primera con esta denominación en el PEF para 2000, agregando a su destino la promoción de la educación Tecnológica y de Adultos al anterior ramo 25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal”.

e) Ramo 39 “Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”

En este punto, es necesario introducir una adecuación a la clasificación formal de los ramos administrativos usualmente utilizada tanto por el gobierno federal, los legisladores federales y los analistas de la evolución del gasto público durante los últimos años de gobierno sin mayoría.

Los fondos del Programa fueron incluidos en el PEF de los años 2000 a 2002 dentro del ramo 23; sin embargo, para los fines de este trabajo deben ser reclasificados en la categoría de gasto federal descentralizado ya que su uso y destino corresponde a esta categoría y no a la de *previsiones salariales y económicas*. Aunque hasta el año 2003 los fondos de este ramo siguen siendo formalmente clasificados en la Administración Pública centralizada, por esa razón, para 2003 la he incluido dentro del gasto federal descentralizado.<sup>41</sup> Como veremos más adelante, no hacerlo de esta forma implica adjudicar recursos incorrectamente a la Administración Pública Centralizada siendo debido a que durante la LVIII Legislatura los diputados federales fueron generosos aumentando los recursos para este Programa.

En la actualidad, los recursos de este ramo son empleados en obra pública, infraestructura educativa, saneamiento financiero local y apoyo a los sistemas de pensiones estatales, entre otros.

---

<sup>41</sup> En el siguiente capítulo dedico más atención a este ramo, el cual ha sido motivo de disputa entre Legislativo, Ejecutivo y la SHCP en el periodo de estudio. Por el momento, señalo que existe reticencia en el gobierno federal a incluir esta partida en sus documentos oficiales, incluidas las iniciativas de presupuesto.

Por su parte, la clasificación funcional del PEF es producto de la reforma de diciembre de 1997, la cual dio origen a la Nueva Estructura Programática (NEP) del presupuesto federal. La novedad de la NEP respecto a la tradicional estructura del gasto público es que permite identificar las prioridades en el ejercicio del gasto público para fines evaluatorios y de fiscalización de acuerdo a la efectividad en la aplicación de los programas que integran cada uno de los ramos administrativos. Con las adecuaciones que se hacen explícitas líneas abajo, nos permite identificar cuáles han sido las prioridades *reales* del Ejecutivo y de los grupos parlamentarios de los partidos durante el proceso de aprobación legislativa del presupuesto.

En esta clasificación, son considerados cuatro tipos de funciones.

a) Funciones de gestión gubernamental

Corresponden al gasto programable e incluye las funciones legislación, impartición de justicia, organización de los procesos electorales, soberanía del territorio nacional, gobierno federal y medio ambiente y recursos naturales.

Este grupo comprende a los ramos asociados a los poderes y entes públicos, a la seguridad nacional y a la seguridad pública, y los ramos directamente asociados a la gestión administrativa del gobierno federal.

b) Funciones de desarrollo social

También corresponde al gasto programable y agrupa las funciones de salud, educación, seguridad social, laboral, abasto, asistencia social y desarrollo regional y urbano. Comprende los ramos 11 (SEP), 12 (Ssa), 19 “Aportaciones a la Seguridad Social” y el 20 (Sedesol).

c) Funciones productivas

También como parte del gasto programable, incluye las funciones de desarrollo agropecuario, energía, comunicaciones y transportes, así como otros servicios y actividades económicas. Dentro de estas funciones se contemplan los ramos 08 (Sagarpa), 09 (SCT), 10 “Economía” y 18 “Energía”.

d) Servicio de la deuda y participaciones a entidades federativas y municipios

Corresponden al gasto no programable y contempla las funciones *participaciones*, *aportaciones*, *transferencias* y *apoyos* a entidades federativas –ramos 33, 25, 26, 28 y 39-, costo financiero de la deuda pública –24, 29 y 34- y adeudos de ejercicios fiscales anteriores –ramo 30.

En el año 2003, la NEP fue modificada. Para el PEF de 2004, la clasificación funcional del gasto público identifica cuatro grupos funcionales.

a) Gobierno

Incluye las funciones Legislación, Soberanía, Relaciones Exteriores, Hacienda y Gobernación. La función Regulación y Normatividad incluye las subfunciones Servicios Financieros, Asuntos Laborales, Agricultura, Ganadería y Pesca, Comercio e Industria, Energía, Comunicaciones y Transportes, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Educación, Salud, así como Asuntos Agrarios, entre otros.

Igualmente, incluye las funciones Orden, Seguridad y Justicia con las subfunciones Policía, Procuración de Justicia, Impartición de Justicia y Protección de los Derechos Humanos. La función Protección y Conservación del Medio Ambiente incluye, entre otros, las subfunciones Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Las funciones Administración Pública, y Otros Bienes y Servicios Públicos integran también este grupo funcional.

b) Desarrollo Social

Incluye las funciones Educación -la cual además de los asuntos propios del rubro atiende también las subfunciones Cultura y Deporte-, Salud, Seguridad Social, Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional así como Asistencia Social.

c) Desarrollo Económico

Incluye las funciones Energía -la cual integra las subfunciones Electricidad e Hidrocarburos-, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Agropecuario, Temas Laborales, Temas Empresariales, Servicios Financieros, Turismo, y Ciencia y Tecnología.

b) Otros

Finalmente, dentro de un mismo grupo funcional se integran las funciones Costo Financiero de la deuda, Recursos a Entidades Federativas así como Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.<sup>42</sup>

En el cuadro siguiente muestro mi propuesta de clasificación de la influencia legislativa sobre el PEF por funciones. Es decir, los ramos asociados a las prioridades de los diputados federales al momento de modificar la iniciativa de PEF del Ejecutivo.

---

<sup>42</sup> No fueron pocos los que criticaron esa reforma considerando que complicaba el análisis del PEF e introducía nuevas dudas sobre competencias y posible duplicación de recursos. Por lo pronto, me concentro en los ramos administrativos a fin de evitar complicaciones innecesarias. Para una más detallada enumeración de subfunciones, véase el convertidor funcional incluido en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2003c).

**CUADRO 16**  
**CLASIFICACIÓN DE LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF**  
**1997-2005**

<b>FUNCIÓN</b>	<b>RAMOS ASOCIADOS A LA FUNCIÓN</b>
Influencia sobre las Funciones de Desarrollo Social	11 Educación Pública 12 Salud 19 Aportaciones a la Seguridad Social 20 Desarrollo Social
Influencia sobre las Funciones Productivas	08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 09 Comunicaciones y Transportes 10 Economía 18 Energía 21 Turismo
Influencia sobre el costo del Servicio de la Deuda	24 Deuda Pública 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero (Fobaproa) 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores 34 Erogaciones de los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca (IPAB)
Influencia sobre el Gasto Federal Descentralizado	25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios 39 Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
Seguridad Nacional y Seguridad Pública	07 Defensa Nacional 13 Marina 17 Procuraduría General de la República 36 Secretaría de Seguridad Pública Federal
Influencia sobre los Poderes y Entes Públicos Autónomos	01 Poder Legislativo 03 Poder Judicial 22 Instituto Federal Electoral 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Influencia sobre la Gestión Administrativa del Gobierno Federal	02 Presidencia de la República 04 Gobernación 05 Relaciones Exteriores 06 Hacienda y Crédito Público 14 Trabajo y Previsión Social 15 Reforma Agraria 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales 23 Previsiones Salariales y Económicas 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza 27 Función Pública 31 Tribunales Agrarios 32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Fuente: elaboración y propuesta de clasificación propios a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2000a, 2002 y 2003c).

El cuadro precedente considera los criterios de la NEP de 1997 así como de su reforma en 2003. Dado que en este trabajo no estoy interesado en seguir el rastro del ejercicio del

presupuesto, algunas modificaciones han sido introducidas para privilegiar el análisis de las tendencias observadas en la aprobación legislativa de las finanzas públicas en el periodo estudiado:

- Ambas clasificaciones incluyen en los mismos grupos el costo financiero de la deuda así como los recursos del gasto federal descentralizado, bajo el criterio de que ambos pertenecen al gasto no programable. Esta formalidad no es útil en este trabajo, así que separo ambas funciones en dos grupos diferentes.
- El ramo 39 se encuentra, en la clasificación usada por la SHCP, en la gestión administrativa del gobierno federal, pero en realidad, se trata de recursos que corresponden a lo que hemos definido como gasto federal descentralizado. Por eso, se reclasifica en esa función en el cuadro respectivo.
- Lo mismo ocurre con el ramo 26, el cual ha sido reclasificado en la función gasto federal descentralizado a fin de guardar coherencia con lo expuesto páginas atrás.
- Al momento de analizar la influencia sobre el ramo 23, formalmente establecido como parte de la función gestión administrativa del gobierno federal, se han desglosado los recursos de su Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) –ramo 39 a partir del PEF para 2003- y se han integrado a la función gasto federal descentralizado.
- El ramo 22 se encuentra clasificado formalmente en las funciones de gestión gubernamental, subfunción *procesos electorales*. Aquí, ha sido reclasificado en la función Poderes y Entes Públicos Autónomos dado que su perfil corresponde mejor a esta función. Lo mismo ocurre con los ramos 01, 03 y 35, que en la reforma de 2003 fueron incluidos en el grupo funcional Gobierno.

#### **b) La ley de Ingresos de la Federación**

Ocupémonos ahora del caso de la LIF. En México, los instrumentos de política fiscal utilizados por el gobierno con objeto de financiar el gasto público son, principalmente:

- Los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que conforman el sistema tributario.
- Las ganancias obtenidas a través de las empresas del sector público.
- Financiamiento público, el cual proviene del endeudamiento tanto interno como externo

Estos instrumentos, así como el monto que se prevé recaudar a través de cada uno de ellos, se fijan en la iniciativa de LIF enviada al Congreso por el Ejecutivo Federal.<sup>43</sup> El sistema tributario mexicano, vale puntualizar en este momento, se ha caracterizado por un alto grado de centralismo cuyos resabios pueden apreciarse en la actualidad. Concretamente en el caso que nos ocupa, las haciendas públicas estatales dependen en su mayor parte de los diversos recursos transferidos por la federación a través de los recursos 25, 28, 33 y 39. Como se muestra en este capítulo, esta es una de las razones de que la influencia legislativa sobre el PEF se haya concentrado en buena medida en favorecer esos ramos. Así, los diputados han logrado fortalecer las haciendas públicas estatales, aún sin comprometerse en una reforma al sistema fiscal que redistribuya la obligación de cobrar impuestos también entre los estados y los municipios, a fin de atender las necesidades de gasto local *etiquetando*, además, diversos aumentos al gasto social y a las actividades productivas.

Este gasto tiene el *atractivo* extra de que se encuentran reglamentados en convenios entre la Federación y las entidades federativas, en el PEF y en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; es decir, son recursos *asegurados* a pesar de disminuciones en los ingresos estimados una vez que el presupuesto ha sido aprobado por el Congreso.

La pregunta que deseamos contestar al analizar la influencia legislativa sobre la LIF es, precisamente, cuál ha sido su aportación al financiamiento de las modificaciones introducidas al PEF.

Para ello, se utiliza una clasificación de los ingresos del sector público con cuatro tipos:

a) Clasificación utilizada en la presentación formal de la Ley de Ingresos.

Se trata del desglose formal que se hace en el artículo 1 de la LIF de las fuentes de ingresos del sector público presupuestario. Es decir, de los impuestos, las aportaciones obrero patronales a la seguridad social, las contribuciones de mejoras, los derechos, las contribuciones no comprendidas en los puntos anteriores causadas en ejercicios anteriores pendientes de liquidación o pago, los productos, los aprovechamientos, los ingresos derivados de financiamiento y otros ingresos.

b) La clasificación institucional, la cual permite saber qué entidades captan las fuentes de financiamiento de las modificaciones realizadas al PEF. Es decir, qué entidades del

---

<sup>43</sup> Las legislaturas locales tienen, a su vez, la facultad para expedir la ley de ingresos de las entidades federativas. Para el caso del Distrito Federal (DF), la facultad recae en la Asamblea Legislativa aunque el Congreso federal tiene la facultad para aprobar el techo de endeudamiento solicitado por el gobierno capitalino, monto agregado que forma parte de la iniciativa de LIF remitida por el Ejecutivo federal.

gobierno federal y qué organismos y empresas públicos aportaron los recursos *extra* para dichas modificaciones.

c) La clasificación entre ingresos petroleros y no petroleros, la cual es de gran relevancia en el estudio del presupuesto mexicano dada la gran dependencia del gasto público respecto del petróleo y sus derivados –dependencia que significa alrededor de la tercera parte de los ingresos públicos (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2005). Esta clasificación nos permite saber si los legisladores han optado por recurrir a la imposición –tarea impopular de legislar nuevos impuestos y de aumentar los existentes-, o echar mano de estimaciones superiores en los ingresos petroleros y en otras fuentes no tributarias de ingresos.

d) Clasificación de los ingresos en tributarios y no tributarios, la cual precisamente permite saber si la fuente del financiamiento a la influencia legislativa sobre el PEF depende la creación y aumento de impuestos o si recae sobre fuentes no tributarias.

Esta información se muestra sintéticamente en la figura siguiente:



**FIGURA 3**  
**CLASIFICACIÓN DE LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF SEGÚN FUENTES DE**  
**INGRESO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO\***

<b>Ley de Ingresos de la Federación</b>	<b>Institucional</b>	<b>Petroleros y no petroleros</b>	<b>Tributarios y no tributarios</b>
<b>Impuestos:</b> - Sobre la Renta (ISR) - Al Valor Agregado (IVA) - Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) - A las Importaciones - Otros Impuestos	<b>Gobierno federal</b>  Ingresos tributarios: - Sobre la Renta (ISR) - Al Valor Agregado (IVA) - Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) - A las Importaciones - Tenencia vehicular - Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) - Otros	<b>Petroleros:</b> - IVA - IEPS (gasolina y diesel) - Importaciones - Derechos y Aprovechamientos - Ingresos propios de PEMEX	<b>Tributarios:</b> - ISR - IVA - IEPS - Importaciones - Tenencia - ISAN - Otros
<b>Aportaciones de Seguridad Social</b>			<b>No tributarios</b>
<b>Contribuciones de mejoras</b>		<b>No petroleros</b>	Gobierno federal:
<b>Derechos</b>	No tributarios: - Derechos - Productos - Aprovechamientos - Contribuciones de Mejoras	Tributarios: - ISR - IVA - IEPS - Importaciones - Tenencia - ISAN - Otros	- Derechos - Productos - Aprovechamientos - Contribuciones de mejoras
<b>Contribuciones no comprendidas en los puntos anteriores, causadas en ejercicios anteriores pendientes de liquidación o pago</b>		No tributarios: Gobierno federal:	Organismos y empresas públicos:
<b>Productos</b>	<b>Organismos y Empresas Públicos</b>	- Derechos - Productos - Aprovechamientos - Contribuciones de mejoras	- PEMEX - CFE - Otras
<b>Aprovechamientos</b>	- PEMEX - CFE - Otras		
<b>Ingresos derivados de financiamiento</b>			
<b>Otros ingresos</b>			

Fuente: propuesta personal a partir del modelo formal de clasificaciones de los ingresos del sector público presupuestario de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2005)

\* Para una detallada enumeración de los conceptos que integran cada uno de los componentes de las previsiones de ingresos consideradas en la LIF, véase el Apéndice.

## 2.6 Influencia legislativa sobre el presupuesto federal, 1997-2005

Una vez establecidos los conceptos y criterios básicos de clasificación de la influencia legislativa sobre el presupuesto, ha llegado la hora de mostrar los datos sobre la misma durante el periodo de gobierno sin mayoría.

### 2.6.1 Matices en el cambio: una evaluación de la influencia legislativa sobre el presupuesto

Uno de los procesos políticos que mejor describen la reactivación de contrapesos entre Poderes en México a partir de la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997, es el de la aprobación legislativa de las finanzas públicas.

En efecto, en los últimos nueve años el Congreso ha introducido considerables cambios a las iniciativas presidenciales de gasto y de ingresos en comparación con aquellos cambios insignificantes realizados en las décadas del gobierno unificado bajo control del Partido Revolucionario Institucional.<sup>44</sup>

En esta sección presento una evaluación acerca de esa influencia legislativa. En términos generales, señalo que si bien la influencia del Congreso sobre el presupuesto federal a la hora de aprobarlo es significativa comparada con la correspondiente al periodo de gobierno unificado, de ninguna manera hemos visto que la autoridad presupuestaria de la Legislatura haya sustituido o suprimido la correspondiente del Ejecutivo Federal. Tampoco que el Congreso haya sustituido la iniciativa presupuestaria presidencial con la suya a través del ejercicio de sus facultades para aprobar el presupuesto federal.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Es conocido que en México el Ejecutivo, a través de la SHCP, ejerce notoria discrecionalidad para modificar el presupuesto aprobado. Los estudiosos de la Cuenta Pública nos hacen saber cotidianamente que el gasto ejercido suele diferir del aprobado. Es cierto que conforme pasa el tiempo, diversos compromisos legales han limitado esa discrecionalidad. Por ejemplo, en los mismos decretos de PEF se han establecido límites a la discrecionalidad presidencial mientras que otros ordenamientos legales y convenios de coordinación fiscal y presupuestaria entre Ejecutivo federal y entidades federativas también limitan esa discrecionalidad.

En este trabajo mi interés se centra exclusivamente sobre la influencia al momento de aprobar el paquete presupuestario. Otros esfuerzos deberán ocuparse de la comparación entre lo aprobado y lo ejercido. Será interesante, por ejemplo, dilucidar si *sobre la marcha* el Ejecutivo revierte esa influencia e impone sus preferencias iniciales a través de sus facultades administrativas para ejercer el presupuesto.

<sup>45</sup> Una versión muy popular dice que dado que la mayor parte del presupuesto –entre el 85 y el 90% del PEF– se encuentra ya comprometido por diversas disposiciones legales y constitucionales, se trata de un límite institucional a la influencia legislativa sobre el presupuesto.

Esto es inexacto. Como muestro en el capítulo sobre la reinstitucionalización del procedimiento, gran parte de nuestras discusiones sobre el proceso presupuestario se han integrado por largas discusiones doctrinarias muchas veces sin más sustento que las propias filias y fobias académicas, políticas y partidarias. El terreno para discusiones estériles ha sido abonado por un marco institucional muy ambiguo en asuntos puntualmente regulados en otros sistemas presupuestarios. Así, ese *límite* ha formado más bien parte de la imaginación sobre escenarios que podrían existir porque nuestro marco regulatorio del proceso presupuestario, al ser tan ambiguo, ha permitido excesivos ejercicios de la imaginación en el Derecho y en la Ciencia Política.

Por el momento, apunto que ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un criterio sobre el asunto del límite a la capacidad legislativa para introducir modificaciones a las iniciativas presidenciales. Actualmente, nuestra Constitución concede al Congreso facultades para modificar las iniciativas presidenciales y nada dice de límites de forma explícita. Los partidarios del margen de maniobra de entre el 10 y el 15 por ciento sobre el PEF utilizan legislación secundaria y una interpretación bastante literal del llamado *espíritu de la Constitución* para sustentar sus argumentaciones, algunas de ellas muy bien elaboradas,

Los datos mostrados en los cuadros siguientes hablan más bien de una *limitada pero muy focalizada* influencia legislativa sobre el presupuesto.

**CUADRO 17**  
**MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL, 1998-2006<sup>46</sup>**

**Aumentos y disminuciones al gasto neto devengado del sector público presupuestario**

	PEF	LIF
1998	-0.3%	
1999	-1%	-2%
2000	0.6 %	0.6%
2001	2%	2%
2002	4%	5%
2003	2%	2%
2004	0.8%	0.7%
2005	4%	4%
2006	6%	5%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en los Apéndices 1 y 2 de este trabajo, así como a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006, 2005, 2004, 2003), *Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos para 2001*, *Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2000*, *Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999*, en *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados; *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 11 de diciembre de 1997.

**CUADRO 18**  
**MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL POR LEGISLATURA, 1998-2006**

**Promedio de aumentos y disminuciones al gasto neto del sector público presupuestario**

LVII legislatura (1997-2000)		LVIII Legislatura (2000-2003)		LIX Legislatura (2003-2006)	
PEF	LIF	PEF	LIF	PEF	LIF
-0.2%	-0.7	3%	3%	4%	4%

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente.

Véase en los cuadros precedentes que aunque esta sección muestra tendencia ascendente en la modificación de las iniciativas presidenciales de presupuesto a partir de la LVIII Legislatura, el *pico* más alto de influencia legislativa se dio sobre el PEF para 2005. Aún en este caso, las preferencias del Ejecutivo se conservan en 94%. Si consideramos promedios por Legislatura, se trataría de entre el 96 y el 99.8%.

Sin embargo, al comparar la influencia legislativa sobre las propuestas originales del Ejecutivo en cada una de las categorías específicas de gasto y de ingresos, obtenemos importantes guiños sobre el significado político del fenómeno estudiado. Es decir, sobre la

---

pero a falta de un criterio jurisdiccional definitivo, para mí carece de sentido entrar a ese terreno así que me concentraré en este estudio en asuntos que sí son reales y verificables.

<sup>46</sup> Calculado a partir del presupuesto originalmente propuesto por el Ejecutivo. Porcentajes redondeados.

focalización de una limitada influencia legislativa sobre el presupuesto federal bajo gobierno sin mayoría en categorías específicas de gasto público y de ingresos.

**CUADRO 19**  
**MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE PEF, 1997-2006**  
**Relación de aumentos y disminuciones por categorías de gasto sobre las propuestas del Ejecutivo<sup>47</sup>**

Categoría de gasto	LVII Legislatura (1997-2000)			LVIII Legislatura (2000-2003)			LIX Legislatura (2003-2006)		
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Desarrollo social</b>	-0.4%	Sin variación	0.7%	1%	7.8%	0.8%	0.8%	3.4%	1.1%
<b>Actividades productivas</b>	Sin variación	Sin variación	-0.6%	2%	18%	3.8%	1.7%	32.6%	8%
<b>Servicio de la deuda</b>	-0.7%	-2.1%	-0.2%	-1.6%	3%	-1.2%	-3.1%	-5.6%	-1.2%
<b>Gasto federal descentralizado</b>	1%	0.9%	4.5%	9.3%	8.9%	4.3%	2.3%	6.7%	6.3%
<b>Seguridad nacional y pública</b>	Sin variación	Sin variación	Sin variación	-3.4%	-2.9%	-0.06%	-1.4%	-3.1%	-2.6%
<b>Poderes y entes públicos</b>	-0.05%	-0.01%	-1.8%	-6%	-16%	-14.5	-18.2	-13.8%	-14.3%
<b>Gestión del gobierno federal</b>	-0.1%	-0.5%	-0.8%	-0.7%	-0.6	-0.2%	0.8%	3.2%	4%

Fuente: elaboración propia a partir de *Exposición de motivos e iniciativa de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2000*; *Exposición de motivos e iniciativa de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001*; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2002, 2002c, 2003a, 2004c, 2005b) y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, varios años.

**CUADRO 20**  
**MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE PEF, 1997-2006**  
**Promedio de aumentos y disminuciones por categorías de gasto sobre las propuestas del Ejecutivo, por Legislatura**

	LVII Legislatura (1997-2000)	LVIII Legislatura (2000-2003)	LIX Legislatura (2003-2006)
<b>Desarrollo social</b>	0.1%	3.5%	1.8%
<b>Actividades productivas</b>	-0.2%	7.9%	14.1%
<b>Servicio de la deuda</b>	-1%	0.07%	-3.3%
<b>Gasto federal descentralizado</b>	2.1%	7.5%	5.1%
<b>Seguridad nacional y pública</b>	Sin variación	-2.1%	-2.4%
<b>Poderes y entes públicos</b>	-0.62	-12.2%	-15.4%
<b>Gestión del gobierno federal</b>	-0.5%	-0.5%	2.7%

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente.

La focalización se encuentra en los aumentos al gasto federal descentralizado, al desarrollo social y al gasto productivo, financiados con las reasignaciones de recursos de las demás categorías de gasto. Respecto a las modificaciones a la LIF, véase en los cuadros siguientes que sólo durante la LVIII Legislatura los ingresos tributarios fueron aumentados

<sup>47</sup> Para 1998-1999, sobre el gasto neto total. Para 2000-2006, el cálculo es sobre las propuestas presidenciales por cada categoría funcional.

significativamente en comparación con las otras dos Legislaturas. En ese periodo, se trató de fuentes de ingresos extra aportados mayormente por los IEPS, algunos de ellos petroleros. En los demás casos, los promedios de aumentos en la LIF para financiar los aumentos al PEF fueron obtenidos en aumentos en categorías no tributarias.

**CUADRO 21**  
**MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE LIF, 1997-2006**  
**Relación de aumentos y disminuciones por categorías de ingresos sobre las propuestas del Ejecutivo<sup>48</sup>**

Categorías de ingresos	LVII Legislatura (1997-2000)		LVIII Legislatura (2000-2003)			LIX Legislatura (2003-2006)		
	1999 <sup>49</sup>	2000	2001	2002 <sup>50</sup>	2003	2004	2005	2006
<b>Ingresos tributarios del gobierno federal<sup>51</sup></b>	-2.1%	-0.3%	1.1%	10.4%	-1%	-0.01%	0.1%	-1.3%
<b>Ingresos no tributarios</b>	-1.9%	3.6%	2.2%	2.7%	13.5%	0.4%	27.2%	357%
<b>Organismos y empresas públicos</b>	-10.6%	0.007%	Sin variación	-2.6	0.6%	-0.6%	Sin variación	14.8%
<b>Ingresos petroleros</b>	-1.7%	2.3% <sup>52</sup>	Sin variación	0.4%	2.4%	Sin variación	7.2%	5%
<b>Financiamientos (sólo deuda)</b>	Sin variación	Sin variación	18.3%	Sin variación	Sin variación	Sin variación	6.5%	11.1%

Fuente: elaboración propia a partir de los Apéndices 1 y 2 de este trabajo, así como Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006b, 2005b, 2004a, 2004c, 2004d, 2003c, 2001) *Exposición de motivos e iniciativa de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001*; *Exposición de motivos e iniciativa de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2000*.

**CUADRO 22**  
**MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE LIF, 1997-2006**  
**Relación de aumentos y disminuciones por categorías de ingresos sobre las propuestas del Ejecutivo (promedio por Legislatura)**

Categoría de ingresos	LVII Legislatura (1997-2000)	LVIII Legislatura (2000-2003)	LIX Legislatura (2003-2006)
<b>Ingresos tributarios del gobierno federal</b>	-1.2	3.5%	-0.4%
<b>Ingresos no Tributarios</b>	0.9%	6.1%	128.2%
<b>Organismos y empresas públicos</b>	-3.5%	-2%	4.7%
<b>Ingresos Petroleros</b>	0.6%	0.9%	4.2%
<b>Financiamientos (sólo deuda)</b>	Sin variación	6.1%	5.9%

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente.

<sup>48</sup> Para 1998-1999, sobre el total de los ingresos del sector público presupuestario. Para 2000-2006, el cálculo es sobre las propuestas presidenciales por cada categoría de ingresos.

<sup>49</sup> Calculado sobre el gasto total devengado del sector público presupuestario.

<sup>50</sup> Calculado sobre el cierre del ejercicio fiscal para 2002.

<sup>51</sup> En el periodo de estudio, las modificaciones a las categorías *ingresos tributarios del gobierno federal* así como *tributarios coincidieron*. Así, conservo únicamente una de ambas categorías. Entre las categorías *no tributarios del gobierno federal* y *no tributarios*, conservo la segunda pues ya incluye a la primera.

<sup>52</sup> Calculado sobre el cierre del ejercicio fiscal para 2000.

Este es un matiz fundamental. En los nueve años de gobierno sin mayoría estudiados, se especuló mucho sobre la posibilidad de que el Ejecutivo vetara los PEF de la Cámara de Diputados porque la influencia legislativa sobre el presupuesto podría implicar un riesgo para la estabilidad económica nacional. No en pocas ocasiones, algunas voces alertaron sobre la posibilidad de que los cambios legislativos a las iniciativas presidenciales provocaran desorden presupuestario, antesala del colapso económico tan temido en México, un país con una historia larga de crisis recurrentes.

Del lado del Ejecutivo, por ejemplo, durante varias giras de trabajo en los años de la LVII Legislatura, el entonces presidente Zedillo gustaba de señalar obras y programas cancelados en ciertas regiones por las reasignaciones en el PEF realizadas por los diputados federales. En la aprobación del primer presupuesto del gobierno de Vicente Fox, un disgustado secretario de Hacienda sostuvo que los legisladores podrían *arruinar al país* con los cambios que pretendían introducir a las iniciativas del Ejecutivo. Parte sustantiva de la demanda de controversia constitucional del Ejecutivo sobre el PEF para 2005 fue la solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que fijara límites a la facultad de enmienda legislativa en el tema presupuestario. Además, en sus iniciativas de reforma fiscal entregadas al Congreso en 2001, el entonces presidente Vicente Fox proponía reglas que podrían inclinar el marco regulatorio del procedimiento hacia sus preferencias presupuestales por sobre las legislativas.

Por su parte, los diputados federales –principalmente en las *coaliciones opositoras* de la ocasión- han gustado de usar la tribuna del Legislativo mexicano para promocionar año tras año los cambios introducidos a las iniciativas presidenciales como grandes logros en la redistribución de la riqueza y como instrumento discursivo en contra del llamado *neoliberalismo* económico. Como reacción a las mencionadas iniciativas presidenciales, en el legislativo se fortaleció a partir de 2001 una tendencia, integrada principalmente por el PRI y el PRD, que buscaba reformar el marco institucional del procedimiento a favor de la arena legislativa.

En las siguientes secciones, analizo a detalle la influencia legislativa sobre el presupuesto federal en el periodo de gobierno sin mayoría. Parto de la noción de que las posiciones arriba enunciadas son una mala forma de analizar el procedimiento motivo de este trabajo al menos en su literalidad.

Así, afirmo que la importancia de la influencia legislativa sobre el presupuesto federal en los pasados nueve años de gobierno sin mayoría no se comprende en sus implicaciones políticas a partir de la mera relación proporcional entre el contenido original de las iniciativas presidenciales y las modificaciones legislativas a las mismas.

Sostengo que esa influencia, más bien, puede ser caracterizada como *limitada pero focalizada en aumentos al gasto federal descentralizado, al gasto en actividades productivas y al gasto social*. Esos aumentos han sido financiados, como muestro ampliamente, con reasignaciones del servicio de la deuda, de la gestión administrativa del gobierno federal, así como con reasignaciones del gasto de los Poderes y entes autónomos y del gasto para la seguridad nacional y pública. En el caso de la influencia legislativa sobre la LIF, muestro que los aumentos en ingresos petroleros y en fuentes no tributarias han sido privilegiadas en el financiamiento a las categorías de gasto público mencionadas.

### **2.6.2 Los ganadores, los perdedores y las tendencias en la influencia sobre el PEF**

Comencemos con la relación de *ganadores y perdedores*<sup>53</sup> de la influencia legislativa sobre el presupuesto federal en el gobierno sin mayoría.

Respecto al PEF, es posible extraer de forma relativamente sencilla algunas conclusiones generales. En cuanto a los *perdedores* de la influencia legislativa sobre el gasto público, se trata el servicio de la deuda –categoría que aportó más del 60% de los recursos reasignados a otros rubros-, de las provisiones para los Poderes y entes públicos autónomos –que aportó 32%- y de las asignaciones para el rubro de seguridad nacional y pública –con una aportación marginal de casi 5% a las reasignaciones.

Véase que en los dos primeros casos, durante cada uno de los nueve años analizados se realizaron recortes a esas categorías de gasto, en tanto que en el tercer caso, el saldo es de cinco años con recortes –de 2001 a 2005-, uno con aumento –2006- y tres sin variación durante la primera Legislatura del gobierno sin mayoría.

En cuanto al servicio de la deuda, las razones de los cambios introducidos son relativamente simples: se trata de recursos muy impugnados por los legisladores y con pésima fama en la opinión pública. Durante la LVII Legislatura, los recursos del Fobaproa –ramo 29- fueron el blanco favorito de las críticas de los diputados del PRD y del PAN.

---

<sup>53</sup> Me refiero estrictamente a disminuciones y aumentos de recursos. Advierto que el enunciado no implica más valoración, por el momento, que la estrictamente monetaria.

Es cierto que el PAN utilizó el tema como argumento propagandístico en los debates legislativos y ante la opinión pública, pero generalmente apoyó al PRI en el mantenimiento del respectivo ramo creado por el gobierno federal como parte de la estrategia para rescatar al sistema financiero de la quiebra después de la severa crisis económica desatada a finales de 1994. Aunque el PRD no paró de exigir la desaparición del Fondo respectivo calificándolo como el fraude financiero más grande en la historia de México, la posición panista fue clave para el mantenimiento de esos recursos aunque logró negociar con el Ejecutivo y con el grupo parlamentario del PRI reducirlos y reorientar los recursos así ahorrados a otros rubros, principalmente al gasto federal descentralizado.<sup>54</sup> Es importante subrayar que esta fue una de las claves del entendimiento entre PRI y PAN en el terreno legislativo en la aprobación del presupuesto durante la LVII Legislatura, junto a la reasignación de recursos del Ejecutivo Federal.

A partir de la supresión del ramo 29 y su sustitución por el ramo 34 (IPAB), véase que la importancia del servicio de la deuda como *proveedor* de recursos reasignados no ha disminuido, aportando 33% y 42% de las reasignaciones en las LVIII y LIX Legislaturas, respectivamente. Pero la novedad es que los ramos 24 (Deuda Pública) y el 30 (Adefas) son los que aportan los recursos reasignados del servicio de la deuda a otros rubros. Las excepciones son los PEF para 2004 y 2005 en los cuales el Instituto de Protección al Ahorro Bancario colabora casi a partes iguales con los Adefas en reasignación de recursos.

Entre las categorías de gasto, es relevante observar que en el periodo 1997-2003, la gestión del Ejecutivo Federal fue la segunda en importancia como proveedora de reasignación de gasto en las preferencias legislativas. Así, en la LVII Legislatura el rubro aportó casi la tercera parte de los recursos reasignados, y el porcentaje creció a casi el 50% durante la LVIII Legislatura.

Aquí se encuentra otra de las claves del entendimiento entre PRI y PAN en el periodo 1997-2000. En efecto, los contingentes legislativos del Partido Acción Nacional se distinguieron durante los años ochenta y noventa como acérrimos enemigos del crecimiento de la Administración Pública Federal y del gasto corriente en el Ejecutivo.

Como se sabe, en México dos de los efectos más perniciosos del intervencionismo estatal durante los años sesenta, setenta y ochenta fueron el crecimiento acelerado del

---

<sup>54</sup> Véase Carpio (2002) y el capítulo 5 de este trabajo. En el Apéndice 1 puede seguirse el rastro al mentado ramo año por año.



aparato burocrático y del financiamiento de ese crecimiento con deuda pública. Programáticamente, el PAN se ha distinguido por sus críticas a ese estado de cosas debido al costo para las finanzas públicas resultado del activismo económico del Estado en esas décadas. A diferencia de partidos como el PRD y el PT, los cuales han exigido que el Estado intervenga más como productor y proveedor de bienes y servicios, el PAN se distingue por exigir lo contrario. De ahí que este partido viera con buenos ojos que el Ejecutivo redujera sus gastos burocráticos en la LVII Legislatura. Este fue un intercambio para facilitar el entendimiento entre fracciones parlamentarias y con el Ejecutivo en esos años en que el PAN fue tan importante para evitar que las posiciones económicas del PRD, más intervencionistas, se impusieran en la aprobación del presupuesto federal.<sup>55</sup>

Véase que aunque en la LIX Legislatura la gestión del gobierno federal se benefició con un nada despreciable 18% del total de las reasignaciones, el dato puede ser engañoso. Véanse los datos correspondientes a la Legislatura en el Apéndice 2. En realidad, la mayor parte de los recursos aumentados fueron cuidadosamente *etiquetados* por los diputados federales para programas y fondos específicos. En los hechos, esto significa que los legisladores cancelan o reducen programas y fondos del Ejecutivo y aumentan o crean programas y fondos de su propia preferencia. Esta tendencia, en la cual se beneficia principalmente a las funciones productivas y sociales, se inauguró desde la aprobación del PEF para 1998 en el primer año de gobierno sin mayoría y se mantuvo durante todo el periodo estudiado. Los datos por año para las LVII y LVIII Legislaturas se muestran en los cuadros respectivos en el mismo apéndice.

Como discuto al analizar el veto presidencial al PEF para 2005, esta fue una gota que eventualmente derramó el vaso de la relación entre Poderes. En efecto, parte importante de la demanda interpuesta por el Ejecutivo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación se nutrió de una considerable cantidad de cambios que crearon programas, fondos y duplicaciones de funciones resultado del creciente activismo legislativo sobre las iniciativas de presupuesto.

En los cuadros y en las gráficas siguientes, muestro sintéticamente la información sobre la influencia legislativa sobre el presupuesto federal en los últimos nueve años de gobierno sin mayoría. Utilizo cantidades netas en los cuadros pues este método me ha permitido integrar indicadores monetarios en categorías de gasto en la difícil y extenuante tarea de

---

<sup>55</sup> Véase el capítulo 4 así como Carpio (2002).

rastrear modificaciones de ramos en nueve años de presupuesto. En la última columna muestro la participación porcentual de cada categoría respecto de los aumentos y las disminuciones.<sup>56</sup>

Los datos que sustentan estas dos secciones se encuentran en los Apéndices 1 y 2. En el 1, se encuentra la detallada descripción de los cambios en asignaciones en el PEF en tanto que en el 2 muestro una relación más amplia que incluye otros cambios que no son cuantitativos. En esos apéndices muestro un balance general de todo el periodo estudiado, además de los datos para cada una de las legislaturas analizadas. La participación porcentual está calculada a partir de los totales por cada legislatura.

Advierto al lector la posibilidad de que mi información difiera respecto de evaluaciones oficiales y legislativas debido, principalmente, a las diferencias entre mi sistema de clasificación y los sistemas utilizados por el la SHCP y por el Congreso. Estoy más interesado en construir una interpretación del problema estudiado que en coincidir con los números *oficiales*.

**CUADRO 23**  
**PRIORIDADES DE LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF, 1998-2006<sup>57</sup>**  
**Millones de pesos y relación porcentual total**

<b>Tipo de gasto</b>	<b>Participación</b>
<b>Desarrollo social</b>	10.4% de los aumentos
<b>Actividades productivas</b>	26.4% de los aumentos
<b>Servicio de la deuda</b>	63% de las reasignaciones
<b>Gasto federal descentralizado</b>	62.5% de los aumentos
<b>Seguridad nacional y pública</b>	4.8% de las reasignaciones
<b>Poderes y entes públicos</b>	32.2% de las reasignaciones
<b>Gestión del gobierno federal</b>	0.6% de los aumentos

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Apéndice 1 y del apéndice 2. Las fuentes utilizadas se encuentran citadas en los cuadros que han servido para la elaboración de este cuadro.

<sup>56</sup> En la siguiente sección, muestro la relación de esta influencia con el gasto originalmente propuesto por el Ejecutivo Federal en sus iniciativas de PEF y de LIF.

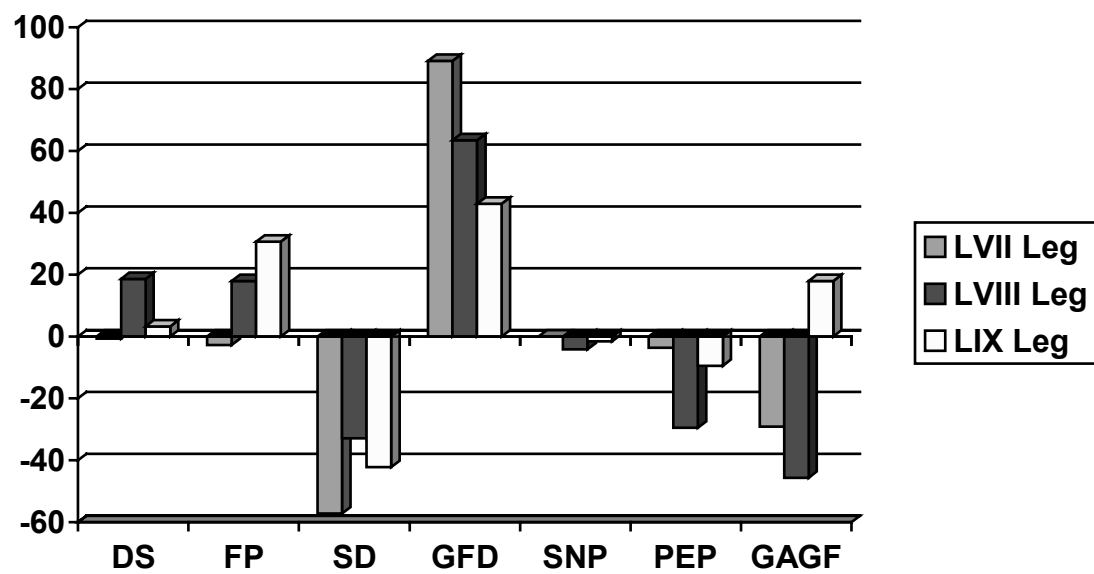
<sup>57</sup> Se trata del PEF aprobado, no del año en que es aprobado. Esto es válido para los cuadros de esta sección, a diferencia de los cuadros de la sección sobre el periodo de gobierno unificado.

**CUADRO 24**  
**PRIORIDADES DE LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF POR LEGISLATURA**  
**1997-2006**

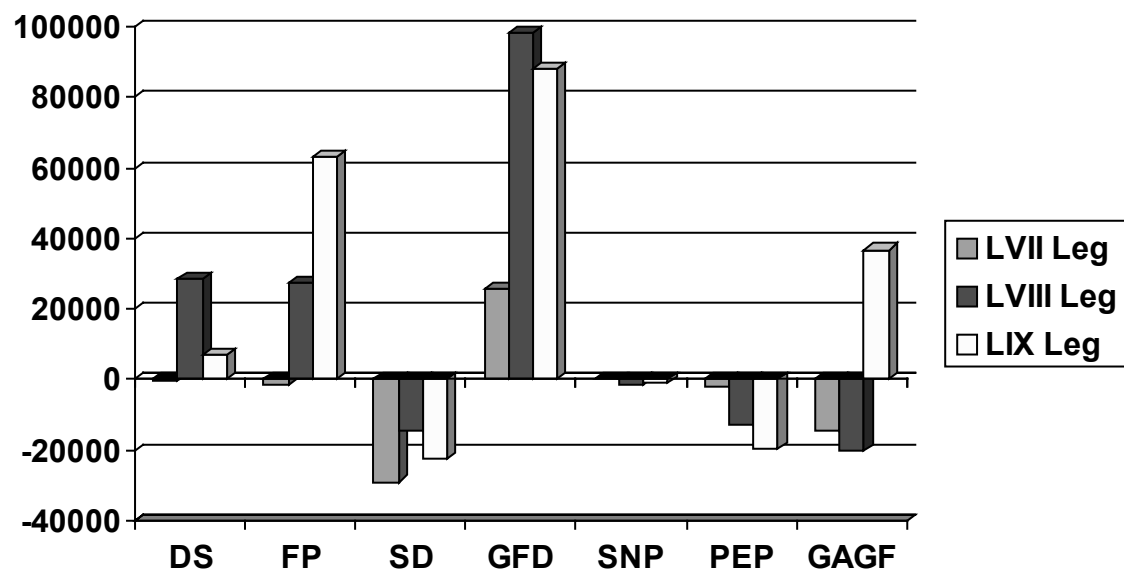
Tipo de gasto	LVII Legislatura (1997-2000)	LVIII Legislatura (2000-2003)	LIX Legislatura (2003-2006)
	<b>Participación</b>	<b>Participación</b>	<b>Participación</b>
<b>Desarrollo social</b>	0.7% de las reasignaciones	18.6% de los aumentos	3.3% de los aumentos
<b>Actividades productivas</b>	2.7% de las reasignaciones	17.9% de los aumentos	30.7% de los aumentos
<b>Servicio de la deuda</b>	57.3% de las reasignaciones	32.9% de las reasignaciones	42.3% de las reasignaciones
<b>Gasto descentralizado</b>	89.1% de los aumentos	63.5% de los aumentos	42.9% de los aumentos
<b>Seguridad nacional y pública</b>	Sin variación	4.2% de las reasignaciones	1.6% de las reasignaciones
<b>Poderes y entes públicos</b>	3.6% de las reasignaciones	29.5% de las reasignaciones	9.5% de las reasignaciones
<b>Gestión gobierno federal</b>	29.1% de las reasignaciones	45.7% de las reasignaciones	18% de los aumentos

Fuente: cálculos y elaboración propia a partir de los apéndices 1 y 2, y de las fuentes respectivas citadas en los mismos.

**GRÁFICA 1**  
**PREFERENCIAS EN LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF. LVII, LVIII y LIX**  
**LEGISLATURAS (1997-2006)**  
**Relación porcentual entre categorías de gasto modificadas**

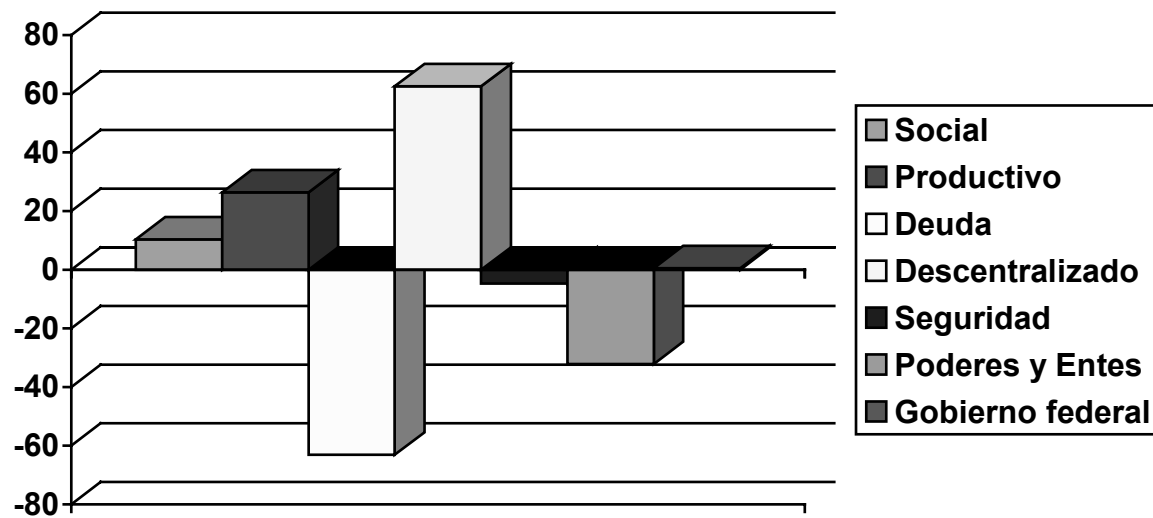


**GRÁFICA 2**  
**PRIORIDADES DE LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF. LVII, LVIII y LIX**  
**LEGISLATURAS (1997-2006)**  
 (millones de pesos)

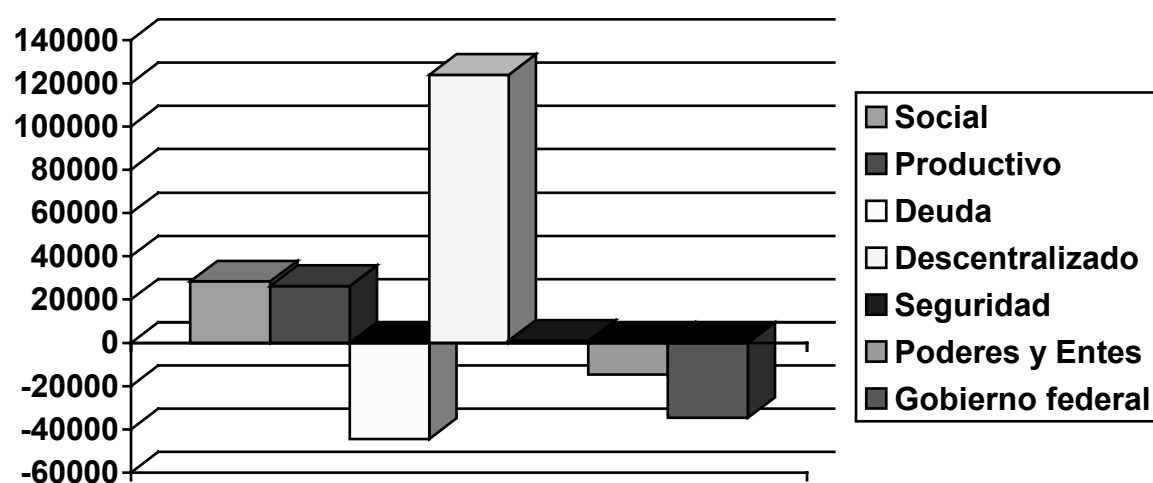


DS= Desarrollo Social  
 FP= Funciones Productivas  
 SD= Servicio de la Deuda  
 GFD= Gasto Federal Descentralizado  
 SNP= Seguridad Nacional y Pública  
 PEP= Poderes y Entes Públicos  
 GAGF= Gestión Administrativa del Gobierno Federal

**GRÁFICA 3**  
**PREFERENCIAS EN LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF, 1997-2006**  
**BALANCE FINAL**  
 Relación porcentual entre categorías de gasto modificadas



GRÁFICA 4  
PRIORIDADES DE LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF, 1997-2006  
BALANCE FINAL  
(millones de pesos)



En cuanto a los *ganadores*, el gasto favorecido por los diputados al modificar las iniciativas presidenciales de PEF ha sido el federal descentralizado en primerísimo lugar. Esta categoría de gasto recibió sendos aumentos durante cada uno de los años revisados y se benefició con más del 60% del total de reasignaciones. De hecho, en balance final, los recursos que le fueron aumentados resultaron ser superiores en casi 70% a los aumentados a los rubros del desarrollo social, el cual concentró apenas 10% de los aumentos, y del gasto para actividades productivas, el cual fue beneficiado con poco más de 26%. La diferencia entre estas categorías de gasto es de más de cuatro veces si consideramos sólo el periodo 1997-2003.<sup>58</sup> Véase la relación entre disminución al servicio de la deuda y los aumentos al gasto federal descentralizado. Tan solo los aumentos a éste son proporcionales a las disminuciones al servicio de la deuda.

Véase que los datos mostrados en los cuadros precedentes confirman la tendencia de cada una de las Legislaturas analizadas a aumentar los recursos del gasto federal descentralizado por sobre cualquier otro rubro. La LVIII Legislatura otorga una preferencia muy cercana al gasto social y al gasto productivo, en tanto que la LIX dio prioridad a este segundo.<sup>59</sup> Pero el análisis de los ramos de la gestión del gobierno federal que recibieron

<sup>58</sup> En el capítulo 4 me ocupo más a detalle de seguirle la pista a estos tres asuntos.

<sup>59</sup> Nótese que la participación del gasto federal descentralizado tiende a disminuir porcentualmente en el conjunto de aumentos entre cada Legislatura. Esto se debe precisamente a que las otras dos categorías de gasto ven incrementada su participación en los aumentos.

aumentos durante la LIX Legislatura nos muestra que los diputados federales privilegiaron a las secretarías y a los programas cercanos al gasto social y productivo.<sup>60</sup>

Un análisis año por año sólo confirma las tendencias descritas. Véase la participación del gasto social, productivo y federal descentralizado en las preferencias de los legisladores en los aumentos al gasto. Véase que la tendencia en las demás categorías de gasto corresponde precisamente a la reasignación de recursos para los mencionados rubros. La excepción es el caso de la gestión del gobierno federal en cada año de la LIX Legislatura. Pero como ya señalé y puede verse en los Apéndices, se trata de aumentos no en gestión administrativa, sino en programas con perfil productivo y social diseminados en dependencias diversas del Ejecutivo Federal.

---

<sup>60</sup> En la actualidad no es extraño encontrar programas sociales y productivos en secretarías formalmente clasificadas en este trabajo como de gestión administrativa del gobierno federal.

**CUADRO 25**  
**RELACIÓN ENTRE AUMENTOS Y REASIGNACIONES LEGISLATIVAS EN LAS INICIATIVAS DE PEF 1998-2006**

Tipo de gasto	LVII Legislatura (1997-2000)			LVIII Legislatura (2000-2003)			LIX Legislatura (2003-2006)		
	1988	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Desarrollo social</b>	31% de las reasignaciones	Sin variación	28% de los aumentos	11% de los aumentos	26% de los aumentos	15% de los aumentos	16% de los aumentos	12% de los aumentos	47% de las reasignaciones
<b>Actividades productivas</b>	Sin variación	Sin variación	13% de las reasignaciones	10% de los aumentos	18% de los aumentos	29% de los aumentos	17% de los aumentos	32% de los aumentos	35% de los aumentos
<b>Servicio de la deuda</b>	55 % de las reasignaciones	79% de las reasignaciones	4% de las reasignaciones	39% de las reasignaciones	21% de las reasignaciones	44% de las reasignaciones	48% de las reasignaciones	64% de las reasignaciones	16% de las reasignaciones
<b>Gasto federal descentralizado</b>	100% de los aumentos	100% de los aumentos	72% de los aumentos	80% de los aumentos	56% de los aumentos	56% de los aumentos	39% de los aumentos	41 % de los aumentos	47% de los aumentos
<b>Seguridad nacional y pública</b>	Sin variación	Sin variación	Sin variación	2% de las reasignaciones	5% de las reasignaciones	0.4% de las reasignaciones	5% de las reasignaciones	8% de las reasignaciones	2% de los aumentos
<b>Poderes y entes públicos</b>	4% de las reasignaciones	4% de las reasignaciones	4% de las reasignaciones	19% de las reasignaciones	19% de las reasignaciones	50% de las reasignaciones	48% de las reasignaciones	28% de las reasignaciones	37% de las reasignaciones
<b>Gestión del gobierno federal</b>	10% de las reasignaciones	17% de las reasignaciones	76% de las reasignaciones	40% de las reasignaciones	56% de las reasignaciones	6% de las reasignaciones	28% de los aumentos	16% de los aumentos	16% de los aumentos

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Apéndice 1 y del apéndice 2. Las fuentes utilizadas se encuentran citadas en los cuadros que han servido para la elaboración de este cuadro.

Es importante subrayar la tendencia en sentido creciente en la influencia legislativa sobre las iniciativas presidenciales de PEF. Véase en ese sentido que en la aprobación del PEF para 2005, los aumentos fueron de mil por ciento con respecto a lo correspondiente en la aprobación del gasto público para 1998. Como argumento en los capítulos siguientes, la *moderación* observada en la LVII Legislatura se explica, primero, porque el PAN estuvo más dispuesto a apoyar al PRI en 1997 y en 1998, desairando –por razones ideológicas y programáticas– al PRD en sus pretensiones de ir más fondo en la modificación de las iniciativas presidenciales. En 1999 jugó un papel moderador importante el fracaso de dos rondas seguidas de votaciones en las cuales tanto el *bloque opositor* como el PRI intentaron, sin éxito, imponerse el PEF mutuamente. La salida final fue un acuerdo que privilegió las coincidencias y moderó los ánimos de los actores.

Durante la LVII Legislatura, el PRI conservó el control mayoritario en el Senado de la República, lo que significó un contrapeso adicional a la estrategia panista. Así, desde la cámara alta el PRI podía vetar la LIF, vetando en los hechos el financiamiento de un posible PEF opositor en la cámara baja.

Pero a partir de la LVIII Legislatura esos factores moderadores no existen. Además de que ningún partido tiene el control mayoritario en ninguna de las cámaras del Congreso, el PRI ha sido más ambiguo en sus coaliciones apoyando y chantajeando alternativamente al PRD y al PAN. En todo caso, el efecto en los últimos años ha sido que ante la imposibilidad de los actores para imponerse el PEF unos a otros, se han privilegiado en la mayoría de las ocasiones, coaliciones muy amplias cuyo costo ha sido cargado al PEF. Como argumento en su momento, son precisamente las coaliciones más amplias las que más cambios introducen al presupuesto precisamente porque mayores concesiones han de hacerse para el éxito del trámite legislativo.<sup>61</sup>

### **2.6.3 Las tendencias en la influencia sobre la LIF**

En este caso, me interesa destacar el papel jugado por las modificaciones legislativas a las iniciativas presidenciales de LIF para financiar los aumentos al gasto público. Comencemos por una evaluación general del periodo de estudio.

---

<sup>61</sup> En la LIX Legislatura, además, otros factores contribuyeron al enrarecimiento de la relación entre Ejecutivo y Legislativo, promoviendo una beligerancia legislativa que no se veía desde los años de gobierno dividido en las administraciones de Venustiano Carranza. Véase el capítulo 5.



De acuerdo a la información que presento en el cuadro y en la gráfica siguientes, véase que la mayor parte de los aumentos en las iniciativas de LIF provinieron de ingresos no tributarios. Dentro de esa categoría, es interesante ver la gran importancia de los ingresos extra por conceptos petroleros, los cuales aportaron más de dos terceras partes de los ingresos aumentados. En cuanto al resto de los ingresos extra, provinieron casi a partes iguales de los organismos y empresas de control presupuestario directo, de endeudamiento público, que en todo el periodo fue únicamente interno, así como de fuentes tributarias.

De entrada, es importante resaltar la reticencia de los legisladores a crear nuevos impuestos o a aumentar los ya existentes. La explicación puede ser relativamente simple. En tanto cobrar impuestos o aumentar los ya existentes es una ingrata e impopular tarea para un gobernante y para los aspirantes partidistas a cargos de elección popular, prestar servicios públicos y crear infraestructura así como combatir rezagos sociales con recursos extra en el PEF es una fuentes de crédito que los actores involucrados en el proceso presupuestario pueden capitalizar políticamente.

En palabras simples, en tanto una parte sustancial de las disputas vistas en el periodo de estudio a la hora de aprobar el PEF es resultado de el forcejeo por privilegiar las propias preferencias presupuestarias así como por llevar una parte extra del presupuesto a las entidades federativas y a determinadas regiones, la reticencia en el tema impositivo se debe a la negativa ampliamente compartida entre los grupos parlamentarios a hacer caer sobre sus espaldas y sobre sus partidos la asignación social de responsabilidades por el aumento de los impuestos.

En 1999, a pesar de la restricción presupuestaria general por la caída de ingresos petroleros, no sólo no fueron creados ni aumentados impuestos, sino que disminuyeron el IVA y el ISR. En 2001 y 2002 los impuestos aumentan y algunos conceptos de IEPS –teléfono y a los refrescos y concentrados- son introducidos por vez primera. Sin embargo, en 2001 se habrían tenido que crear o aumentar impuestos en mayor medida de no haber sido por el *comodín* del aumento al techo de endeudamiento del gobierno federal, el cual aportó el 42% del total de aumentos en estimaciones de ingresos. En 2002, además, la carga mayor de los aumentos –98%- recae sobre el impuesto al ingreso y al IEPS. Finalmente, en 2003 además de los aumentos a ingresos petroleros, la mayor carga recayó sobre otros ingresos no tributarios.

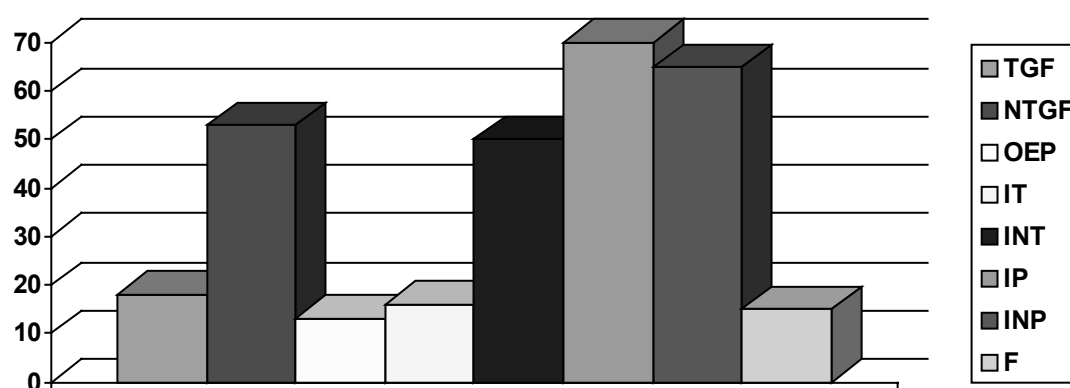
En este sentido, es claro que si los diputados no tienen más remedio que echar mano de aumentos en impuestos, lo harán. Pero en el periodo analizado prefirieron aquellos menos generalizados, que son el impuesto al ingreso, promocionado como una *justa* carga mayor a la mayor riqueza, y a los IEPS. Es decir, se han decidido por los impuestos menos generalizados –y por lo tanto menos impopulares y menos costosos políticamente. En todo caso, la carga impopular de cobrar lo aumentado recae, sin remedio, sobre el Ejecutivo Federal. Además de la carta de la deuda y los ingresos petroleros, nótese que los legisladores cuentan con otra opción de la que hicieron uso extensivo a fin de evitar tener que crear o aumentar impuestos para financiar los cambios de su preferencia al gasto público. Como se muestra ampliamente en los Apéndices 1 y 2, se trata de diversos Derechos y Aprovechamientos.

**CUADRO 26**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF, 1999-2006**  
**(millones de pesos)**

	<b>Participación</b>
<b>Tributarios gobierno federal</b>	18%
<b>No tributarios gobierno federal</b>	53%
<b>Organismos y empresas públicos</b>	13%
<b>Tributarios</b>	16%
<b>No tributarios</b>	50%
<b>Petroleros</b>	70%
<b>No petroleros</b>	65%
<b>Financiamientos</b>	15%

Fuente: cálculos y elaboración propios a partir de la información de los Apéndices 1 y 2 de este trabajo, así como a partir de las fuentes ahí citadas.

**GRÁFICA 5**  
**PREFERENCIAS EN LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF**  
**(1999-2006)**



TGF= Ingresos tributarios del gobierno federal

NTGF= Ingresos no tributarios del gobierno federal

OEP= Ingresos de organismos y empresas públicos

IT= Ingresos tributarios

INT= Ingresos no tributarios

IP= Ingresos petroleros

INP= Ingresos no petroleros

F= Financiamientos (sólo deuda; excluye financiamientos por superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo)

Respecto a la relación entre las modificaciones a las iniciativas presidenciales de LIF y los aumentos al PEF, véase en el siguiente cuadro los indicadores de importancia.<sup>62</sup> El total de aumentos en el PEF fue financiado en 64% con aumentos en estimaciones de ingresos en la LIF, en tanto que el resto –casi el 36 %- fue financiado con disminuciones a otras categorías de gasto público. Como se muestra en el siguiente cuadro, la participación de los aumentos a las iniciativas de LIF alcanzó un *pico* de casi 74% en la LVII Legislatura. Pasando al análisis por año, véase que únicamente en los casos de los aumentos en el PEF para 2001 y para 2004 las reasignaciones en el gasto superaron a los recursos provenientes de aumentos en previsiones de ingresos.

Así, podemos concluir la gran importancia que la modificación de las previsiones de ingresos han tenido en el financiamiento de las influencias de la Cámara de Diputados sobre el gasto público.

<sup>62</sup> El lector está advertido que se trata sólo de indicadores para ilustrar la importancia de las modificaciones en las categorías de la LIF sobre el total de aumentos en el PEF. De ninguna forma implicó que le he seguido el rastro a cada peso y que mis cuadros muestran cuánto salió de qué parte del PEF o de la LIF y a qué ramo del PEF fue a dar. Esta precisión es válida para todos los cuadros y gráficas de esta sección.

A partir del mismo cuadro, obsérvese la relación entre cada categoría y el total de aumentos al PEF por cada Legislatura estudiada. Nótese que las LVII y LIX Legislaturas son las que inclinan la balanza hacia los ingresos extra por vías no tributarias y petroleras. Aunque en la LVII Legislatura vemos una disminución neta,<sup>63</sup> los ingresos no tributarios aportaron casi la tercera parte de los recursos aumentados al gasto. Esta Legislatura, entonces, fue la que menos se valió de la modificación de la LIF para aumentar el gasto público, y privilegió las reasignaciones en el mismo PEF como vía para hacerse de recursos extra para el gasto federal descentralizado en los presupuestos para 1998, 1999 y 2000, así como para un marginal aumento al desarrollo social en el 2000.

Respecto a la LIX Legislatura, no aparece aportación de ingresos tributarios. En efecto, en evaluación por Legislatura mis datos dicen que los legisladores federales prefirieron echar mano de aumentos en los ingresos no tributarios en más de 40% así como en ingresos extra de los organismos y empresas de control presupuestario directo en más de 26 % para financiar los aumentos al gasto público. Ahora, véase que entre los ingresos no tributarios, los petroleros implicaron casi 91% de esta categoría. Por su parte, la aportación del endeudamiento público en el *cochinito* legislativo para aumentar el gasto federal descentralizado, el gasto social y el gasto productivo fue de 6% en la LVIII Legislatura y de 11% en la LIX.

---

<sup>63</sup> Años 1999 y 2000. No se tiene la información para 1998.

**CUADRO 27**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF POR LEGISLATURA, 1999-2006**  
 (millones de pesos y participación porcentual en el financiamiento de los aumentos al PEF)

Tipo de gasto	LVII Legislatura (1997-2000)	LVIII Legislatura (2000-2003)	LIX legislatura (2003-2006)
	Participación	Participación	Participación
<b>Tributarios gobierno federal</b>	No aportó	Aportó 45.5%	No aportó
<b>No tributarios gobierno federal</b>	Aportó 29.8%	Aportó 29.6%	Aportó 29.4%
<b>Organismos y empresas públicos</b>	No aportó	No aportó	Aportó 26.6%
<b>Tributarios</b>	No aportó	Aportó 41%	No aportó
<b>No tributarios</b>	No aportó	Aportó 27%	Aportó 41.6%
<b>Petroleros</b>	No aportó	Aportó 9.4%	Aportó 37.6%
<b>No petroleros</b>	No aportó	Aportó 63.6%	Aportó 31%
<b>Financiamientos</b>	No aportó	Aportó 6%	Aportó 11%
<b>TOTALES<sup>64</sup></b>	<b>-44.4%</b>	<b>73.8%</b>	<b>58.7%</b>

Fuente: cálculos y elaboración propios a partir del cuadro precedentes así como de la información de los Apéndices 1 y 2 de este trabajo y de las fuentes ahí citadas.

El caso de la LVIII Legislatura merece un análisis particular. Véase que la aportación de los ingresos tributarios extra es muy superior a la de cualquier otra categoría no tributaria. En este caso, un análisis por cada año es más adecuado. La principal fuente de ingresos tributarios en ese periodo fueron los aumentos a los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, los ya famosos IEPS. Se trata en realidad de impuestos *especiales*, promocionados ante la opinión pública por el PRI y el PRD, los *opositores* en turno al Ejecutivo y su partido –el PAN– en el periodo de estudio como *impuestos suntuarios* o *impuestos al consumo suntuario*.

Se trata de impuestos que si bien han sido considerados en la LIF desde tiempo atrás, en la LVIII legislatura se integraron en una proporción importante de gravámenes inventados a veces *sobre las rodillas* a fin de parchar huecos en el financiamiento a los aumentos al gasto público tras la falta de acuerdo legislativo para aprobar una reforma fiscal integral. Véase que su importancia fue central para *completar el gasto* en los años 2001 a 2003.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Participación del total de aumentos en la LIF sobre el total de aumentos en el PEF por Legislatura.

<sup>65</sup> Aunque no es raro que esos impuestos no produzcan la recaudación esperada. En México es sabido que se trata de malos parches en el hueco de una verdadera reforma fiscal integral, pero la lógica en el proceso

Una evaluación por año me parece que confirma lo sostenido en esta sección. En el presupuesto para 1999, la LIF no aporta al gasto porque hubo una reducción en los ingresos del sector público presupuestario. En el 2000, los ingresos petroleros extra aportaron casi el 80% de los aumentos al PEF, en tanto que la proporción fue de más de 45% para financiar los aumentos al PEF del 2005 y de 44% para el caso del PEF para 2006. Este cuadro nos permite discernir que fueron los aumentos al PEF para 2002 los que se beneficiaron casi en su totalidad de los aumentos a los IEPS. Y aunque en el caso del PEF para 2003 los IEPS no aportaron recursos extra, casi el 90 de los aumentos fueron financiados con recursos no tributarios.

Igualmente, en el caso del PEF para 2006 las fuentes de financiamiento fueron recursos extra no tributarios, principalmente de aumentos a los ingresos de organismos y empresas de control presupuestario directo. Respecto al 2001, se trata de un año en que las reasignaciones al PEF y los aumentos a la LIF comparten de manera bastante equitativa los aumentos al gasto. Los aumentos al PEF para 2004, finalmente, fueron financiados en casi 70% con resignaciones en el mismo decreto.

Respecto al endeudamiento, véase que fue un recursos importante en los casos de los aumentos al PEF para 2006, para 2001 y para 2005, en orden descendente de acuerdo a sus porcentajes de participación.

Esta información se muestra sintéticamente en los cuadros y en las gráficas siguientes.

---

legislativo del presupuesto parece ser que ante la falta de acuerdo para realizarla, lo mejor es el *statu quo* que al menos provee con una limitada cantidad de recursos financieros extra para la hacienda pública. En palabras populares: entre dos males, el menos malo es el mejor.

**CUADRO 28**  
**PARTICIPACIÓN DE LOS AUMENTOS A LA LIF EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS**  
**AUMENTOS AL GASTO PÚBLICO, 1999-2005<sup>66</sup>**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Tributarios gobierno federal</b>	No aportó	No aportó	Aportó 14.2%	Aportó 93.1%	No aportó	No aportó	Aportó 7.3%	Aportó 12.3%
<b>No tributarios gobierno federal</b>	No aportó	Aportó 77.6%	Aportó 12.3%	Aportó 13.8%	Aportó 82.6%	Aportó 7%	Aportó 10.5%	Aportó 60.1%
<b>Organismos y empresas públicos</b>	No aportó	Aportó 0.2%	No aportó	No aportó	Aportó 6.6%	No aportó	No aportó	Aportó 70.4%
<b>Tributarios</b>	No aportó	No aportó	Aportó 14.2%	Aportó 93.1%	No aportó	No aportó	Aportó 7.3%	---
<b>No tributarios</b>	No aportó	Aportó 77.9%	Aportó 12.3%	Aportó 4.9%	Aportó 89.1%	Aportó 1.3%	Aportó 17.4%	---
<b>Petroleros</b>	No aportó	Aportó 77.9%	No aportó	Aportó 2.2%	Aportó 35.4%	No aportó	Aportó 45.2%	Aportó 44.2%
<b>No petroleros</b>	No aportó	No aportó	Aportó 26.6%	Aportó 100%	Aportó 31.9%	Aportó 7%	No aportó	----
<b>Financiamientos</b>	No aportó	No aportó	Aportó 18.7%	No aportó	No aportó	No aportó	Aportó 5.2%	Aportó 21.9%

Fuente: elaboración propia a partir de los cuadros de esta sección y de la precedente así como de los Apéndices 1 y 2.

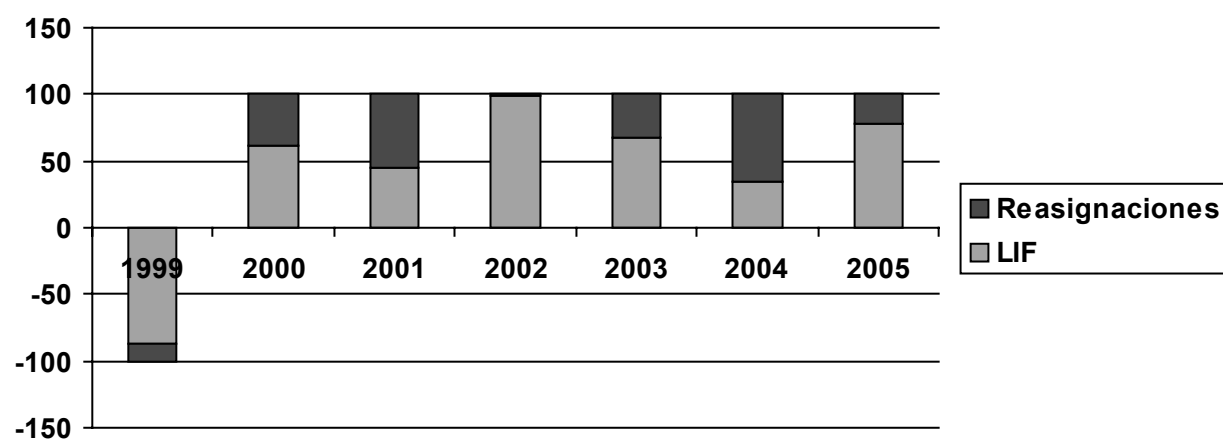
<sup>66</sup> Algunas inconsistencias en las fuentes consultadas me han impedido elaborar con la precisión deseada los datos para los ingresos no tributarios, los tributarios y los no petroleros del año 2006. Prefiero dejar el espacio en blanco a introducir números que no me cuadran aritméticamente. En todo caso, esos detalles no alteran sustancialmente mi evaluación del periodo de estudio.

**CUADRO 29**  
**RELACIÓN ENTRE REASIGNACIONES DE GASTO Y AUMENTOS EN PREVISIONES DE**  
**INGRESOS EN EL AUMENTO AL GASTO PÚBLICO**  
**1999-2005<sup>67</sup>**

	LVII Legislatura (1997-2000)		LVIII Legislatura (2000-2003)			LIX Legislatura (2003-2006)	
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Aumentos en la LIF</b>	-87%	61%	45%	99%	68%	34%	78%
<b>Reasignaciones en el PEF</b>	-13	39%	55%	1%	32%	66%	22%

Fuente: elaboración propia a partir de los cuadros de esta y la precedente secciones, así como de los apéndices 1 y 2 y de las fuentes ahí citadas.

**GRÁFICA 6**  
**RELACIÓN ENTRE REASIGNACIONES DE GASTO Y AUMENTOS EN PREVISIONES DE**  
**INGRESOS EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS AUMENTOS AL PEF**  
**1999-2005**



Para finalizar esta sección, es importante referirse a la importancia de eventos petroleros coyunturales no sólo sobre la integración de los ingresos del sector público presupuestario, que en México es un hecho ampliamente conocido, sino también en la capacidad de influencia legislativa sobre las iniciativas presidenciales del presupuesto federal.

En el presupuesto para 1999 la caída en las previsiones de ingresos petroleros fue la principal razón para ajustar a la baja el PEF y la LIF. En el presupuesto para 2000, el

<sup>67</sup> No se posee la información para 1999. Se excluye el 2006 por inconsistencias y ambigüedades aritméticas en las fuentes consultadas para ese año.



aumento en las estimaciones de ingresos provino prácticamente en su totalidad de aumentos petroleros. En el paquete financiero para 2002, aún ante una nueva coyuntura desfavorable en el precio del petróleo, ocho mil millones de pesos aumentados a la LIF provinieron del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP).<sup>68</sup> Es decir, se trató de recursos que sustituyeron venta directa de crudo. En el de 2003, el aumento de ingresos petroleros fue fundamental pues financió el 53% del aumento a las estimaciones de ingresos. Finalmente, en el presupuesto para 2006 el 44% de los aumentos al PEF fueron financiados con recursos petroleros extra.

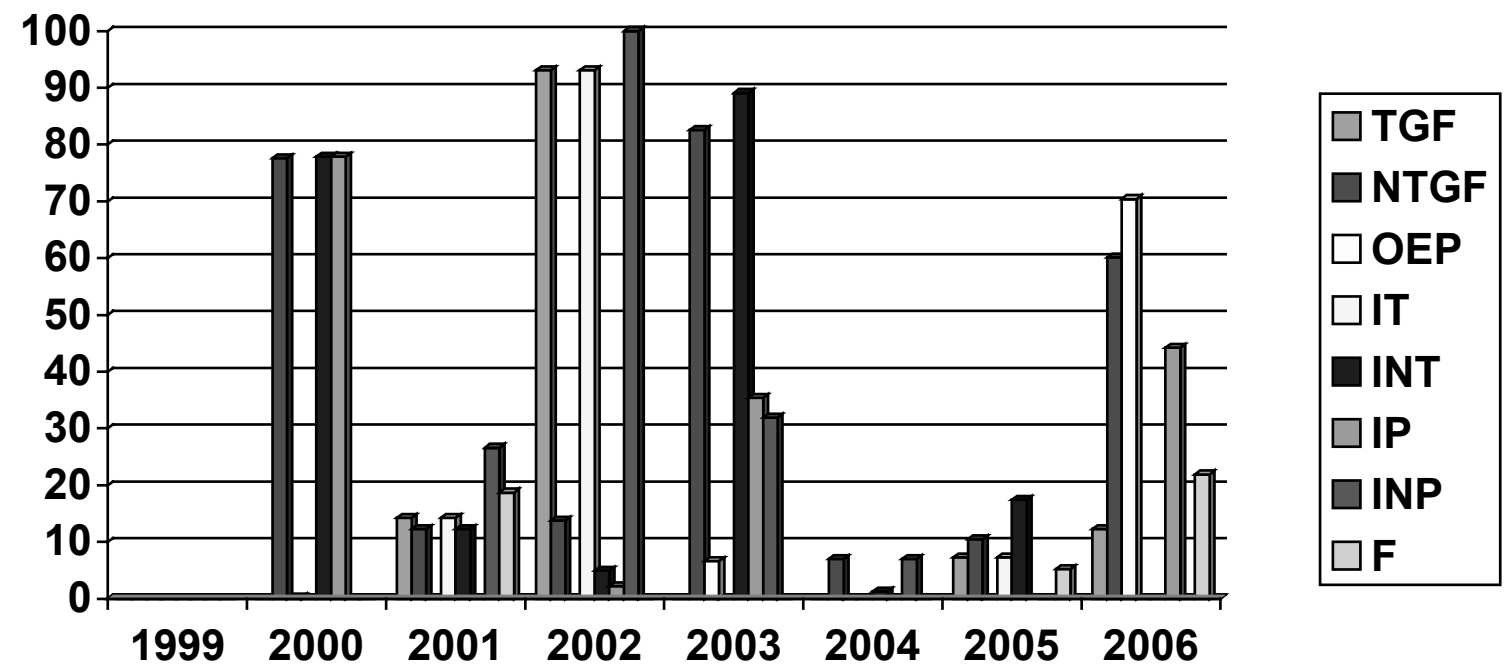
Así mismo, en el periodo de estudio no es extraño encontrar que la mayor parte de los recursos extra por Derechos provengan precisamente de la ampliación de conceptos petroleros, principalmente de derechos ordinarios y extraordinarios sobre la extracción de petróleo. Además, con frecuencia los aumentos en el rubro *organismos y empresas públicos* se integran con ingresos extra de PEMEX.

En los dos capítulos siguientes trataré de mostrar cómo la influencia legislativa señalada en este capítulo puede ser explicada en un marco de análisis más amplio: el del desgaste del sistema de autoridad centralizada en el Ejecutivo Federal y el PRI propio del sistema político de partido hegemónico.

---

<sup>68</sup> El Fondo fue instaurado para evitar tener que disminuir el gasto público ante caídas abruptas en los ingresos por variaciones repentinas en los precios del petróleo. Se integra con parte de los recursos petroleros excedentes en aquellos años en los cuales la mezcla mexicana de crudo se cotiza en el mercado por arriba del precio estimado en la LIF.

**GRÁFICA 7**  
**PARTICIPACIÓN DE LOS AUMENTOS A LA LIF EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS AUMENTOS AL GASTO PÚBLICO, 1999-2005**



TGF= Ingresos tributarios del gobierno federal  
 NTGF= Ingresos no tributarios del gobierno federal  
 OEP= Ingresos de organismos y empresas públicos  
 IT= Ingresos tributarios  
 INT= Ingresos no tributarios  
 IP= Ingresos petroleros  
 INP= Ingresos no petroleros  
 F= Financiamientos (sólo deuda; excluye financiamientos por superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo).

**CAPÍTULO 3****PARTIDO HEGEMÓNICO E INTERVENCIONISMO ESTATAL: LA  
CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA PRESUPUESTARIO CENTRALIZADO EN  
EL SISTEMA POLÍTICO *REVOLUCIONARIO***

A diferencia de lo ocurrido durante el largo periodo de gobierno unificado bajo control del Partido Revolucionario Institucional, en el periodo 1997-2005 de gobierno sin mayoría el Congreso mexicano ha introducido una considerable cantidad de cambios en las iniciativas presidenciales de LIF y de PEF. Si bien la Legislatura no ha sustituido la iniciativa presidencial con la propia, la dinámica del procedimiento muestra tendencias que permiten elaborar algunas hipótesis sobre el significado político de la influencia legislativa sobre las finanzas públicas.

En ese sentido, la creciente influencia legislativa sobre el presupuesto ha puesto en evidencia la reactivación de los contrapesos entre poderes en materia presupuestal como el efecto más significativo del fin del control unipartidista sobre el procedimiento estudiado. Es cierto que una ampliación de la investigación deberá abordar los grados de concordancia entre lo aprobado por el Congreso federal y lo realmente ejercido a fin de establecer si acaso la Legislatura mexicana también ha fortalecido su capacidad para fiscalizar el ejercicio del presupuesto. Pero a partir de los datos mostrados en el capítulo precedente es posible establecer que cambios sustanciales en la relación entre Poderes en materia presupuestaria han ocurrido en estos nueve años de gobierno sin mayoría.

En este capítulo desarrollo mi perspectiva sobre el sistema de centralización de autoridad presupuestaria en un solo actor institucional, el Ejecutivo federal, y en un solo partido, el Revolucionario Institucional, sistema que explica la abdicación legislativa en materia presupuestaria en el largo periodo de gobierno sin mayoría. Argumento que esa situación no fue consecuencia del sistema constitucional regulatorio del proceso presupuestario, sino de la centralización de la negociación y de la concertación a nivel nacional en el PRI como partido hegemónico en el sistema político mexicano, así como por el ascenso del modelo de intervencionismo estatal a partir de la segunda posguerra.

La centralización de autoridad presupuestaria fuera de la arena legislativa constituyó una solución pragmática en el sistema político posrevolucionario al dilema de la coordinación para la construcción de un sistema presupuestario y de coordinación fiscal de alcance

nacional, indispensables para el desarrollo y la gobernabilidad en el régimen surgido de la Revolución. Pero el hecho de que el sistema presupuestario fuese centralizado en el Ejecutivo Federal y en el PRI constituye, precisamente, uno de los rasgos más sobresalientes en el carácter autoritario de ese régimen, asunto generalmente obviado en los estudios sobre la política mexicana.

Precisamente en este capítulo argumento que la coalición *revolucionaria* aglutinada en los linderos políticos e institucionales del Partido Revolucionario Institucional convirtió al presupuesto federal en uno de los instrumentos más importante no sólo para la promoción de su proyecto de desarrollo nacional, sino también para apuntalar la supervivencia de la coalición misma en un sistema electoral no competitivo. En este sentido han de ser correctamente explicados, en mi opinión, tanto la intervención creciente del Estado en la economía así como el aumento progresivo del gasto social, en el cual la Legislatura Federal eventualmente se convirtió en una *conexión congresional* subordinada al Ejecutivo federal.

En mi argumento, esa subordinación eventual fue resultado de la creciente concentración de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo federal a medida que se consolidaron tanto el sistema político de partido hegemónico así como el modelo de desarrollo sustentado en la intervención creciente del Estado en la economía. En la confluencia de ambos procesos, la mencionada subordinación de la Legislatura federal constituyó un reflejo de la creciente dependencia financiera de los estados y de los municipios respecto del gasto federal bajo control del Ejecutivo, así como de la penetración que hizo el mismo actor institucional en el partido hegemónico como el principal proveedor de los recursos indispensables no sólo para el desarrollo nacional, sino también para la supervivencia de la clase política *revolucionaria* tanto a nivel nacional como en las localidades. Finalmente, el capítulo concluye mostrando que durante la administración de José López Portillo en 1982 el sistema alcanzó su límite: la escasez de financiamiento.

### **3.1 Partido hegemónico, intervencionismo estatal y gobierno unificado: la *lógica de funcionamiento* en el sistema político de los revolucionarios**

En la *sabiduría convencional* sobre el sistema político en el cual el Partido Revolucionario Institucional fue el partido hegemónico, es posible rastrear una suerte de acuerdo que ve al Congreso mexicano como una institución subordinada al Ejecutivo Federal. Más allá de la

mera convicción, algunos analistas han proporcionado evidencia que fortalece la imagen de un contrapeso legislativo muy débil frente al Ejecutivo Federal en el largo periodo de gobierno unificado. Así, González Casanova (1965), Rodríguez Araujo (1986) y Bejar (1995 y 2004) han abordado la productividad de la Cámara de Diputados en México entre 1946 y 1965; 1965 y 1985; y 1964 y 1978, respectivamente. Estos estudios muestran que en los años *dorados* del partido hegemónico el Ejecutivo se convirtió en legislador casi absoluto a través del control mayoritario de su partido en el Congreso federal.

Estudios que abordan periodos más recientes muestran que aún con la mayor pluralidad en la composición de la cámara como resultado de la introducción de la representación proporcional, hasta 1997 el control mayoritario del PRI permitió al Ejecutivo la aprobación de su legislación ordinaria con comodidad gracias al apoyo de su partido (Nava, Weldon y Yáñez, 2000; Nacif, 2002).<sup>1</sup>

El rasgo fundamental del gobierno unificado bajo control del PRI fue la anulación de la independencia entre Poderes y la subordinación de los mismos ante el Ejecutivo, particularmente en el caso del Poder Legislativo. En los dos apartados siguientes, argumento que la anulación de la autoridad presupuestaria del Congreso mexicano y la centralización de la política presupuestaria y fiscal en el Ejecutivo Federal se explican, en el periodo de gobierno unificado bajo control del Revolucionario Institucional, por el sistema que centralizó la negociación presupuestaria en el PRI como partido hegemónico y en la Presidencia de la República como *jefatura real* de la amplia coalición política y gobernante articulada a nivel nacional a través de las redes corporativas y geográficas de ese partido.

---

<sup>1</sup> En 1988 el Revolucionario Institucional perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, y por lo tanto, la posibilidad de reformar la Constitución en el Congreso sin requerir el apoyo de al menos otro grupo parlamentario. La reforma electoral de 1993 estableció un techo máximo de 300 diputados –60% de la Cámara- para el partido que obtuviese una proporción de votos igual o menor al 60%, y de 315 diputados –63% de la Cámara- si su votación rebasaba el 60%. Así, se pasó de la regla que según la reforma de 1990 permitía un techo máximo de 70% del control de curules para el partido mayoritario impidiendo, dada la orientación tripartita del sistema de partidos, la constitución de mayorías calificadas en la Cámara Baja (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000).

No entraré a mayores detalles sobre los datos mostrados por cada una de las fuentes citadas. Entrar al análisis de las coincidencias y las diferencias entre sus autores me llevaría lejos de los fines de este capítulo. Todas son fuentes accesibles al lector interesado.

### 3.1.1 De la distribución de facultades a la perspectiva institucional en el estudio de la política en México

En el estudio de las relaciones entre los Poderes del Estado en México ha sido notoria la influencia de las interpretaciones centradas en la distribución de facultades constitucionales entre las ramas de gobierno, en particular entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Sobresale la perspectiva que ha señalado que el débil contrapeso ejercido por el Congreso sobre el Ejecutivo federal en el periodo de gobierno unificado se explica por nuestro sistema constitucional.

En una versión muy popular entre historiadores y juristas se ha argumentado, en ese sentido, que la Constitución de 1917 edificó un sistema jurídico de *presidencialismo fuerte* a fin de superar tanto la endémica inestabilidad nacional como el abuso de poder presidencial. Ello ocurrió, se dice, porque la Constitución de 1857 rebosaba de buenos preceptos sobre equilibrio entre Poderes y control de la Presidencia de la República por parte del Congreso federal, pero esos preceptos liberales y democráticos resultaban un tanto impracticables e incluso inadecuados en la turbulenta segunda mitad del siglo XIX mexicano.

En la opinión de los afectos a esta perspectiva, el Constituyente de 1917 buscó expresamente dotar de poderes suficientes al Ejecutivo para convertirlo en una institución nacional unificadora de alcance nacional como una suerte de *antídoto* institucional de las tendencias centrífugas y descentralizadoras resultantes de la Revolución y del colapso del sistema político del porfirismo. Al mismo tiempo, se afirma que se pretendía someter a la Presidencia de la República a los límites estrictos de sus facultades constitucionales (véase Aguilar Camín y Meyer, 1994). La explicación de la preeminencia de la Presidencia de la República sobre los otros Poderes en las décadas que corresponden al gobierno unificado bajo control del PRI ha sido vista, en buena medida, como resultado de la evolución del sistema presidencialista de la Constitución, así como de la expansión de las facultades constitucionales y reglamentarias del Ejecutivo Federal en el periodo posrevolucionario y reciente (véase Orozco Henríquez, 1988).

En los años setenta, una perspectiva entonces novedosa, pero aún constreñida en los linderos metodológicos del Derecho, trajo a escena la ya célebre explicación del *presidencialismo mexicano* precisamente como resultado de las atribuciones

constitucionales del Ejecutivo federal y de sus poderes *metaconstitucionales*, o para ser más precisos, los poderes partidarios del presidente de la República como *jefe real* del PRI, el partido mayoritario (Véase Carpizo, 1978).

En su momento la obra de Carpizo tuvo la nada desdeñable virtud de ampliar la perspectiva estrictamente constitucional-legal en el estudio del partido hegemónico en las explicaciones sobre el sistema político mexicano. Sin embargo, la perspectiva en cuestión no sólo continúa siendo fundamentalmente descriptiva respecto de las atribuciones formales del Ejecutivo sino que también alrededor de las mismas giran las explicaciones sobre la política. Cárdenas Gracia (1996) ha sostenido, en el mismo tenor, que la débil autoridad presupuestaria del Congreso mexicano fue producto de la excesiva concesión de atribuciones en la materia a la presidencia de la República, y que ese desequilibrio de poder se exacerbó por el control mayoritario priísta en el Congreso.

Recientemente algunas perspectivas han retado esta interpretación y sus sustentos metodológicos. En ese sentido, Lujambio (1995, 2000 y 2001), Casar (1996, 1999, 2002a y 2002b) y Weldon (2000, 2002a) han señalado que del análisis estricto de las facultades constitucionales del Ejecutivo en nuestro país, incluidas las presupuestales,<sup>2</sup> no es posible concluir que la presidencia de la República sea particularmente *fuerte* respecto de los otros dos Poderes.

Para quien esto escribe, más allá de las diferencias que puedan existir entre esos autores resulta de fundamental importancia subrayar que el Ejecutivo Federal en nuestro país no cuenta con facultades legislativas ordinarias, en tanto que las extraordinarias dependen de la autorización de la Legislatura federal. Es decir, el Ejecutivo no puede gobernar sin el concurso del Legislativo, sin cuya acción el presidente de la República queda constreñido a los límites estrictos de sus atribuciones ejecutivas las cuales son fundamentalmente reglamentarias.<sup>3</sup>

En el tema aquí estudiado, antes que adherirse a cualquiera de las posiciones mencionadas es conveniente señalar que gran parte del debate sobre el proceso presupuestario mexicano es cuestionable. No me refiero únicamente a la perspectiva constitucional-legal, de la cual me he desmarcado en este capítulo. También buena parte de los argumentos rivales mencionados lo son por una sencilla razón. Como muestro en los

<sup>2</sup> Abordo a detalle estos asuntos constitucionales en los dos últimos capítulos.

<sup>3</sup> Precisamente la tendencia es hacia la supresión de las facultades legislativas ordinarias y la delimitación de las extraordinarias en la Constitución en los años posteriores a su promulgación en 1917. Véase Tena (2000).

capítulos 5 y 6, las supuestamente sólidas argumentaciones sobre las facultades presupuestarias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo durante el largo periodo de gobierno unificado se entienden más bien en los contextos ideológicos y doctrinarios en que se inscriben. Están cimentados, fundamentalmente, sobre presunciones y preferencias personales cuyas fuentes ideológicas y doctrinarias es posible rastrear como discuto particularmente en el capítulo 6.<sup>4</sup>

Mi argumento es que el debate centrado exclusivamente en las interpretaciones diversas sobre el marco regulatorio del proceso presupuestario en el periodo de gobierno unificado acusa los efectos de la ambigüedad constitucional en el tema.

En primer lugar, durante el periodo de gobierno sin mayoría la ambigüedad constitucional respecto a las facultades mismas de iniciativa presidencial y de enmienda legislativa en materia de finanzas públicas fue notoria. Lo mismo ocurre con los tiempos del procedimiento y sobre la facultad presidencial para vetar el decreto de PEF de la Cámara de Diputados. En mi opinión, la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997 nos sorprendió con sólo dos certidumbres incontrovertibles.

La primera, es que el Ejecutivo en México no posee facultades presupuestales que expliquen en sí mismas el predominio presidencial en la materia ante el Congreso federal en el periodo de gobierno sin mayoría. Así, cuando Cárdenas Gracia (op.cit) encuentra *excesiva* la facultad presidencial *exclusiva* en materia presupuestaria en el sistema constitucional mexicano, está obviando, primero, que la exclusividad ejecutiva de iniciativa es la regla en las democracias actuales (véase Gutiérrez, Lujambio y Valades, 2002). Entonces, eso no explica el desequilibrio entre Poderes en el tema presupuestal. Además, los debates actuales sobre el tema y la controversia constitucional sobre el veto al PEF para 2005 pusieron en entredicho la interpretación misma de la *exclusividad* presidencial de iniciativa presupuestaria. Más de un analista, y no únicamente en el Derecho, obvió o decidió ignorar que sus afirmaciones se referían a un asunto sobre el cual había más dudas que certezas. El marco regulatorio del proceso presupuestario ha sido tan ambiguo que a fin de cuentas cada quien ha podido ver lo que quería ver en la Constitución y en leyes secundarias.

---

<sup>4</sup> He procurado incluir en mi bibliografía sólo los trabajos con valor académico. Es decir, de textos de Derecho, Historia o de la Administración Pública, incluidos los más recientes de los politólogos que han puesto atención al procedimiento estudiado en este trabajo. Así, no digo que carezcan de valor, sino simplemente que las limitaciones de las mismas se han ido haciendo evidentes ante los eventos más recientes relacionados con el proceso presupuestario en el gobierno sin mayoría.



La proliferación de posiciones sobre el tema, como muestro en los últimos dos capítulos de este trabajo, se explica en buena medida en esa indefinición y ambigüedad constitucionales. Parafraseando los argumentos de Carrillo y Lujambio (1998), digo que la *incertidumbre* por ausencia de un mecanismo de reconducción presupuestaria era la única *certidumbre constitucional* respecto a la aprobación legislativa de las finanzas públicas. En efecto, en 1997 sólo era incontrovertible en términos constitucionales que ni nuestra Carta Magna ni sus leyes reglamentarias proveían de un mecanismo concreto de reconducción ante la eventualidad de ausencia de acuerdo entre Ejecutivo y Legislativo o en el Congreso.

### **3.1.2 Los efectos del sistema de partidos en el proceso político en el gobierno unificado: la construcción de un sistema centralizado de negociación y concertación**

Mi perspectiva le da la vuelta a la metodología jurídica y a la perspectiva típicamente administrativa y se concentra en el marco partidario y político-institucional del sistema político de partido hegemónico en el periodo de gobierno unificado el cual, eventualmente, volvió obsoleto el marco constitucional como referencia en el proceso presupuestario en México. En mi opinión, es mala idea comenzar haciendo afirmaciones sobre un sistema constitucional tan ambiguo en materia de finanzas públicas. Considero, más bien, que poco importó durante décadas la ambigüedad y la incertidumbre constitucionales sobre la distribución de facultades entre Ejecutivo y Legislativo ante la certeza institucional de que las huestes legislativas mayoritarias del Revolucionario Institucional aprobarían el presupuesto en tiempo y forma.

En los hechos, el sistema de partido hegemónico desplazó a la arena legislativa en la concertación y negociación del presupuesto federal. Por supuesto que la aprobación no salió de la Legislatura pues ello habría implicado el abandono de la constitucionalidad que los mismos *revolucionarios* habían aceptado respetar. Pero la concentración de autoridad presupuestaria en un solo actor institucional, el Ejecutivo Federal, ocurrió precisamente por la penetración en la arena legislativa del sistema de partido hegemónico. En los linderos institucionales del PRI y de la presidencia de la República eran tomadas las decisiones que serían sancionadas en el trámite de aprobación del presupuesto. Eso fue posible dado que en

el Congreso el PRI se convirtió en *partido hegemónico congresional* y porque la institucionalidad de la Legislatura federal, en gran medida, se ajustó a ese sistema.<sup>5</sup>

Mi argumentación descansa en gran medida en el concepto de sistema de partido hegemónico creado *ex profeso* por Sartori (2002) para explicar el caso mexicano.<sup>6</sup> Pero en tanto Sartori presenta la categoría como parte de un tipo de sistema de partidos, yo voy un tanto más lejos estableciendo la relación con el sistema político mismo y reinterpreto el concepto para subrayar nociones de coordinación y concertación en la explicación del sistema político posrevolucionario. Así, para mí el gobierno unificado priísta no puede entenderse sin la referencia a la consolidación de un sistema político que centralizó la negociación en el partido hegemónico. En ese sentido, reinterpreto la idea de Sartori sobre el caso mexicano como un caso de centralización de la vida política en el PRI y de concentración de poder en la Presidencia de la República por razones pragmáticas, no ideológicas.

Aunque el sistema político mexicano de partido hegemónico fue un tipo no democrático, la tolerancia del régimen mexicano sobre organizaciones políticas y no políticas fue amplia en comparación con tipos ideológicos de dominación autoritaria. Sin embargo, no pretendo evadir la realidad de que la vida institucional –el gobierno nacional y los gobiernos locales, así como la arena legislativa- se centró en un solo partido, el Revolucionario Institucional. En el caso mexicano, el carácter pragmático del sistema político de partido hegemónico se gestó como una solución integrativa funcional ante los dilemas de la coordinación entre centros de autoridad política dispersos tras del conflicto revolucionario.

Por eso la ideología *revolucionaria*, difusamente identificable en el sistema jurídico de la Constitución de 1917, jugó un papel secundario frente a la importancia de la negociación entre centros de poder político cuya coordinación fue fundamental en la gobernabilidad nacional en el régimen priísta. Pero debido a la colonización que hizo el *partido oficial* de esos centros –fundamentalmente de la arena legislativa y de los niveles de gobierno por el

---

<sup>5</sup> Uso el concepto de *penetración* desarrollado por Casar (2002b). Véase el capítulo 5 sobre la institucionalidad de la Legislatura en el sistema de partido hegemónico y los cambios recientes en ese tema.

<sup>6</sup> Aunque se le ha relacionado después de la aparición del texto de Sartori con el Partido Aprista Peruano (APRA) del primer gobierno de Alan García y con el gobierno de Daniel Ortega, del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en Nicaragua en los años ochenta.

carácter no democrático de la competencia electoral- los contrapesos entre Poderes y entre niveles de gobierno fueron anulados.<sup>7</sup>

Así, las fuentes del equilibrio de autoridad presupuestaria entre Ejecutivo y Legislativo en el periodo de gobierno unificado deben buscarse en los canales y en las reglas de intermediación política y de negociación de intereses de la coalición aglutinada en el partido hegemónico, el PRI, así como en las redes institucionales del régimen que dieron sustento a la presidencia de la República como el eje articulador de la planeación y de la conducción del desarrollo nacional y no solamente en la distribución de facultades constitucionales.

Desde una perspectiva sociológica, la pluralidad en las sociedades es producto de las segmentaciones socioeconómicas –verticales- y territoriales –horizontales- del poder. Desde una perspectiva política, en las sociedades de dimensiones nacionales actuales, el poder del Estado descansa en la articulación coherente y estable de las redes de alianzas territoriales entre distintos niveles de autoridad y poder regionales que dan sustento a la gobernabilidad y a la estabilidad. En las democracias, las Legislaturas nacional y locales son las arenas institucionales de encuentro, negociación y concertación entre el poder

---

<sup>7</sup> Si he de ampliar el concepto para que sea útil más allá del caso mexicano, debo establecer algunas condiciones sobre la posición límite que guarda este tipo de régimen entre la democracia y el autoritarismo. En primer lugar, la reglas del juego constitucional son las de la democracia electoral y de los contrapesos entre Poderes, pero existe un divorcio con la práctica cotidiana dado que los partidos opositores no tienen oportunidad de ganar las elecciones debido a que los dados están cargados a favor de las fórmulas *oficiales* en la reglamentación de los procedimientos y reglas electorales en la ley secundaria, así como porque el *partido oficial* y el gobierno son capaces de influir a través de técnicas legales e ilegales sobre los resultados de los comicios (Crespo, 1998 y 1999) los cuales pueden incluir represión selectiva de los opositores (Schedler, 1998).

La consecuencia de que un solo partido monopolice el control de los órganos y centros de decisión política, es la anulación de facto, en grados diversos, de los contrapesos entre los órganos de poder. Por un lado, los procedimientos electorales enmascaran un régimen no democrático –por lo que se ha llamado a estos casos *democracias de fachada* (Cansino, 1994). Por el otro, la toma de decisiones se realiza fundamentalmente en los canales de negociación de la clase política hegemónica, generalmente fuera de las instituciones, por lo cual al observador puede parecer que el *partido oficial* difícilmente se distingue del sistema político y del régimen. La razón de fondo se encuentra en la base misma del acuerdo de negociación y concertación pragmática, para la cual los procedimientos estándar de contrapesos pueden ser vistos como obstáculos dilatorios en la toma de decisión.

En efecto, en tanto las autocracias –dictaduras militares, típicamente- se caracterizan porque son gobiernos no constitucionales bien porque la Constitución ha sido abolida o simplemente es letra muerta de la A a la Z (Sartori, 1989a), y los regímenes ideológicos –totalitarios y de partido único, generalmente de corte socialista aunque no exclusivamente- se caracterizan por la coincidencia entre sus arreglos constitucionales y legales de acuerdo a la ideología de Estado, la gobernabilidad en los autoritarismos pragmáticos depende del difícil equilibrio en la negociación de los intereses nacionales y de los locales dejando fuera del proceso de toma de decisiones a quienes no forman parte del bloque hegemónico. En palabras crudas, reservando el gobierno sólo para aquellos dispuestos a jugar con las reglas del sistema. Los comicios no competitivos suelen constituir la *fachada* poliárquica del régimen.

nacional y los poderes locales en tanto que los partidos constituyen las formas políticas por excelencia de la organización institucional de dichos poderes.

La solución *funcional*<sup>8</sup> al problema de la competencia, la coordinación y la negociación tanto vertical como regional y nacional en el sistema político de los revolucionarios fue la centralización de la política y de la competencia, sin cancelarlas, en los límites institucionales del partido hegemónico bajo el arbitrio presidencial. Así, es importante recordar que aunque en México ha sido muy popular la imagen del presidente de la República como una suerte de monarca sexenal que en su periodo de gobierno todo lo puede y nada puede oponérsele con efectividad -Cosío Villegas (1972) nos recuerda que esta ha sido una muy popular interpretación sobre el Ejecutivo federal mexicano-, en realidad la presidencia de la República en el régimen priísta se constituyó como la institución de alcance nacional cuyo poder se sustentó en la articulación de intereses en el *partido de la revolución* (Lujambio, 1995; Weldon, 2002a; Villa, 1996).

La construcción de ese sistema se encuentra ligado a los procesos de pacificación nacional, reinstitucionalización de la convivencia y de la competencia por el poder, así como de la eliminación de los remanentes de la *jefatura máxima* callista y de la multiplicidad de partidos regionales y locales, los cuales fueron absorbidos por el partido *oficial* de los revolucionarios -PNR en 1929, PRM en 1938- a partir de los años treinta, además de la incorporación corporativa de los sectores campesino, obrero y popular al Partido de la Revolución Mexicana en 1938.

Tres procesos fueron fundamentales en la lógica de funcionamiento del sistema político mexicano en la centralización de la toma de decisiones y de la competencia por el poder en el partido hegemónico.

Primero, como mecanismo de pacificación en la competencia por el poder tras la revolución, el sistema aseguró a los participantes el acceso, mediante rotación intensiva debido a la prohibición de reelección consecutiva, a los cargos públicos en los tres niveles de gobierno. Segundo, el involucramiento del Estado mismo en el mantenimiento de las condiciones no competitivas de los procedimientos y las reglas electorales se explica porque la arena centralizada de negociación y concertación era clave en la estabilidad y gobernabilidad nacional. En este sentido, en tercer lugar el sistema centralizó e

---

<sup>8</sup> La expresión es una adaptación del término *democracia funcional* de Villa (1988 y 1999). En otro texto, el mismo autor utiliza el término *democracia organizacional* (1990).

institucionalizó el control no sólo de las nominaciones en el partido hegemónico, sino también aseguró a los participantes en el sistema político revolucionario el resultado electoral favorable a través de la consolidación de un sistema electoral no competitivo a partir de los años cuarenta. Por su parte, la incorporación de las masas populares, campesinas y obreras en sectores corporativos del partido *oficial* resolvió el problema de su participación política organizada y permanente en el régimen posrevolucionario, el cual sucesivamente aludiría a esos sectores como su base popular y fuente de su legitimidad social.

En dicho sistema, la coalición *revolucionaria* aglutinada en el PRI se aseguró el control mayoritario de los tres niveles de gobierno así como de las legislaturas federal y estatales. El rasgo más ostensible de dicho sistema fue el control directo ejercido por la Presidencia de la República y su partido sobre las instituciones electorales y sobre la organización, realización y calificación de las elecciones hasta que en los años noventa, la maquinaria organizativa del sistema electoral le fue entregado al Instituto Federal Electoral ya *ciudadanizado*.<sup>9</sup>

En ese contexto, la representación legislativa nacional eventualmente se consolidó en una *conexión congresional* -por usar el término acuñado por Ames (1987)- disciplinada en torno al partido hegemónico y a la autoridad presidencial, concentradores no sólo del control del acceso y la rotación en los cargos de elección popular (Nacif, 1996; 1997a, 1997b y 2002) sino también de las rutas de promoción y progreso en el servicio público (Díaz Cayeros, 1997). El resultado fue la cancelación eventual de la Legislatura federal

---

<sup>9</sup> En esta ocasión no estoy interesado en una descripción detallada de los eventos históricos referidos al periodo de construcción y consolidación del sistema político. Muchos antes que yo se han abocado a esos menesteres. Entrar a ese terreno me llevaría, además, a una discusión entre las diferentes interpretaciones que sobre los *nudos históricos* del sistema político mexicano -parafraseando a Manuel Camacho- existen en la abundante literatura sobre el tema.

A mí me resultan útiles los trabajos de Cosío Villegas (1972), Lajous (1981), Aguilar y Meyer (1994), Garrido, 1998), Dulles (2000), Medina (2000) así como González y Lomelí (2000) cuando estoy de humor para detalles históricos. Sobre la evolución del sistema electoral pueden verse los imprescindibles trabajos de Molinar (1993), Becerra, Salazar y Woldenberg (2000) y Lujambio (2000b).

Sobre el tema de la prohibición a la reelección parlamentaria consecutiva, Nacif (véase las llamadas a cita correspondientes en el texto), Weldon (2002c) y Ugalde (2000a y 2000b) son partidarios de la interpretación sobre la intencionalidad centralizadora de las reformas antirreeleccionistas de 1933. En esta ocasión, subrayo la centralización de la competencia como *efecto* de las reformas más que especular sobre la intención de las mismas.

Respecto a la rotación de la clase política *revolucionaria* en el Congreso federal, los trabajos de Ema Rosa Campos (1996 y 2003) son indispensables.

como el foro para la deliberación en materia de finanzas públicas entre los partidos.<sup>10</sup> La institución parlamentaria, indispensable para la vigencia de la democracia, fue literalmente *tomada* por contingentes legislativos del partido hegemónico que accedían a la representación no por voto popular, sino por *cuotas* de representación de los sectores corporativos de dicho partido.

---

<sup>10</sup> Hasta los años treinta no existe una identificación de la clase política como propiamente *revolucionaria* en el Congreso federal. Más bien, la Legislatura solía ser la arena de contrapeso y de expresión de los conflictos entre las facciones revolucionarias nacionales y locales lideradas por los jefes políticos y militares producto de, o fortalecidos en, el conflicto armado recién concluido. Véase Dulles (2000), Garrido (1998) y Cosío Villegas (1972).

Es interesante recordar, por ejemplo, que en los años veinte existía en el Congreso una tendencia importante a favor de la instauración de un sistema parlamentario de gobierno, con el fin de someter al Ejecutivo, entonces rotado entre los liderazgos nacionales sonorenses, al contrapeso regional y estatal representado por las diversas delegaciones parlamentarias.

Aunque tras la formación del PNR las huestes legislativas *oficiales* se reconocen a sí mismas como *revolucionarias*, el faccionalismo es común. Las disputas más célebres entre facciones revolucionarias son las protagonizadas por los *rojos* y los *blancos* –los callistas y sus adversarios, partidarios del Ejecutivo federal algunos y otros resentidos obregonistas–, así como por los callistas y los cardenistas en los años treinta. La transformación del PNR en PRM en 1938 formalizó la integración de las huestes legislativas revolucionarias a partir de la *democracia funcional* –invención de la Confederación de Trabajadores de México (CTM)– consistente en el otorgamiento de *cuotas* de candidatos al Congreso. Por supuesto, el sistema funcionó porque la *cuota* de candidaturas en los hechos correspondía a una *cuota de curules* dado que el triunfo de los candidatos *oficiales* estaba asegurado (Garrido, 1998).

La importancia de este sistema *funcional* fue que liquidó definitivamente los faccionalismos y los regionalismos en el Congreso y concentró la autoridad de las delegaciones parlamentarias del partido hegemónico en la dirigencia nacional del mismo y en la presidencia de la República. Es conocido que los cacicazgos y las *fuerzas vivas* regionales y locales fueron importantes en el sistema político como correas de transmisión de la autoridad federal y de las demandas locales al ámbito nacional, pero quedaron sometidas, eventualmente, al concentrador de mayores recursos y de fuerza del Estado. Es decir, de la presidencia de la República (Villa, 1990 y 1996).

**CUADRO 1**  
**CUOTAS DE REPRESENTACIÓN CORPORATIVA PRIÍSTA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS,**  
**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 priístas 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.

**CUADRO 2**  
**CUOTAS DE CANDIDATURAS A LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PRI 1988-1994**

Sector	1988	1991	1994 <sup>a</sup>
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.

**CUADRO 3**  
**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) mostrada en el cuadro respectivo sobre la integración de la Legislatura seguramente se debe a la diferencia en las fuentes consultadas.

Con el sustento institucional de un régimen centrado en el control mayoritario en los tres niveles de gobierno, la institución presidencial se convirtió también en el eje de la conducción del desarrollo en la etapa de industrialización a partir de la Segunda Guerra Mundial. El entramado corporativo del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y del

PRI convirtió al Ejecutivo en el líder indiscutible de las bases sociales del régimen posrevolucionario. En tanto sus atribuciones como Jefatura del Estado, del Gobierno y de las Fuerzas Armadas constituyeron las bases constitucionales y legales de la autoridad presidencial a nivel nacional, el fenómeno del intervencionismo estatal y el *pacto social* con las masas a través de la estructura corporativa del partido –principalmente las campesinas y las obreras-, transformaron a la Presidencia de la República en el eje indiscutido de la conducción económica nacional (Carpio, 2000).<sup>11</sup> En el proceso de rápido crecimiento económico experimentado por el país a partir de los años cuarenta fue importante, no se debe olvidar, precisamente la función intermediadora de la institución presidencial y su burocracia, y el entramado corporativo del partido hegemónico, en la política social del régimen y en el mantenimiento de la paz social y de la estabilidad a nivel nacional.

Es importante, sin embargo, introducir matices. No afirmo que la centralización de la política en el partido hegemónico y en el Ejecutivo federal significara la total absorción de la autonomía de las localidades y de los grupos integrantes de la coalición hegemónica *revolucionaria*. En efecto, la *política del estatismo*, como bautizó Villa (1994 y 1990) al funcionamiento del sistema político de los revolucionarios como una complicada relación de cooperación entre los participantes del juego autoritario, no estuvo exenta de fricciones (Langston, 1995).

Como señala Ames (1987), la política presupuestaria es la principal área de política pública en la cual se expresa en la competencia por la asignación de los recursos.<sup>12</sup> En ese sentido, no olvidemos que los gobernadores priistas y las redes corporativas y territoriales del partido fueron centrales para el mantenimiento de la paz social y no sólo para mantener fuera del sistema a los opositores no cooptables. En ese sentido, que los *gobernadores gobernarán* (Díaz Cayeros, 1997; Langston, 1997) en sus territorios fue central en el desarrollo sostenido del país y en la estabilidad del sistema político.

Así, el éxito del sistema se explica porque imprimió fuertes dosis de regularidad a los procesos políticos, económicos y administrativos como sustento de la estabilidad y la gobernabilidad nacional. Y aunque también estableció una serie de contrapesos en la coalición hegemónica *revolucionaria* -entre los cuales jugó un papel central la prohibición

---

<sup>11</sup> En ese sentido, la reforma constitucional de 1981 formalizó, de facto, la autoridad de la Presidencia de la República en la conducción del desarrollo nacional.

<sup>12</sup> González Reyna and Weinert (1977) nos recordaban, en ese sentido, que las diferentes escuelas de estudio del autoritarismo mexicano han hecho énfasis en el *exceso* de Estado en la dominación política y social.



a la reelección presidencial como seguro contra la dominación del *centro* sobre las localidades- la negociación *encapsulada* en el PRI bajo el arbitrio de la presidencia de la República acalló el conflicto y el disenso públicos que debería generarse en un partido nacional con las estructuras corporativas y geográficas integradas en el Revolucionario Institucional en sus *años dorados*. Precisamente la estructura corporativa del partido hegemónico fue fundamental en la imagen de unidad nacional, tan preciada en el discurso concertador del régimen priísta. Parte de la solución funcional al problema de la concertación pasó, en este sentido, por la pérdida de importancia de las legislaturas locales como arenas institucionales de negociación y concertación a nivel local a favor del entramado corporativo del sistema político.<sup>13</sup>

Este sistema de manejo del conflicto y negociación fuera de la arena legislativa y concentrado en el partido hegemónico bajo el arbitrio presidencial también canceló en la práctica el objetivo fundamental del bicameralismo: el contrapeso mutuamente ejercido entre las Cámaras del Congreso. Es decir, del contrapeso que se esperaría en una democracia a partir de la integración diferenciada de las Cámaras en cuanto al objeto de su representación –nacional en la Cámara de Diputados y de las entidades federativas en el Senado de la República.<sup>14</sup>

En conclusión, la fortaleza y longevidad del régimen autoritario mexicano no se explica en la violación de la ley como la regla en la actuación del Ejecutivo Federal y tampoco en la dotación de facultades que le concedió la Constitución de 1917, sino en el entramado político e institucional flexible del autoritarismo pragmático el cual subrayó la gobernabilidad en la centralización política y administrativa en la autoridad presidencial por sobre la autonomía de las regiones y por sobre la independencia entre poderes. Retomando las palabras de Merino (1993), el costo de la urgencia de definir y consolidar el proyecto

---

<sup>13</sup> Me sacaría aun más del tema del presupuesto extenderme en estos asuntos. Véase desde el recuento histórico en Medina (2000) y Garrido (1998) sobre el paso de un partido de notables, de partidos regionales y de comités partidistas –sucesivamente- a un partido de corporaciones en el PNR-PRM-PRI entre los años treinta y cuarenta. González Compeán y Lomelí (2000) nos muestran que en los años sesenta, bajo la presidencia de Corona Del Rosal, se intentó revivir a los comités municipales del PRI para labores *sociales*.

<sup>14</sup> También explica la débil fiscalización sobre el ejercicio del presupuesto (véase Wilkie, 1987; Ugalde, 2000a) y la discrecionalidad presidencial en la política económica, discrecionalidad que generó pautas recurrentes de crisis económicas a las cuales se solía enfrentar cíclicamente con mayor concentración de autoridad en el Ejecutivo (véase Heredia, 2002).

nacional de desarrollo y la industrialización, junto con la adopción de amplios compromisos sociales en el Estado, relegaron a segundo término la democracia.<sup>15</sup>

### **3.2 De la construcción de un sistema presupuestario centralizado a la crisis del intervencionismo estatal**

En su estudio sobre el caso brasileño, Geddes (1994) argumenta que en los países latinoamericanos en desarrollo el Estado ha jugado un papel central en la modernización y en la industrialización. En la tarea de modernizar a la Nación, diversos grupos en las instituciones estatales –la autora centra su atención en los políticos, los gobernantes y los burócratas- se encuentran sometidos a un *dilema* central: han de cooperar para alcanzar el objetivo común del cambio económico y del desarrollo a largo plazo al mismo tiempo que compiten por el poder y por conservar o ampliar su propia autonomía frente al Estado mismo y entre sí.

Por otra parte, Ames (1987) propone la teoría de que el gasto ha constituido el área de política pública en América Latina más importante de los gobiernos no democráticos para asegurar su permanencia en el poder. Para este autor, el presupuesto constituye el principal instrumento en manos del Ejecutivo y de la clase política gobernante para construir una coalición nacional a través del gasto público que le permita permanecer en el poder así como para recompensar y castigar a los aliados y a los enemigos, respectivamente.

Por su parte, en el ya citado trabajo sobre partidos y sistemas de partidos, Sartori (2002) se ha referido a la importancia del sistema electoral no competitivo en México para el mantenimiento de la coalición hegemónica aglutinada en el PRI. Según este autor, esa coalición difícilmente se mantendría en el caso de que el sistema político dejase de garantizar el triunfo electoral a la clase política priísta.

Mi interpretación subraya la efectividad del sistema político posrevolucionario de partido hegemónico como solución al *dilema* planteado por Geddes –construir un sistema político funcional al dilema de la cooperación al mismo tiempo que se compite por el poder- así como en el uso del presupuesto federal para fortalecer la cohesión y la

---

<sup>15</sup> Aunque los autores están interesados en la descripción de los eventos más relevantes en la longeva vida del Revolucionario Institucional, una de las virtudes de la obra de González Compeán y Lomelí (2000) es que ilustran claramente este punto, voluntaria o involuntariamente es lo de menos. Nótese en la obra citada como los ritmos del partido hegemónico son básicamente los ritmos administrativos y programáticos de la conducción presidencial del desarrollo.

supervivencia de la élite revolucionaria como hegemónica. Es decir, si la nulificación de posibles desafíos electorales a la coalición aglutinada en el partido hegemónico proveyó de una solución a la competencia por el poder, la coordinación nacional para el desarrollo no hubiese sido posible –como lo conocimos, por supuesto- sin la construcción de un sistema centralizado de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal.

Este sistema fue fundamental en la consolidación del fenómeno del presidencialismo en México –aspecto que lamentablemente ha sido obviado casi totalmente en la literatura sobre el tema- al concentrar en la Presidencia de la República el poder de planeación del desarrollo y de la decisión sobre el uso de los recursos financieros de la Nación. Por ello, en México las prioridades presupuestales del Ejecutivo Federal fueron las prevalecientes en el periodo de gobierno unificado. Al mismo tiempo, el presupuesto federal fue un instrumento de la coalición hegemónica para imprimir sus preferencias en el desarrollo nacional. Esta centralización fue resultado del sistema político, y no de nuestro sistema constitucional. La efectividad de ese sistema para promover el crecimiento acelerado de la economía a partir de la segunda posguerra se convirtió, eventualmente, en una de las fuentes mismas de estabilidad del sistema y de legitimidad del régimen. Mientras fue funcional, el arreglo constituyó entonces una suerte de círculo virtuoso.

Ese sistema, que en México como muchas otras cosas no puede explicarse satisfactoriamente sin la correspondiente centralización de negociación y concertación en el PRI, sirvió a la presidencia de la República y a la élite hegemónica en dos tareas ineludibles tras el azaroso periodo de conflicto armado y de reacomodos y *vendettas* entre jefes políticos y militares, característicos de los años previos a la fundación del PNR. En primer lugar, proveyó de un instrumento institucional para la coordinación fiscal nacional sin la cual la viabilidad del Estado posrevolucionario se hubiera dificultado enormemente. Como acertadamente señala Elizondo Mayer-Serra (2001:7) “el ingreso del Estado es el Estado. Un Estado existe sólo si es capaz de recaudar”. Por su parte, Offe (1990) nos recuerda que el intervencionismo económico del capitalismo de posguerra en el siglo pasado encontraba su límite precisamente en la capacidad recaudatoria del Estado. En palabras simples, el estado interventor que conocimos los mexicanos no hubiese sido viable sin un sistema de coordinación fiscal nacional.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Imaginar que el régimen pudiese haber sido más democrático y el sistema fiscal menos centralizado es otra cosa. En este trabajo me quedo en el análisis de lo que el régimen priísta fue en los hechos.

En segundo lugar, proveyó de un sistema altamente institucionalizado en sus procedimientos y reglas para la asignación de recursos a las entidades federativas, para el flujo de la inversión pública a las regiones y a las localidades, así como para paliar los efectos de la industrialización acelerada del país y para compensar a los participantes del sistema político.<sup>17</sup>

En las siguientes páginas me concentro en ambos aspectos, tanto el de la construcción del sistema fiscal centralizado como el de la asignación centralizada de recursos en el sistema político posrevolucionario.

### **3.2.1 Autoridad fiscal y asignación de recursos en el sistema presupuestario mexicano: la centralización en el Ejecutivo Federal**

Mi hipótesis parte de la consideración de que la explicación del grado de centralización de autoridad política en los regímenes se explica no sólo por las reglas constitucionales, sino también por el grado de centralización de la competencia por el poder. Este segundo aspecto se refiere, primordial aunque no exclusivamente, al grado de pluralidad en el sistema de partidos, como desarrollé en el capítulo 1.

En México, la concentración de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo federal fue una consecuencia del sistema político que encapsuló la contienda y la negociación en el partido hegemónico en el periodo de gobierno unificado.<sup>18</sup> El grado de centralización de la planeación y de la conducción del desarrollo característico de nuestro presidencialismo no se explicaría adecuadamente, en ese sentido, sin la existencia del sistema político mexicano de partido hegemónico.

Antes de la creación del partido *oficial*, la tónica en la composición del Congreso fue la dispersión producto de la gran cantidad de minipartidos locales y regionales que competían en el sistema electoral aún descentralizado. Por eso mismo, los partidos no existían como

---

<sup>17</sup> En este trabajo no pondré gran atención a los efectos económicos del presupuesto. En la bibliografía citada el lector podrá encontrar información más detallada al respecto, incluidas las fuentes que quien esto escribe ha usado marginalmente o sólo citado. Una indagación de esa naturaleza me sacaría del estudio del proceso legislativo del presupuesto y me llevaría a los terrenos de la Economía.

Sin embargo, sigo considerando indispensable el texto de Wilkie (1987) e ineludible la lectura del riguroso trabajo de Díaz Cayeros (1997a) para los interesados en visiones que trascienden la mera perspectiva económica y que abordan el efecto del presupuesto sobre el desarrollo y el cambio social en el largo periodo de gobierno unificado.

<sup>18</sup> En México el gobierno federal gira, de forma contundente, alrededor de la institución presidencial. Esa figura da orden y ritmo al accionar del gobierno nacional. En este trabajo, por lo tanto, al referirme al *gobierno federal* parte implícitamente de esta relación.

agrupaciones parlamentarias formales y estables. En ese periodo, ningún presidente disfrutó de una mayoría consistente y favorable a su agenda de gobierno. Los presidentes debieron hacer uso más o menos extensivo de facultades de decreto sobre ingresos y egresos, las cuales se inscriben en un amplio espectro desde cuestiones técnicas hasta la posibilidad de cambiar el presupuesto originalmente aprobado por la Legislatura (Weldon, 2002c) dada la oposición parlamentaria encontrada en el procedimiento regular de aprobación legislativa.<sup>19</sup>

A partir de la creación del PNR como el receptáculo de los jefes políticos y militares de las facciones revolucionarias triunfantes, se observa una mayor coordinación entre la arena legislativa ahora sí controlada por la mayoría *penerrista* y el Ejecutivo Federal surgido del mismo partido. A partir de entonces, los presidentes hicieron uso del proceso constitucionalmente diseñado para la aprobación de las finanzas públicas debido a mayores seguridades de aprobación legislativa en ese contexto (Weldon, 2002b y 2002c). Es importante subrayar que a partir de los años treinta desaparecen de la práctica cotidiana y del sistema jurídico mexicano las facultades presupuestarias extraordinarias concedidas al Ejecutivo federal. En este sentido, no puedo menos que refrendar mi escepticismo sobre las perspectivas jurídicas que ven como excesivas las facultades presupuestarias presidenciales en el periodo de gobierno unificado. La tendencia estrictamente constitucional es de limitación de esas facultades, pero la dinámica política es de centralización de la negociación en un partido hegemónico y de toma de decisiones en el Ejecutivo federal.

Dicha centralización descansó sobre acuerdos fundacionales entre la clase política revolucionaria que se han desgastado paulatinamente como resultado del cambio político y social. La construcción de un sistema presupuestario y fiscal centralizado fue fundamental en la industrialización y modernización del país tras la Revolución. Pero al largo y pausado desgaste del sistema de partido hegemónico –y del sistema electoral que lo legitimó en las leyes- le acompañó en las últimas décadas un desacuerdo creciente en la misma clase política priísta sobre el modelo de desarrollo así como sobre la asignación de recursos

---

<sup>19</sup> Es interesante notar la paradoja de que en tanto el Congreso fungía como contrapeso negando en varias ocasiones autorizar gastos e ingresos específicos, otorgó en ese periodo amplias facultades de decreto al Ejecutivo federal en la materia.

recaudados. Finalmente, en el gobierno sin mayoría, las visiones al respecto son tantas como actores relevantes en nuestro sistema político existen.<sup>20</sup>

En las páginas siguientes salgo sustancialmente de la Legislatura obligado a hacer una evaluación global de la influencia legislativa sobre el presupuesto federal en los últimos nueve años de gobierno sin mayoría. En tanto la hipótesis del trabajo descansa sobre una presunción de cambios significativos en el procedimiento, la evidencia mostrada en el capítulo precedente ya me mueve hacia una mayor cautela sobre el significado de dicha influencia. En todo caso, en las conclusiones el lector encontrará una evaluación general de dicha hipótesis y de los resultados de la investigación.

Por lo pronto, en los siguientes apartados busco someter a comprobación la hipótesis de que puntos importantes de descentralización presupuestaria en el país pueden entenderse como resultado de inflexiones importantes en la democratización en México, a la cual entiendo a partir de indicadores de descentralización en la vida política e institucional en el país más que hacer un recuento de los pormenores del cambio.

Así, intento mostrar que hasta 1982 la tendencia en el sistema presupuestario mexicano fue hacia la concentración de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal. Se trata, en ese sentido, de centralización de la recaudación que se consolida ese año con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en primer lugar. Se trata de un proceso que establece reglas claras de tributación y de asignación de la recaudación federal participable pero que eventualmente contribuye a la renuncia de las entidades federativas sobre su autoridad presupuestaria a favor de la del Ejecutivo Federal y convierte a las haciendas locales en dependientes de la hacienda pública federal.

En segundo lugar, me refiero a la tendencia concentradora en el ejercicio del gasto público en el gobierno federal. Busco mostrar que además de la concentración de autoridad fiscal en el Ejecutivo, los años ochenta inician con una dependencia nacional de la inversión pública federal y del gasto social concentrado en el gobierno federal.

A partir de 1982, encontramos puntos de inflexión en la descentralización del gasto público pero aún bajo control del Ejecutivo Federal y de las mayorías legislativas priístas en el Congreso. En este punto, muestro que el principal impulso a la descentralización proviene de la élite gobernante priísta la cual merced a su obsesión por transformar el país a

---

<sup>20</sup> Véase los capítulos 5 y 6 en los cuales muestro que tanto el Ejecutivo Federal como el PRI y el PRD en el Congreso disputaron, respectivamente en el periodo analizado, la redefinición de las reglas del sistema presupuestario a favor de sus propias visiones.

través de la modernización económica son identificados en la historia nacional reciente como *tecnócratas*. Esta élite gobernante ejerce el presupuesto bajo criterios de eficiencia y redimensionamiento del aparato estatal, distinguiéndose así de gobiernos priístas previos. Dado el control mayoritario que el PRI mantuvo sobre el procedimiento hasta 1997, busco mostrar que en cada administración federal en turno hay tendencias en el ejercicio del presupuesto que corresponden notablemente a sus proyectos.

En el periodo de gobierno sin mayoría me concentro en una evaluación del paso del gasto federal descentralizado, del gasto social y del gasto productivo. Busco someter a comprobación la hipótesis de que en tanto esos rubros son los que mejor describen la concentración de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal en el periodo de gobierno unificado, también son los que mejor describen las novedades *políticas* de la limitada influencia legislativa encontrada en el capítulo precedente. En este sentido, la contundencia de los números me ha obligado a corregir mi análisis pasando de lo estrictamente monetario al significado político de esos números.

### **3.2.2 La construcción de un sistema de autoridad presupuestaria centralizada: los efectos de la consolidación del sistema político de partido hegemónico en México**

La historia del sistema presupuestario mexicano durante gran parte del siglo XX es la de la búsqueda de un sistema fiscal nacional y de coordinación en el ejercicio del gasto público.<sup>21</sup> Los dilemas de la cooperación y de la coordinación presupuestaria a nivel nacional pueden ser sintetizados en dos asuntos.

El primero es de índole económica. Se trata de la construcción de un mercado económico común, la reconstrucción del aparato productivo nacional -el cual había sido seriamente diezmado en la vorágine revolucionaria-, así como de la reorientación del modelo de desarrollo hacia la sustitución de importaciones a partir de la Segunda Guerra Mundial. Este aspecto se refiere al acuerdo sobre el proyecto de desarrollo económico.

El segundo fue la necesidad de los acuerdos sobre cómo paliar los efectos regionales y sociales adversos, es decir, la desigualdad social y regional, que trajo consigo la

---

<sup>21</sup> No desconozco que se trata de una preocupación que puede ser rastreada hasta los inicios mismos de la vida independiente de México. Pero me llevaría demasiado lejos de los objetivos de este trabajo entrar a ese terreno en este momento. Sólo como referencias básicas, véase desde la historia el aún imprescindible volumen primero del Colegio de México (1987) y el trabajo doctoral de Soria Romo (2004).

industrialización acelerada del país en la etapa posrevolucionaria.<sup>22</sup> Los llamados compromisos sociales del Estado mexicano se explican, también, en el fuerte componente social –principalmente campesino– del conflicto armado que puso fin al régimen porfirista, al reconocimiento que del mismo se hizo en la Constitución de 1917 –en los artículos 27, 28 y 123, principalmente–, así como en el encuadramiento corporativo en el partido de la revolución de los grupos campesinos, obreros y *populares*.<sup>23</sup> La política social del Estado posrevolucionario puede ser vista, así, como fundamental en la estabilidad nacional de los años dorados del régimen priísta.

El papel del Estado interventor en México fue uno de los pilares fundacionales del sistema político de los revolucionarios, así como del régimen político el cual si bien no fue democrático, su legitimidad y estabilidad no pueden explicarse satisfactoriamente sin la referencia a los acuerdos políticos que le dieron sustento. El instrumento de política pública más importante de ese sistema fue el presupuesto federal, cuyo diseño y ejercicio fueron centralizados en el Ejecutivo Federal, la jefatura política de la coalición revolucionaria aglutinada en los espacios institucionales del partido hegemónico y del gobierno federal.

### **La construcción de un sistema nacional de coordinación fiscal**

En México, el problema presupuestario más urgente enfrentado por el *nuevo régimen* fue precisamente el de la coordinación en la recaudación de los ingresos públicos sin los cuales, el Estado posrevolucionario no hubiese sido viable.

En el periodo que corre de la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta la creación del PNR, es cierto que existe un sistema federal en nuestro país como entramado institucional de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas, así como entre éstas y los municipios.<sup>24</sup> Pero fue la consolidación del partido de los revolucionarios como partido hegemónico y la consolidación de la Presidencia de la República como la jefatura real de la amplia coalición política aglutinada en dicho partido lo que permitió la

<sup>22</sup> Este trabajo toca sólo marginalmente el asunto económico del problema. Creo que no exagero al decir que las opiniones divergen. Villa (1990 y 1996) concede efectos positivos del sistema sobre el desarrollo y la redistribución de la riqueza. Díaz Cayeros (1997) sostiene con energía y evidencia bastante convincente que el sistema agudizó la inequidad regional porque la asignación de recursos se sustentó en criterios básicamente políticos centrados en la visión presidencial del desarrollo.

<sup>23</sup> El PRM tenía un cuarto sector, el militar, el cual fue excluido en la transformación del PRM en PRI en el año 1946.

<sup>24</sup> En esta ocasión no me detendré en detalles sobre la evolución histórica del sistema federal en México dado que se trata de un tema ya ampliamente estudiado en fuentes de fácil acceso. Sólo como ejemplo, véase el trabajo coordinado por Hernández Chávez (1996).



construcción de un sistema nacional de coordinación fiscal centralizado en el Ejecutivo Federal a diferencia del panorama fiscal prevaleciente en el país en el amanecer del siglo pasado.

En efecto, a inicios del siglo XX México se caracterizó por la existencia de una multiplicidad de sistemas hacendarios que dificultaban a las autoridades la recaudación eficiente –y suficiente- de los tributos. Ciertamente es que el régimen porfirista había impulsado una modernización burocrática y económica significativa en el país en comparación con los años más difíciles del convulso siglo XIX. Sin embargo, a lo largo y ancho del país cada estado, y con frecuencia los municipios mismos, establecían de forma bastante anárquica –y no exenta de abusos- los impuestos que mejor les parecían. Además, el financiamiento del gobierno federal –y de los gobiernos locales también- se centraba en una carga tributaria que afectaba más a las clases más pobres. Durante el periodo revolucionario, por si fuera poco, fue práctica común que los jefes militares recaudaran recursos para financiar sus operaciones apoderándose de oficinas y de funciones recaudadoras que sólo después de 1917 paulatinamente regresaron al control de la Secretaría de Hacienda federal (Astudillo Moya, 2001).

Así, al finalizar la etapa armada de la Revolución el sistema hacendario mexicano –por llamarlo de alguna manera- se integraba con una gran diversidad de impuestos centrados en el consumo. Tanto el gobierno federal como los estatales crearon gran cantidad de impuestos ante la necesidad de contar con recursos para reconstruir el aparato productivo nacional así como para echar a andar las instituciones pulverizadas en las regiones del país debido a la lucha armada (Díaz Cayeros, 1997a). Injusta resultaba la nueva situación pues ante el apremio de financiar a toda costa las instituciones del nuevo régimen tanto el gobierno federal como los locales establecían las tributaciones ignorando las posibilidades de pago de los contribuyentes (Astudillo Moya, 2001).

La Constitución de 1917 en nada contribuyó a poner orden en el atomizado sistema fiscal mexicano. Al igual que la Carta Magna de 1857, mantuvo el sistema de concurrencia de facultades impositivas entre la Federación y los estados. Es decir, los estados pueden ejercer todas aquellas facultades fiscales que no están expresamente reservadas para los funcionarios federales (Soria Romo, 2004). Así que bajo ese principio constitucional floreció una suerte de anarquía fiscal cuando las fuentes de ingresos fueron objeto de dos o más gravámenes simultáneos controlados por autoridades diferentes bajo reglas y objetivos

diversos (Astudillo Moya, 2001). Dado que la doble –y a veces triple- tributación sobre las mismas materias se centraba en la industria, la agricultura y el comercio, el sistema fiscal pulverizado constituía el obstáculo más serio para la reactivación económica pues la misma no podría alcanzarse sin la construcción de un mercado común a nivel nacional (Díaz Cayeros, 1997a).<sup>25</sup>

Los esfuerzos para construir un sistema de coordinación fiscal que evitara esa anarquía pueden rastrearse a partir de 1922. En ese año, el gobierno federal establece el principio de conceder *participaciones* a las entidades federativas en algunos impuestos federales siempre y cuando los estados renunciaran a gravar las mismas fuentes. Dado que la Constitución ponía bajo jurisdicción federal el petróleo, la extracción de hidrocarburos fue la primera materia integrada como participable con 5% del producto del impuesto respectivo. En 1926 ocurrió algo similar con la minería, y los estados recibieron a partir de entonces una participación de 2% en forma de cuota adicional sobre el valor del oro y la plata tras la prohibición para establecer impuestos locales sobre ambos metales (Astudillo Moya, 2001; Soria Romo, 2004).

Como parte de sus esfuerzos por imponer orden en el sistema fiscal, el gobierno federal también convocó en tres ocasiones a sendas convenciones nacionales fiscales. La primera tuvo lugar en 1925 y sus resultados fueron modestos. Entonces el fragmentado mapa político nacional jugaba en contra de los esfuerzos de la coordinación pues los estados podían recaudar por sí mismos más de lo que la coordinación con el gobierno federal podría proveerles. La coordinación tenía la desventaja adicional de fortalecer al Ejecutivo Federal y al PNR en detrimento de los poderes militares y caciquiles locales.

---

<sup>25</sup> La mayor parte de los ingresos de la Federación provenían de impuestos sobre importaciones y exportaciones –los cuales fueron los únicos establecidos de forma explícita en la Constitución como exclusivos del gobierno federal (véase Soria Romo, 2004). Sumados a los gravámenes al comercio y a la industria –extractivas, de transformación, transporte, alcoholes y bebidas alcohólicas- en el país, representaban el 60 % del total de la recaudación. Además, la Federación mantenía los impuestos sobre la renta –cuyo antecedente fue la creación del impuesto del centenario en 1921 y establecido como ingreso federal ordinario en 1924 y 1925 (Soria Romo, ídem)-, sobre capitales, general del timbre sobre actos, documentos y contratos.

Los estados, por su parte, centraban sus baterías en la extracción de tributos fáciles y *baratos* de recaudar, principalmente sobre la propiedad territorial, la agricultura, el comercio, la industria, los capitales, patentes, compraventas, sueldos, emolumentos, honorarios, documentos, contratos y actos. Finalmente, los municipios recaudaban principalmente de la industria y del comercio.

El más temido de todos era el impuesto federal del timbre, heredado del siglo XIX, y que en los años veinte del siglo pasado gravaba más de cien materias diferentes. Algunos estados tenían, por su parte, casi sesenta gravámenes locales (Astudillo Moya, 2001; Díaz Cayeros, 1997a).

Los magros resultados consistieron de recomendaciones para establecer reglas claras en la Constitución sobre la distribución de fuentes de ingresos entre los gobiernos federal, estatal y municipal así como establecer la uniformidad impositiva a nivel nacional. Como muestra Díaz Cayeros (1997a:86 y siguientes), fue precisamente en la Cámara de Diputados que los legisladores vinculados a esos poderes fácticos *congelaron* la iniciativa de reformas.

Como resultado de la convención fue expedida la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados en agosto de 1926 como área exclusiva de la Federación, además de que fueron establecidas participaciones en los impuestos al consumo de gasolina, producción de petróleo, producción y consumo de energía eléctrica, cerveza, metales y compuestos metálicos y fondos mineros (Astudillo Moya, 2001).<sup>26</sup>

La segunda convención tuvo lugar el año de 1933. Una reforma constitucional producto del encuentro fue la del artículo 73 de la Carta Magna la cual concedió al Congreso de la Unión la facultad para legislar sobre energía eléctrica respecto de su generación, transformación, circulación y consumo. En el mismo artículo fue establecido que los estados y los municipios recibirían una participación sobre los montos recaudados por estos conceptos.

Aunque el resultado de la segunda convención fue más provechoso para las arcas federales e inclinó la balanza de autoridad fiscal significativamente hacia el gobierno nacional, la centralización del sistema de coordinación fiscal a nivel nacional tomó casi cuarenta años. Véase que el periodo corresponde, precisamente, a los años dorados del sistema político de partido hegemónico entre 1940 y 1980. En ese proceso, a la par que fue atendido el problema de la fragmentación y la duplicidad impositivas, el gobierno federal se transformó en el gran colector de las fuentes del financiamiento público y las haciendas locales se convirtieron en dependientes de las transferencias federales.

Dos reformas constitucionales fueron fundamentales en los años 1940 y 1942, además de una tercera convención fiscal nacional.

Las mencionadas reformas reafirmaron la autoridad federal exclusiva sobre el comercio exterior, las instituciones financieras nacionales y recursos naturales como el petróleo y la minería además de establecer nuevos impuestos federales sobre una diversidad de

---

<sup>26</sup> Los ingresos federales no sólo no aumentaron, sino que disminuyeron –véase el cuadro y la gráfica siguiente. Para la Federación, entonces, el resultado fue peor de lo anticipado en cuanto a recaudación, aunque agregó a las arcas federales algunos tributos para su exclusividad y se avanzó moderadamente en la integración del sistema de *participaciones*.

productos que incluían electricidad, tabaco, cerillos, pulque y productos forestales. La reforma de 1942, además, estableció el precepto constitucional de que los estados recibirían *participaciones* de los impuestos así colectados de acuerdo a una nueva ley fiscal federal, la cual fue promulgada en 1953 (Díaz Cayeros, 1997 a; Astudillo Moya, 2001).<sup>27</sup>

Así se arribó a la tercera convención fiscal nacional. En la misma, se hizo patente la realidad de que, a poco más de veinte años de la primera convención, existían aún más impuestos creados tanto por la Federación como por las entidades y los municipios.<sup>28</sup> Aunado a la carga fiscal extra sobre los contribuyentes, el sistema fiscal se había vuelto más complicado y burocrático en detrimento de la recaudación. La carga excesiva, la cual se hacía recaer sobre los contribuyentes ya identificados e integrados al padrón hacendario –los contribuyentes *cautivos*–, y el burocratismo incentivaban la evasión al tiempo que desincentivaban la inversión.<sup>29</sup>

Como resultado de la convención y para remediar dicho estado de cosas, durante ese mismo 1947 fue creado un impuesto federal a las ventas, el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) –antecedente del actual Impuesto al Valor Agregado (IVA)–, el cual sustituyó al impuesto del timbre sobre compraventa, actos, documentos y contratos. Con

<sup>27</sup> Las leyes de coordinación fiscal que han existido en el país son las siguientes:

- Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, de 1948. Se trató de una ley que pretendía regular el pago de las cada vez más numerosas participaciones federales a los estados buscando prevenir el retraso del gobierno federal para cubrirlas.
- Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, de 1953 a 1979. Se centraba en tres aspectos: a) protegía el comercio interestatal, una de las actividades que más resentían los abusos fiscales de Federación, estados y municipios. Se concedía al Congreso federal para dictar normas en contra de la restricción estatal y municipal en la materia, y se establecían los lineamientos para determinar el concepto de restricción indebida; b) creaba la Comisión Nacional de Arbitrios, cuya función era proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales; y d) se ordenaban estudios para identificar las disposiciones estatales contrarias a la Constitución a fin de presentar un programa de soluciones (véase Astudillo, 2001).
- Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, la cual entró en vigor sustituyendo en 1948 a la Ley General del Timbre.
- Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia del ISIM, vigente a partir de 1954 (véase Soria Romo, 2004).
- La Ley de Coordinación Fiscal de 1980, antecedida por la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, abordada con más detalle en las páginas siguientes.

<sup>28</sup> Según cita de Díaz Cayeros (1997a:54 y 348 y siguientes) existían 34 impuestos estatales que restringían el comercio interestatal, las famosas *alcabalas* en los años treinta. En los cuarenta, la Federación tenía 57 impuestos diferentes mientras los estados tenían 131 y los municipios contribuían al caos fiscal con 62.

<sup>29</sup> En opinión de Soria Romo (2004), la bonanza económica provocada en México por la Segunda Guerra Mundial y por el proceso acelerado de industrialización sustitutiva de importaciones generaron ingresos fiscales abundantes para los tres niveles de gobierno, de forma que la necesidad de una reforma fiscal fue obviada temporalmente y las recomendaciones surgidas de las convenciones fiscales, archivadas. Al terminar la guerra, resurgen los problemas y de ahí la celebración de la tercera convención.

este impuesto, fueron gravados los ingresos por ventas y prestación de servicios obtenidos por los comerciantes e industriales. Los estados recibieron participaciones federales por el ISIM bajo la condición de que derogaran sus propios impuestos al comercio, a la industria y a la producción.

Además, como incentivo para que los estados consintieran en derogar sus propios impuestos a favor del ISIM fue eliminada su obligación de entregar a la Federación parte de sus ingresos recaudados, la llamada *contribución federal*, al tiempo que se les concedió un aumento jugoso de 20% al 50% en el rendimiento del impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas. Poco después, en 1949, la Federación adquirió exclusividad en la recaudación sobre producción y consumo de cerveza.

El hecho más relevante de esta tercera convención fue el cambio de orientación de las relaciones fiscales entre la Federación y las entidades federativas de una política de distribución de fuentes impositivas perseguida desde los inicios mismos del federalismo mexicano a una de armonización fiscal entre los mencionados ámbitos de gobierno. La diferencia de encuentra en que se busca aprovechar las fuentes impositivas en forma común mediante la coordinación, distribuyéndose los rendimientos de los impuestos en forma concertada mediante participaciones o transferencias de diversa naturaleza (Soria Romo, 2004).

Es importante hacer notar cómo este viraje se constituyó en un pilar fundamental de la centralización de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal. A partir de los años cuarenta, precisamente, la tendencia es en dicho sentido. La clave para entender el cambio se encuentra, insisto, en el terreno político. En tanto el PRI como arena de negociación y concertación se consolidó en detrimento del viejo poder de los antiguos jefes políticos y militares en los estados, la presidencia de la República se convirtió en el eje conductor del proyecto de desarrollo *revolucionario*, el cual adoptó el intervencionismo estatal en la economía como el motor de la modernización e industrialización del país.

En el cuadro y la gráfica siguientes se muestra la evolución de los ingresos en México correspondientes al gobierno federal, a los estados y a los municipios. Véase que en sesenta años, la recaudación del gobierno federal aumentó poco más de ocho puntos porcentuales, principalmente a costa de la recaudación de los municipios. Véase, además, como aumenta la recaudación *per capita*. En seis décadas, nótese el aumento de la eficacia de los gobiernos para extraer recursos para su financiamiento, aunque como se estableció párrafos

atrás, esa eficacia se logró en buena medida mediante la proliferación de tributos y el aumento de la carga fiscal a los contribuyentes *cautivos*.

Nótese también que durante el periodo de fragmentación política posterior a la lucha armada ocurre un fortalecimiento de la recaudación de los estados a costa de la Federación y de los municipios. Es interesante cruzar estos datos con el mapa político de la época. En efecto, se trata de un indicador muy importante del aumento del poder de los jefes políticos y militares de la Revolución –y de los caciques regionales, seguramente- en sus localidades en detrimento del poder del gobierno federal y de la autoridad de los gobiernos municipales. Y aunque entre 1929 y 1932 ya existe el PNR, recuérdese que se trataba de un partido aún incipiente en la coordinación nacional de las *fuerzas vivas* regionales.

Así, para quien esto escribe no resultan sorprendentes los ínfimos resultados de las primeras dos convenciones fiscales nacionales. Considérese al respecto que los gobiernos estatales y los hombres fuertes en las regiones tenían pocos incentivos para coordinarse con la Federación, cediéndole autoridad recaudatoria además, si por su cuenta podían extraer en sus jurisdicciones y zonas de influencia grandes montos de tributos concentrados, como ya se dijo, en blancos fáciles y baratos de administrar.

El *statu quo* los beneficiaba, y conceder cambiarlo a favor de las propuestas federales equivalía, entonces, a cambiar los equilibrios de poder a favor del gobierno nacional. Nada más contrario a la lógica del arte de la política corriente de la época. Sólo cuando el gobierno federal consolidó las redes corporativas del partido hegemónico en detrimento de los tradicionales poderes horizontales en los estados y en los municipios, además de contar con los recursos necesarios para hacer más rentable la cesión de autoridad fiscal, los estados permitieron la concentración de la misma en el Ejecutivo federal.

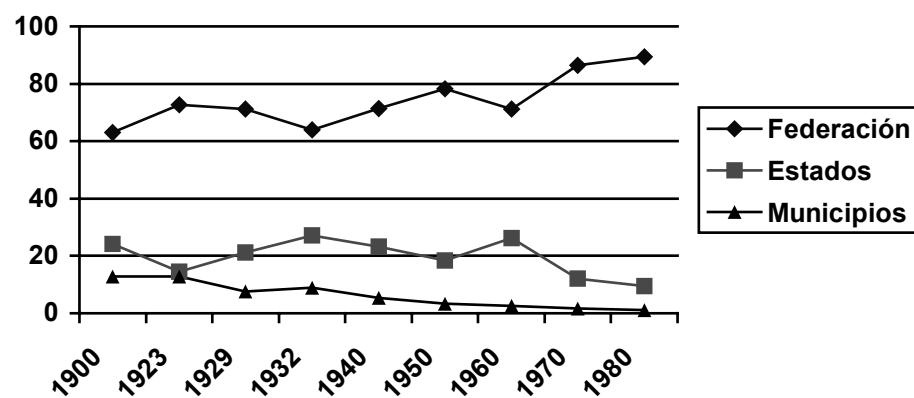
Véase en el gráfico por tendencias como el ritmo del asunto estudiado en este apartado es fundamentalmente el de la competencia entre el gobierno federal y los estados por la recaudación, y de la precaria situación financiera en que eventualmente quedaron los municipios después de casi cuatro décadas desde la primera convención fiscal

**CUADRO 4**  
**RECAUDACIÓN DE INGRESOS DE MÉXICO CORRESPONDIENTES A LA FEDERACIÓN,**  
**ESTADOS Y MUNICIPIOS (PORCENTAJES). AÑOS SELECCIONADOS, 1900-1960**

AÑO	FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS	RECAUDACIÓN PER CÁPITA <sup>30</sup>
1900	63.0	24.1	12.9	63
1923	72.6	14.5	12.9	84
1929	71.1	21.2	7.7	101
1932	64	27.1	8.9	86
1940	71.4	23.3	5.3	122
1950	78.3	18.4	3.3	180
1960	71.1	26.3	2.6	369

Fuente: Wilkie (1987)

**GRÁFICA 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN CORRESPONDIENTE A LA FEDERACIÓN, LOS**  
**ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO, 1900-1960**



Hacia los años setenta, las participaciones por coordinación en el ISIM constituían ya la mayor parte de las participaciones federales a las entidades federativas por concepto de coordinación fiscal con la Federación. Además del ISIM, se dio la coordinación en otras materias como el impuesto sobre la renta, las industrias del azúcar, alcohol, aguardiente, envasamiento de bebidas alcohólicas y en el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles y camiones (Soria Romo, 2004).

<sup>30</sup> En pesos de 1950 per capita.

**CUADRO 5**  
**PARTICIPACIONES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN 1979**

IMPUESTO	%
<b>Petróleo</b>	<b>11.94</b>
Cerveza	3.63
Bebidas alcohólicas	2.99
Gasolina	2.63
Tabacos labrados	1.94
Automóviles y camiones	1.18
Minerales	0.90
Aguas envasadas	0.75
Artículos electrónicos	0.45
Vidrio y cristal	0.32
Cemento	0.32
Llantas y cámaras	0.30
Pesca	0.02
<b>Impuesto sobre ingresos mercantiles</b>	<b>43.95</b>
Impuesto sobre la renta –causantes menores, intermedios y bases especiales	1.71
Impuesto sobre tenencia o uso de automóviles	0.69
Municipios coordinados en impuestos	7.03
Municipios –impuestos especiales	3.38
Otros –incluye 12 impuestos adicionales	15.87
<b>Total de participaciones pagadas</b>	<b>100.00</b>

Fuente: citado en Soria Romo (2004:157). Negritas propias.

Durante la segunda mitad de los años setenta, además, el petróleo proveyó al gobierno federal de importantes recursos fiscales que le permitieron consolidar su posición frente a las entidades federativas y los municipios. Véase en la figura precedente que tan sólo las transferencias por concepto de coordinación en el ISIM y por explotación de petróleo constituían en 1979 más del 55% de las participaciones. A la fecha, el uso de los aún importantes recursos petroleros ha constituido un elemento debatido en las relaciones fiscales a nivel nacional. En el asunto que aquí nos interesa, el llamado *boom petrolero* constituyó la cúspide de la autoridad presupuestaria presidencial durante el sexenio de José López Portillo antes de la crisis fiscal del Estado mexicano, como se aborda en páginas posteriores.<sup>31</sup>

Finalmente, en 1979 fue establecido el Impuesto al Valor Agregado (IVA) sustituyendo al ISIM. De esta manera, fue creado un solo sistema –el Sistema Nacional de Coordinación

<sup>31</sup> Durante la quimera feliz del boom petrolero la economía mexicana estaba colgada de la ficción de los ingresos de PEMEX. Casi la mitad de la economía dependía de ese cuerno efímero de la abundancia, lo que explica que tras la caída de los precios internacionales del crudo nuestra economía se colapsara –el otro sustento de la ficción era el endeudamiento. El periodo ha sido estudiado a profundidad, pero a mí me sigue pareciendo imprescindible el estudio de Székely (1983). En la actualidad al menos la tercera parte del PEF depende de los ingresos petroleros.



Fiscal (SNCF)- centrado en la recaudación federal de un gran impuesto indirecto al consumo (IVA) y en la determinación de *participaciones* a los estados sobre lo colectado a cambio de aceptar la autoridad federal exclusiva sobre los impuestos mencionados (Díaz Cayeros, 1997a).<sup>32</sup>

El sistema fue posible, en palabras de Soria Romo (2004), porque benefició tanto a la Federación como a las entidades federativas al contarse con mayores recursos por el incremento en la recaudación, en el endeudamiento público interno y externo, y por los abundantes recursos del presupuesto petrolizado.<sup>33</sup> Como muestra el mismo autor en su estudio sobre la construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la incorporación al SNCF resultó rentable para las entidades federativas, las cuales vieron incrementadas sus participaciones en un promedio de 64% tan sólo entre 1979 y 1980, justo en los últimos minutos del dulce sueño de la economía petrolizada lopezportillista.<sup>34</sup>

Lo relevante es ver cómo el gobierno federal, sustentado en la lógica de funcionamiento de un sistema político centralizado en el partido hegemónico y en una abundante derrama de recursos petroleros, es capaz de otorgar a las entidades federativas aumentos extraordinarios en sus ingresos vía participaciones a cambio de la renuncia a las potestades recaudatorias locales.

Así, al inicio de los años ochenta es cierto que han sido superados tanto la fragmentación como la duplicidad impositiva, los cuales constituían serios desafíos al desarrollo nacional. Igualmente, el Estado ha refrendado su autoridad sobre los recursos naturales de la Nación por la vía fiscal -principalmente sobre los energéticos y la minería- constituyéndose en el gran promotor del desarrollo y la industrialización en el periodo de posguerra. En los años setenta, el llamado *boom* petrolero, además, permitió al gobierno federal disponer de enormes recursos financieros por la explotación y exportación de hidrocarburos, sobre los cuales tenía exclusividad impositiva. Al mismo tiempo, sin embargo, la autonomía local fue

<sup>32</sup> Hasta finales de los años 50 trece estados –Baja California, Coahuila, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas- se mantuvieron fuera del ISIM, al parecer porque el sistema no les proveía de los recursos que podrían obtener por sí mismos. En 1970 una reforma al sistema aumentó el porcentaje de participación a los estados a fin de solventar este diferendo. Hacia 1974, todos los estados pertenecían al ISIM, de manera que fue posible la instauración del SNCF en 1979. La instauración del IVA, además, implicó la desaparición de diversos impuestos locales remanentes (Díaz Cayeros, 1997). Sobre diferendos diversos entre la Federación y los estados en materia fiscal entre los años cincuenta y los setenta, véase Soria Romo (2004).

<sup>33</sup> Véase la sección sobre la reforma *modernizadora* del Estado mexicano, en la cual ofrezco datos detallados sobre estos asuntos.

<sup>34</sup> Los únicos casos fuera de ese porcentaje fueron Campeche, que obtuvo un aumento de 144%; Colima con 63%; Querétaro con 60%; Yucatán con 53% y Zacatecas con 63%. Véase Soria Romo, *op. cit.* página 170.

subordinada a las prioridades del Ejecutivo Federal en la conducción nacional del desarrollo, como se muestra en la sección siguiente.

**El gasto público: de la coordinación fiscal centralizada a la asignación centralizada de recursos**

Se equivocan quienes sostienen que la centralización de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo federal en detrimento de la correspondiente autoridad de los estados y de los municipios fue resultado de la distribución de facultades impositivas y de gasto público entre los diversos niveles de gobierno según la Constitución de 1917.

A la fecha, el sistema constitucional mexicano es el de la concurrencia fiscal entre niveles de gobierno. Lo que ocurrió, más bien, es que la centralización de autoridad presupuestaria en un solo actor institucional, el Ejecutivo Federal, fue resultado de la centralización del poder en un sistema político a su vez encapsulado en los límites institucionales del partido hegemónico y de la presidencia de la República. Esa centralización de poder –a cambio de la certeza provista por un sistema electoral inequitativo para los miembros de la coalición revolucionaria-, fue el sustento de la cesión de autoridad fiscal estatal y municipal a favor del gobierno federal. Poner las leyes antes de los acuerdos en ese sistema político equivale a poner la carreta frente a los bueyes. Esa explicación no funciona en el caso que aquí se aborda.

Lo que el sistema político favoreció en los hechos fue precisamente el cambio paulatino pero sostenido de la concurrencia hacia la coordinación armonizada, por usar el acertado término de Soria Romo (2004), en el sistema fiscal mexicano. Se trató, entonces, de un sistema –como el sistema político que el dio sustento- pragmático en la coordinación fiscal con el detrimento eventual de la autoridad presupuestaria de los estados y de los municipios.

En este apartado muestro cómo ocurrió algo similar en la asignación de los recursos. Es decir, que a la concentración de autoridad impositiva en el Ejecutivo Federal le correspondió la concentración del ejercicio del gasto público según las prioridades de este mismo actor institucional.

En primer lugar, nótese la creciente dependencia de las haciendas locales respecto de las participaciones federales. Véase que fue precisamente en la década de los setenta cuando existe un salto cuantitativo de más de veinte puntos porcentuales en la importancia de las

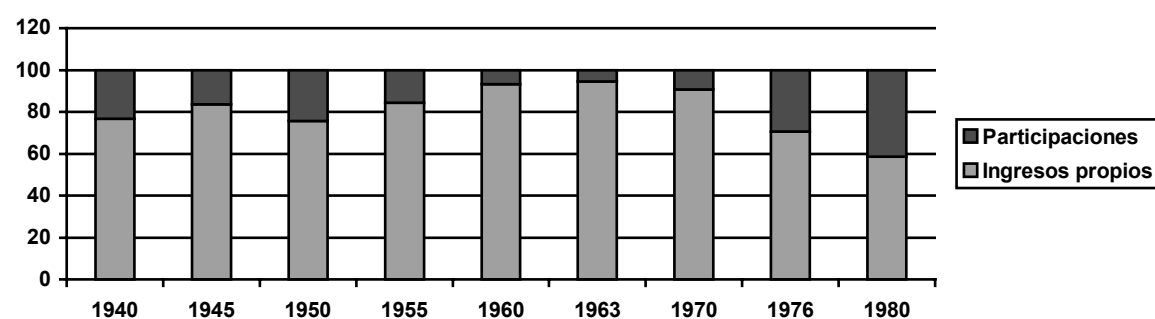
participaciones respecto del ingreso total de los estados en su conjunto. Hacia 1980, casi la mitad de los ingresos de las entidades federativas eran ya provistos por estas transferencias federales. Como se muestra más adelante, la dependencia se profundiza en los años ochenta.

**CUADRO 6**  
**IMPORTANCIA DE LAS PARTICIPACIONES EN LOS INGRESOS TOTALES ESTATALES**  
**(PORCENTAJES), 1940-1980**

AÑO	%
1940	23.4
1945	16.5
1950	24.4
1955	15.7
1960	6.8
1963	5.4
1970	9.4
1976	29.5
1980	41.4

Fuente: Díaz Cayeros (1997a)

**GRÁFICA 2**  
**EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LAS PARTICIPACIONES EN EL PRESUPUESTO DE**  
**LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1940-1980**



¿Cómo explicar el decremento sostenido en este concepto a partir de los años cincuenta y hasta los años setenta, en que se observa un nuevo repunte, modesto primero y después espectacular? Como se señaló en el apartado siguiente, en primer lugar ocurrió que la bonanza económica de la industrialización sustitutiva de importaciones se agotó y con ella, se agotaron para la Federación algunos blancos fáciles para la recaudación, particularmente las exportaciones para el mercado de Estados Unidos y para la reconstrucción europea.

Recuérdese, además, que en los años cincuenta precisamente esta situación dio lugar a la estrategia conocida como *crecimiento con inflación*. Es decir, los recursos faltantes fueron extraídos de la sociedad por una vía diferente a la impositiva como sustento de la

industrialización.<sup>35</sup> Además, como se muestra en la sección siguiente, buena parte del financiamiento del gobierno proviene del endeudamiento. Así, hacia los años setenta el endeudamiento y las abundantes entradas petroleras se convierten en el principal sustento del presupuesto federal.<sup>36</sup>

Ahora véase en los datos siguientes que la manera en la cual son distribuidos los recursos colectados entre los tres niveles de gobierno muestra la misma evolución. Es decir, concentración en el gobierno federal, tendencia que sólo comienza a invertirse a partir de la administración federal de Carlos Salinas de Gortari –por razones que explico en la siguiente sección.

**CUADRO 7**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS POR ORDEN DE GOBIERNO EN MÉXICO**  
**1900-1992**

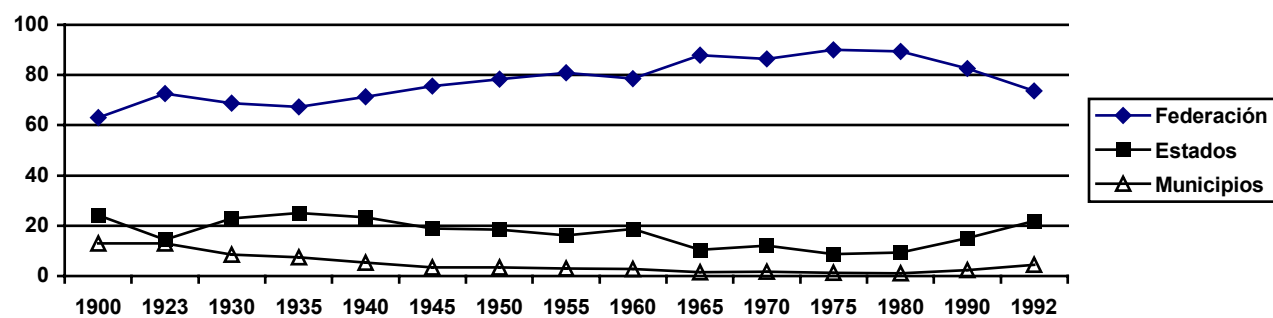
AÑO	FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
1900	63.0	24.1	12.9
1923	72.6	14.5	12.9
1930	68.7	22.9	8.4
1935	67.4	25.1	7.4
1940	71.4	23.3	5.3
1945	75.6	19.0	3.4
1950	78.3	18.4	3.3
1955	80.8	16.2	2.9
1960	78.6	18.6	2.8
1965	88.0	10.5	1.5
1970	86.4	12.0	1.6
1975	90.1	8.6	1.3
1980	89.4	9.4	1.1
1990	82.6	15.0	2.4
1991	81.1	15.5	3.4
1992	73.6	21.9	4.5

Fuente: citado en Rowland y Caire (2001) y Sempere y Sobarzo (1998).

<sup>35</sup> Otra fuente fue la transferencia deliberada de recursos del agro hacia la industria.

<sup>36</sup> Véase en el conocido texto de Tello (1993) una comprensiva descripción de estos temas y de la política económica del gobierno de Luis Echeverría Álvarez. Como explica detalladamente el autor, el gobierno federal planeó reformas fiscales para reducir el endeudamiento externo como fuente de financiamiento, reformas abortadas por la oposición empresarial y de los grupos corporativos del PRI. Al descubrirse los enormes yacimientos petroleros hacia el final del sexenio, los proyectos de reforma fiscal fueron abandonados. El texto de Medina (2000) resulta también útil, además del libro de Aguilar y Meyer (1994).

GRÁFICA 3  
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS ENTRE ÓRDENES DE GOBIERNO EN MÉXICO, 1900-1992



El gráfico precedente nos muestra tendencias que apuntalan lo hasta aquí dicho y nos proporcionan satisfactorios indicios de que la hipótesis que nos hemos planteado en este trabajo es más viable, en términos explicativos, que las propuestas discutidas recién en las primeras páginas de este capítulo.

Primero, véase que la etapa de mayor dispersión del poder político tras el periodo armado de la Revolución es la que muestra mayor capacidad de las entidades federativas para obtener recursos para su gasto. Amplíese la perspectiva y resulta obvio que tal cosa no volvió a ocurrir en los 55 años que corren de la presidencia de Lázaro Cárdenas –en la cual se sientan los cimientos del sistema político mexicano centrado en el partido hegemónico y en el régimen político de presidencialismo- hasta la famosa Reforma del Estado salinista en los años noventa.

La tendencia concentradora de recursos en el gobierno federal es sostenida hasta finales de los años cincuenta, pero véase que fue en los periodos presidenciales de Luis Echeverría y de José López Portillo que tal fenómeno alcanza su cúspide. Hacia el final del gobierno de José López Portillo, casi la totalidad de los ingresos públicos le correspondían, en tanto menos del diez por ciento correspondía a las entidades federativas en su conjunto y sólo un uno por ciento a los municipios. En mi opinión, este es el mejor indicador posible de acumulación de poder político en la presidencia de la República en el largo periodo de consolidación y de *años dorados* del sistema político de partido hegemónico, lamentablemente obviado en la mayoría de los estudios históricos sobre el sistema político mexicano, más bien centrados en el sistema electoral y en el partido de los revolucionarios.

El segundo indicador de concentración del poder de la bolsa en el Ejecutivo Federal se refiere al papel creciente que el Estado asumió en México, a partir de los años treinta pero de forma más decidida durante la Segunda Guerra Mundial y en el periodo de posguerra, como promotor del crecimiento y de la industrialización. Se trata del fenómeno que Wilkie (1987) ha denominado, de forma acertada, el *surgimiento del Estado activo*. Igualmente deben considerarse los crecientes desembolsos en el PEF para el llamado gasto social así como para la participación directa en la producción de bienes y para la prestación de una diversa gama de servicios particularmente a partir de los años cincuenta y sesenta. En términos generales, ambos factores constituyeron el núcleo del intervencionismo estatal en nuestro país que alcanza su mayor expresión en la década de los setenta..

Es decir, de forma paralela a la concentración de la autoridad fiscal, en el Ejecutivo Federal fue concentrada también la asignación de los recursos del presupuesto federal. En perspectiva, no es difícil comprender que el mayor concentrador de recursos en un régimen no democrático pueda concentrar también las potestades sobre el ejercicio de dichos recursos. Eso fue justo lo que ocurrió en el largo periodo de gobierno unificado bajo control del partido hegemónico en México, pues en el Ejecutivo Federal recaen las funciones propias de la jefatura del Estado y del gobierno nacional.

Véase en los datos presentados a continuación los datos más relevantes al respecto. Es obvio que el aumento de la concentración de autoridad fiscal hizo posible el fenómeno del intervencionismo estatal –bajo conducción presidencial- en México. Y si consideramos el total de gastos descentralizados, se ve el verdadero tamaño de la intervención del Estado en nuestra economía.<sup>37</sup> Al inicio del sexenio de José López Portillo, el PEF correspondía a casi el 45% del PIB, ni más ni menos, porcentaje que aumentó en más de dos puntos hacia el final del periodo presidencial.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Durante el periodo de crecimiento acelerado de la intervención del Estado en la economía fueron creadas gran cantidad de empresas públicas como unidades autónomas. A este concepto, y no a lo que en el capítulo previo hemos denominado *gasto federal descentralizado*, se refiere la fuente al hablar de los gastos descentralizados.

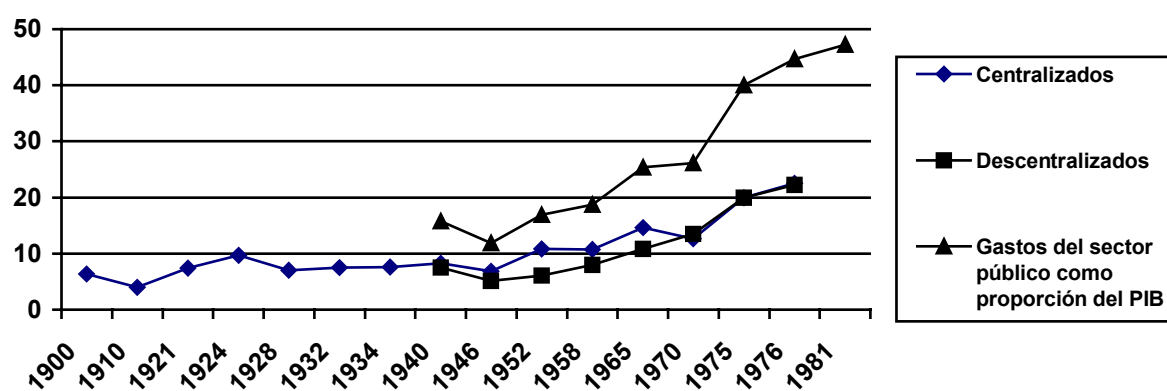
<sup>38</sup> Sería injusto negar que la estrategia pareció, en primera instancia, exitosa. En efecto, el PIB creció en 1977 tan sólo 3.4%, pero en 1981 el crecimiento era de más de ocho puntos porcentuales, con un máximo de más de nueve puntos en 1979 (véase Mirón y Pérez, 1988:58). Pero como muestran los autores en su estudio del sexenio lopezportillista, esa economía era básicamente de ficción, sostenida por los frágiles alfileres de las finanzas federales petrolizadas.

**CUADRO 8**  
**GASTOS PÚBLICOS EJERCIDOS COMO PORCENTAJE DEL PIB EN AÑOS SELECCIONADOS,**  
**1900-1976**

AÑO	CENTRALIZADOS	DESCENTRALIZADOS	TOTAL
1900	6.4	--	--
1910	4.0	--	--
1921	7.4	--	--
1924	9.7	--	--
1928	7.0	--	--
1932	7.5	--	--
1934	7.6	--	--
1940	8.3	7.5	15.8
1946	6.8	5.1	11.9
1952	10.8	6.1	16.9
1958	10.7	8.0	18.7
1965	14.6	10.8	25.4
1970	12.6	13.5	26.1
1975	20.0	20.0	40.0
1976	22.5	22.2	44.7
1977	--	--	39.5
1978	--	--	40.1
1979	--	--	41.3
1980	--	--	47.2
1981	--	--	47.2

Fuente: Wilkie (1987) para años 1900 a 1976, y Mirón y Pérez (1988) para años 1977 a 1981.

**GRÁFICA 4**  
**EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL PEF COMO PROPORCIÓN DEL PIB EN MÉXICO,**  
**1970-1976**



En su estudio sobre la construcción del sistema nacional de coordinación fiscal, Soria Romo (2004:138 y siguientes) hace un análisis de las competencias concurrentes entre la Federación, los estados y los municipios en México. Muestra que el mayor grado de complejidad de las relaciones intergubernamentales se encuentran en las materias de educación, salud pública, vías generales de comunicación, regulación y control ecológico, combate a la pobreza y seguridad pública.

Dándole la vuelta a las teorías de la administración pública y a los estudios organizacionales usados por el autor en su trabajo, propongo una interpretación diferente para analizar el papel del gasto público en el tema que nos ocupa. Me interesa destacar que las inversiones públicas para el crecimiento y desarrollo siguen una tendencia similar a la observada en el caso de la política fiscal. Es decir, aumentan conforme aumenta la intervención del Estado, y paulatinamente se concentran en el Ejecutivo Federal tanto por el ascenso del modelo intervencionista como por el soporte institucional al intervencionismo brindado por el sistema político centrado en el partido hegemónico.

Un primer vistazo nos muestra, en términos generales, que los gobiernos en México desde mediados del siglo XIX han dado prioridad a los gastos corrientes, es decir, a los administrativos para la operación del gobierno.<sup>39</sup>

**CUADRO 9**  
**PORCENTAJES PROMEDIO DE GASTOS PRESUPUESTARIOS FEDERALES EJERCIDOS POR TIPO DE HINCAPIÉ Y PERIODO PRESIDENCIAL**

AÑOS	PRESIDENTES	NÚMERO DE AÑOS POR PROMEDIO	ECONÓMICO	SOCIAL	ADMINISTRATIVO
1869-1870	Juárez	1	5.0	1.6	93.4
1900-1911	Díaz	2	16.0	6.6	77.4
1911-1912	Madero	1	17.6	9.9	72.5
1912-1913	Huerta	1	15.2	8.9	75.9
1917-1919	Carranza	3	16.3	2.0	81.7
1920	De la Huerta	1	17.2	2.3	80.5
1921-1924	Obregón	4	17.9	9.7	72.4
1925-1928	Calles	4	24.8	10.1	65.1
1929	Portes Gil	1	23.2	12.9	63.9
1930-1932	Ortiz Rubio	3	28.1	15.8	56.1
1933-1934	Rodríguez	2	21.7	15.4	62.9
1935-1940	Cárdenas	6	37.6	18.3	44.1
1941-1946	Ávila Camacho	6	39.2	16.5	44.3
1947-1952	Alemán	6	51.9	13.3	34.8
1953-1958	Ruiz Cortines	6	52.7	14.4	32.9
1959-1963	López Mateos	5	39.0	19.2	41.8
1965-1970	Díaz Ordaz	6	40.6	21.0	38.4
1970-1976	Echeverría	6	45.3	23.5	31.2

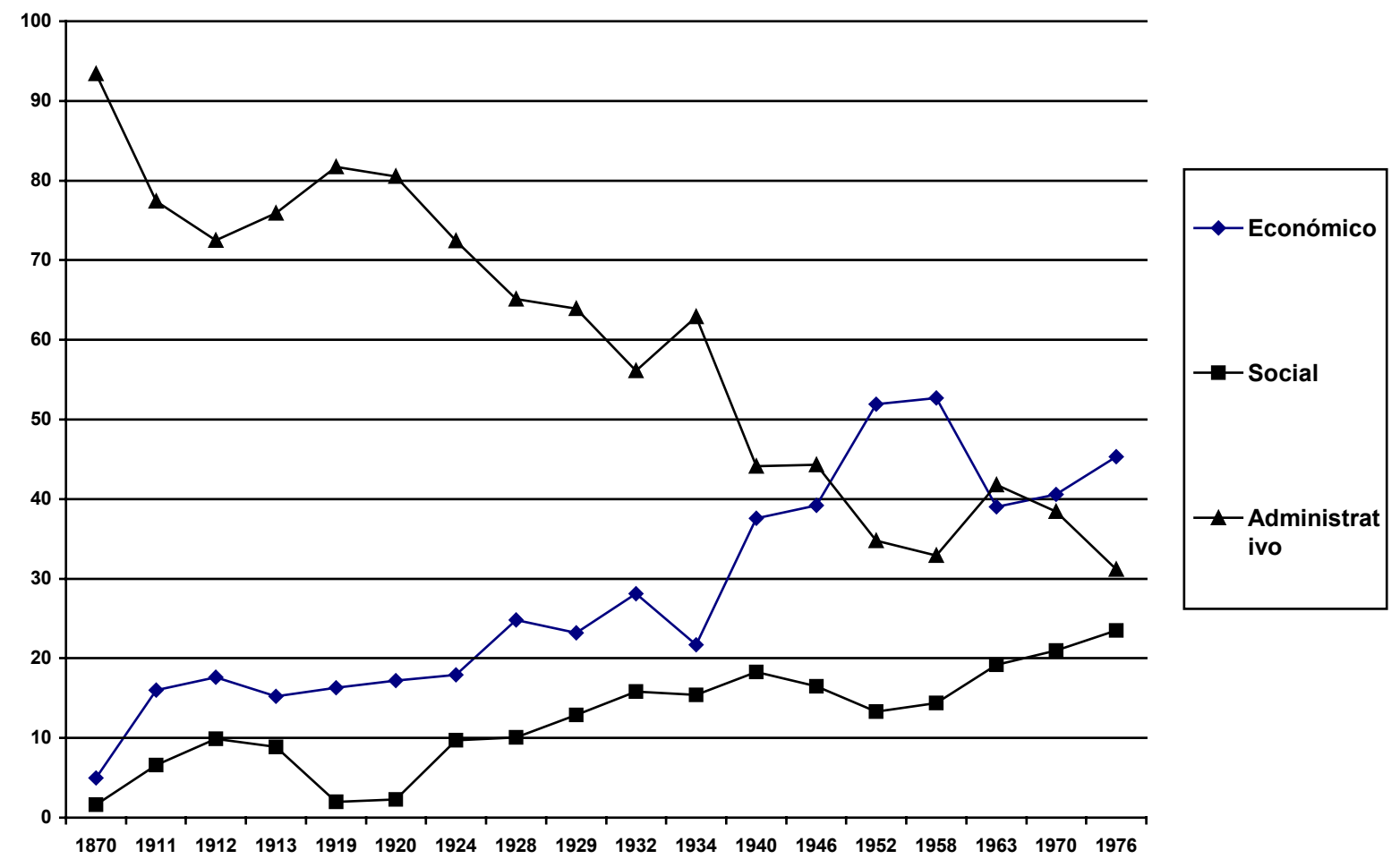
Fuente: calculado a partir de los datos presentados por Wilkie (1987:66, 322 y 359).

NOTA: Cierta es que las clasificaciones de los gastos públicos federales en México han cambiado significativamente en un periodo tan amplio de tiempo. En este caso, sin embargo, me interesa hacer notar más bien las tendencias en el ejercicio del gasto público federal.

<sup>39</sup> Véase en los Apéndices la clasificación de los gastos presupuestarios del gobierno federal mexicano vigentes entre los años cincuenta y sesenta, así como la clasificación funcional vigente en los años setenta.



GRÁFICA 5  
TENDENCIAS EN LA ORIENTACIÓN DEL PEF, 1869-1976



Esa tendencia cambia precisamente con las administraciones de Porfirio Díaz, cuyo gobierno brindó un impulso sostenido a las inversiones públicas para el crecimiento en áreas estratégicas como las comunicaciones, la minería y la explotación petrolera. Tanto el gasto social como el productivo en los primeros gobiernos revolucionarios no se distingue significativamente del ejercido por el *ancient regime*. Esto es comprensible si se considera la inercia explicable en buena medida por la composición burocrática de los gobiernos entre el estallido revolucionario y al menos hasta 1920. Recuérdese que los gobiernos tanto de Madero como de Carranza –y se puede incluir la breve dictadura huertista- funcionaron aún con un cuadro burocrático fundamentalmente porfirista -véase Aguilar y Meyer (1994) y El Colegio de México (1987). El repunte en los gastos corrientes no sorprende si se considera que tras la promulgación de la Constitución de 1917 lo más urgente era echar a andar otra vez el gobierno federal.

La innovación aparece a partir de los años veinte. La nueva clase política usa a partir de entonces el presupuesto para la reconstrucción del aparato productivo nacional, para la agroindustria, para la reconstrucción de la infraestructura y de las vías de comunicación, así como instrumento de reconocimiento de los grupos populares y campesinos que les permitieron ganar la lucha armada. En este sentido, véase que en el periodo de institucionalización de la revolución –parafraseando a Garrido (1998)- el gasto social alcanza su participación más alta en el PEF bajo el gobierno de Cárdenas.

Véase también la inversión pública en promoción del crecimiento económico que crece sostenidamente hasta finales de los años cincuenta. El declive de la inversión social se explica porque a partir de la administración de Ávila Camacho la prioridad presupuestal es el apoyo para la industrialización, proyecto cualitativamente diferente al rancherismo agroexportador de Obregón, Calles y, en buena medida, también del populismo cardenista –véase Aguilar y Meyer, *op. cit.*; Garrido, *idem*, y Medina (2000).<sup>40</sup> En los cuadros siguientes se muestra que entre 1940 y 1975 las inversiones públicas fueron superiores a las privadas. Véase la inversión pública en áreas seleccionadas en los años setenta y no es difícil comprender la dimensión del fenómeno.

---

<sup>40</sup> El lector interesado en una disección más detallada de estos rubros sólo debe acudir a la lectura de Wilkie (1987).

**CUADRO 10**  
**INVERSIONES NACIONALES BRUTAS EN AÑOS SELECCIONADOS, 1940-1975**

AÑO	% PRIVADO	% PÚBLICO
1940	57.6	42.2
1946	65.6	34.4
1952	63.9	43.5
1958	68.1	31.9
1964	54.6	43.3
1970	62.0	38.0
1975	55.1	44.9

Fuente: Wilkie (1987).

**CUADRO 11**  
**PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN ALGUNAS RAMAS SELECCIONADAS, 1970-1982**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Agricultura	<b>50.0</b>	<b>50.0</b>	<b>50.0</b>	<b>50.0</b>	<b>50.0</b>	<b>50.0</b>	<b>50.0</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>
Manufactura	7.7	8.0	8.2	8.2	8.4	8.5	8.6	9.0	9.3	9.7	9.7	10.0	10.2
Correos, teléfonos	<b>21.2</b>	<b>17.7</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Comercio	2.3	2.2	2.6	2.8	4.2	4.1	4.3	4.6	5.3	4.1	3.8	4.0	4.0
Transporte aéreo/urbano <sup>41</sup>	<b>54.7</b>	<b>56.4</b>	<b>55.3</b>	<b>53.4</b>	<b>57.5</b>	<b>54.4</b>	<b>51.4</b>	<b>48.6</b>	<b>47.7</b>	<b>46.1</b>	<b>45.2</b>	<b>44.4</b>	<b>100</b>
Servicios financieros	<b>21.7</b>	<b>23.7</b>	<b>25.4</b>	<b>24.6</b>	<b>26.3</b>	<b>21.8</b>	<b>24.5</b>	<b>30.6</b>	<b>23.1</b>	<b>22.4</b>	<b>25.0</b>	<b>25.0</b>	<b>100</b>
Educación	<b>73.7</b>	<b>74</b>	<b>73.7</b>	<b>73.6</b>	<b>73.0</b>	<b>71.5</b>	<b>71.4</b>	<b>71.3</b>	<b>70.0</b>	<b>70.1</b>	<b>70.3</b>	<b>70.6</b>	<b>70.0</b>
Servicios médicos	<b>56.2</b>	<b>56.4</b>	<b>56.1</b>	<b>56.4</b>	<b>55.5</b>	<b>55.5</b>	<b>55.2</b>	<b>53.8</b>	<b>50.8</b>	<b>49.8</b>	<b>49.5</b>	<b>48.3</b>	<b>47.3</b>

Fuente: citado en Mirón y Pérez (1988). Negritas propias.

El presupuesto puede ser estudiado como instrumento para la formación de coaliciones políticas que hacen viable un régimen. En este sentido, me interesa resaltar cómo los gobiernos plenamente diferenciados de la clase política porfirista, a partir de los años veinte, hacen uso extensivo del presupuesto para consolidar el *nuevo régimen*. El gasto social cardenista no puede ser entendido sin la incorporación de las masas campesinas y populares al régimen a través de la corporativización del partido hegemónico. Por supuesto que la Constitución de 1917 establece compromisos sociales al Estado mexicano, pero fue la centralización de la autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal y de la negociación presupuestaria en el partido hegemónico lo que permitió traducir en políticas públicas concretas, las declaraciones constitucionales. Además, la estabilidad y perdurabilidad del sistema político –y la reconocida longevidad de un régimen autoritario pero con alto grado de institucionalización y legitimidad- no podrían comprenderse a cabalidad sin la

<sup>41</sup> Hasta 1976, transporte aéreo. De 1976 a 1982, el indicador es de transporte urbano

promoción estatal del crecimiento sostenido de la economía, como he señalado en otra parte (Carpio, 2000).

### 3.2.3 El límite financiero de la política del intervencionismo estatal

Hacia los años setenta la intervención del Estado en la promoción del desarrollo y del crecimiento alcanzó su punto más alto en el periodo de posguerra.<sup>42</sup> En efecto, el llamado *milagro mexicano* no puede entenderse a cabalidad sin esa intervención. Y la intervención no puede comprenderse acertadamente sin el sistema político centralizado que dio sustento a un régimen no democrático el cual dependió en buena medida de la concentración de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal.

La consecuencia de la centralización de la negociación en un solo partido y en la presidencia de la República fue que a través de la Legislatura federal el Ejecutivo dictó la agenda de la política fiscal y del gasto público. Su autoridad sobre el presupuesto permitió a la institución presidencial determinar las prioridades en la conducción del desarrollo así como para construir, apuntalar y modificar los equilibrios de poder en el régimen priista. A través de la inversión pública federal, de las participaciones y del sistema fiscal, el Ejecutivo controló el uso de la mayor parte de los recursos para el desarrollo regional como parte de la planeación y conducción del desarrollo nacional.

Pero durante la administración del presidente López Portillo el sistema mostró sus límites. Justo en el momento en que el Estado mexicano alcanzó su punto más alto de intervención en la economía, el sistema fiscal que le dio sustento se agotó dando paso a una estrategia de *modernización* del Estado y de su política presupuestaria como respuesta a la crisis desatada recién inaugurados los años ochenta.

Las estrategias presupuestarias y las políticas públicas de los gobiernos federales de los años setenta son emblemáticas de la paradoja del desarrollo mexicano de posguerra. En efecto, el modelo de Estado interventor se había convertido en el gran motor de las transformaciones económicas en México sustentado en un sistema de autoridad presupuestaria centralizada en el Ejecutivo Federal. El Estado aparecía como indispensable, en ese sentido, en una economía que desde los años cuarenta era reconocida en el discurso

---

<sup>42</sup> En este sentido, retomo la distinción que suele hacerse entre *crecimiento* como mera expansión constante de la economía, y *desarrollo* como el cambio cualitativo en las condiciones de vida de la población (véase la distinción que al respecto hace Medina (2000:capítulo IV). Sin embargo, en esta ocasión no iré más lejos en este asunto. Al respecto, véase los trabajos de Wilkie (1978) y de Díaz Cayeros (1997a), quienes sí abordan el asunto del impacto del uso del presupuesto en el crecimiento y en el desarrollo.

oficial como mixta pero que recorrería en los años setenta los linderos mismos de la estatización en varias áreas.<sup>43</sup>

Al mismo tiempo, sin embargo, el modelo se agotaba. En efecto, el Estado interventor se sustentó en un consenso internacional para la paliación y corrección de los defectos del libre mercado, un consenso que recién en los años setenta comenzaría a agotarse.<sup>44</sup> Y al cambio paulatino en los vientos de la economía internacional se sumaron los límites mismos del sistema doméstico. El Estado interventor alcanzaría en ese contexto sus límites financieros.

El primer revés a la estrategia del intervencionismo fue temprano, consecuencia del agotamiento de las oportunidades fáciles para el crecimiento por la industrialización sustitutiva de importaciones, financiada inicialmente por la recaudación creciente por concepto de importaciones y exportaciones. Como mostré en la sección previa, el ingreso y los gastos públicos federales se contraen por dichas razones durante los años cincuenta.

La salida providencial resultó salvadora a corto plazo pero insana en el mediano y largo plazos. La histeria anticomunista en Occidente y la traducción internacional de la misma en apoyo financiero para las naciones del llamado Tercer Mundo permitieron darle un último aire al modelo de desarrollo.<sup>45</sup> Pero la opción se convirtió, eventualmente, en uno de los lastres más onerosos para los mexicanos.

Como muestro en las figuras siguientes, a partir de los años sesenta los ingresos por endeudamiento crecen exponencialmente llegando a más de cuarenta centavos por cada peso presupuestado. Esa tendencia continúa ascendente durante la administración de José López Portillo, periodo en el cual los ingresos petroleros se suman a una sorpresiva –y efímera- bonanza económica nacional. Buena parte de los ingresos por endeudamiento, además, son destinados a ampliar la infraestructura petrolera, la cornucopia en turno de las finanzas públicas.

---

<sup>43</sup> El *slogan* de Luis Echeverría -*el Estado hace lo que no quiere hacer la iniciativa privada*- no era sólo declaración de creencias personales, sino también expresión de una realidad innegable en esos años.

<sup>44</sup> Véase Offe (1990).

<sup>45</sup> El llamado consenso de Punta del Este en los sesenta es reconocido como el *pacto* fundacional de esta tendencia entre naciones desarrolladas –más precisamente los Estados Unidos- y los países latinoamericanos. La propuesta era relativamente sencilla: si el apoyo financiero y material se traducía en bienestar para la mayoría de la población, el comunismo no sería una opción atractiva. La revolución cubana había dado nuevo impulso al anticomunismo en la región, recuérdese. Los organismos financieros internacionales, con el Fondo Monetario Internacional a la cabeza, fueron promotores entusiastas de esta opción antes de la toma monetarista en los mismos.

Ambas fuentes permitieron a los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982) no sólo darle un nuevo impulso al modelo de desarrollo centrado en la intervención del Estado, sino llevarlo a niveles no vistos en toda la historia nacional. Véase, sólo como ejemplos, cómo la participación del sector petrolero en la inversión pública es de casi 35% hacia 1981. En cuanto a la deuda externa, este mismo sector llega a casi el 40%. Respecto del presupuesto federal, de esta época proviene el anclaje de la tercera parte de los ingresos públicos a los hidrocarburos, en tanto que el PEF pasa a depender en 41% de los ingresos petroleros en sólo dos sexenios.

Nótese también que a medida que aumenta la intervención del Estado en la economía, se vuelve también un Estado *más barato* en dos sentidos. En primer lugar, se pagan menos impuestos en general, a excepción de los rubros ISR y comercio –aunque tampoco puede decirse que los ingresos por ambos conceptos aumentaran considerablemente; el aumento de su participación en los ingresos públicos es realmente marginal y sospecho que producto también del consumo impulsado por los ingresos petroleros. En segundo lugar, el pago de los servicios públicos pasa a ser prácticamente inexistente.

En suma, un Estado más eficiente en la recaudación, pero que renuncia a financiar su creciente intervención en la economía usando el sistema fiscal centralizado. Véase que aunque los ingresos tributarios del gobierno federal crecieron sustantivamente entre 1970 y 1981, ese aumento espectacular se debe también al aumento en los impuestos pagados por el sector petrolero.<sup>46</sup> Finalmente, y relacionado con el mismo sector de la economía, no extraña que se desplomaran los ingresos tributarios dado que hacia el final del periodo presidencial de José López Portillo tres cuartas partes de las exportaciones –que junto con el rubro de las importaciones había sido parte fundamental del crecimiento del presupuesto federal en los años de la Segunda Guerra Mundial y en la posguerra inmediata- estaban ligadas al petróleo.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> A la fecha de redacción de este trabajo, el *sector petrolero* está constituido principalmente por la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), y por sus empresas encargadas de diversas etapas de la exploración, extracción, procesamiento, transporte, almacenamiento, distribución y exportación de hidrocarburos y sus derivados. Es decir, se trata de un monopolio estatal. Nuevamente, esto nos ofrece una medida acertada del fenómeno de la importancia de los hidrocarburos en el presupuesto de nuestro país.

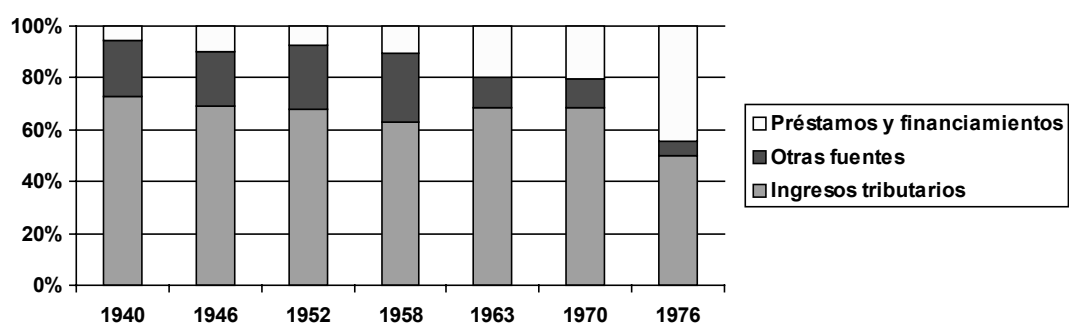
<sup>47</sup> Así, me parece que no exageraré en páginas previas al sostener que la economía nacional a finales de los años setenta era básicamente ficticia.

**CUADRO 13**  
**FUENTES DE LAS ENTRADAS FEDERALES (PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL DEL**  
**PRESUPUESTO) PARA AÑOS SELECCIONADOS, 1900-1976**

AÑO	Importaciones	Exportaciones	Industria	Comercio y Timbres	Impuesto Sobre la Renta	Servicios Públicos	Préstamos y financiamientos	Otras Fuentes
1898-1899	44.0	1.8	1.0	43.4	--	6.4	--	0.4
1912-1913	43.5	0.4	--	29.5	--	6.7	--	19.9
1924	22.0	7.4	3.9	13.0	1.0	5.8	--	46.9
1929	26.2	3.8	14.5	11.7	4.9	18.6	--	20.3
1932	23.9	1.8	20.1	14.7	5.0	12.8	--	21.7
1934	20.1	2.5	20.1	7.7	8.9	8.7	--	32.0
1940	17.1	10.7	20.3	9.1	9.2	6.6	5.7	21.3
1946	10.7	11.1	16.0	10.4	16.7	4.0	9.7	21.4
1952	10.9	12.0	11.7	7.6	22.7	3.0	7.1	25.0
1958	12.0	8.5	11.3	7.0	21.3	2.7	10.3	26.9
1963	10.7	5.9	11.9	9.2	27.8	2.9	19.9	11.7
1970	12.3	1.9	13.1	9.5	29.7	2.2	20.6	10.7
1976	4.3	0.9	10.9	11.3	23.0	1.3	43.1	5.2

Fuente: Wilkie (1987).

**GRÁFICA 6**  
**EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EN EL**  
**FINANCIAMIENTO DEL PEF MEXICANO, 1940-1976**



**CUADRO 13**  
**EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EN MÉXICO, 1975-1981**

AÑO	INCREMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA	INCREMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA
1975	44.8	36.7
1976	35.6	31.3
1977	16.8	27.7
1978	14.6	27.1
1979	13.3	35.1
1980	13.6	36.8
1981	56.6	52.2

Fuente: Mirón y Pérez (1988).

**CUADRO 14**  
**INDICADORES DE LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PETROLERO EN EL PRESUPUESTO**  
**FEDERAL MEXICANO, 1970-1981**

	1970	1976	1981
<b>Participación en el total de la inversión pública</b>	18.6	19.5	34.7
<b>Participación en los ingresos del sector público</b>	17.2	16.0	30.5
<b>Participación en los impuestos del gobierno</b>	4.3	5.0	26.3
<b>Participación en el gasto del sector público</b>	--	18.9	40.9
<b>Participación en las exportaciones totales de bienes</b>	2.9	24.9	75.0
<b>Participación en las importaciones totales de bienes</b>	5.5	12.9	8.0
<b>Participación en la deuda externa del sector público</b>	10.3	14.1	39.0

Fuente: Székely (1983).

El despertar tras el sueño interventor petrolizado fue amargo. La caída de los precios del petróleo implicó el cierre de una de las llaves de financiamiento más importante del gobierno federal. La inflación desbocada se reveló como consecuencia de las estrategias de una burocracia federal acostumbrada al despilfarro –tras la coartada intervencionista del Estado- y a la corrupción con cargo al erario público, así como de una minoría, la más rica de la sociedad, frívola y derrochadora de la riqueza petrolera; el petróleo, además, se convirtió eventualmente en un elemento pictórico de la demagogia populista –disfrazada de vocación social- en los discursos presidenciales de la época.

La nacionalización de la banca en 1982 fue la declaración más contundente del fracaso de la supuesta cooperación entre Estado e iniciativa privada en la modernización del país como colofón al enfrentamiento ascendente entre ambos sectores durante los doce años previos. El estado desastroso de la economía, cuya expresión más contundente fue la devaluación sostenida del peso, nos demostró que el espectacular crecimiento de los años del *boom* petrolero no era más que una ficción.<sup>48</sup>

Por otra parte, los vientos de la economía internacional cambiaron de rumbo hacia la liberalización impulsados por las naciones más desarrolladas. En los organismos

<sup>48</sup> Véase sobre esos periodos Tello (1993), Székely (1983) así como Mirón y Pérez (1988). A los ritmos del modelo de desarrollo y a su evolución habría que agregar, por supuesto, la demagogia populista de ambos gobiernos y su creencia firme en el intervencionismo estatal como el motor del desarrollo.



financieros internacionales una nueva élite financiera trajo a escena un nuevo paradigma monetarista ahora hostil al intervencionismo estatal antes bien visto en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en el Banco Mundial (BM). Así, el flujo de financiamientos también se redujo en las arcas federales como el testimonio nacional de las nuevas estrategias internacionales para disuadir del estatismo y para promover la liberalización económica en Occidente.<sup>49</sup>

Al mismo tiempo, el sistema político enfrentó las tensiones generadas por las demandas democratizadoras de una sociedad cada vez más participativa y hostil hacia el régimen. Las instituciones y el arreglo político que las sustentó fueron identificados, eventualmente, como las causas estructurales del desastre final del modelo intervencionista de desarrollo<sup>50</sup> no sólo entre los opositores al régimen no democrático –a ambos flancos del espectro ideológico: la izquierda marxista y la derecha pro empresarial- y al sistema político *revolucionario* centralizado que le dio sustento, sino también extensivamente en las clases más pobres aún más empobrecidas por la crisis económica.

Y de la misma manera en que la reforma política de 1979 constituyó *la medida* liberalizadora del régimen como respuesta al descontento social y a las presiones participativas de la sociedad, *la reforma modernizadora del Estado desde el Estado*<sup>51</sup> fue la

<sup>49</sup> El gobierno de José López Portillo contrajo sendos compromisos con el Fondo Monetario Internacional para racionalizar la política económica y presupuestaria del gobierno federal. Véase las obras citadas en el pie de página precedente. El *boom* petrolero le permitió, en los hechos, olvidarse de dichos compromisos así como abrir aún más la llave del gasto público.

<sup>50</sup> Véase Woldenberg, Becerra y Salazar (2000), así como Aguilar y Meyer (1994), Aguilar (1994), Villa (1988 y 1989) y Basáñez (1991). Por el momento, no entraré al terreno social en este trabajo.

<sup>51</sup> Los tres últimos presidentes priístas de la República, aún dentro del pragmatismo en política y en economía que se les ha reconocido, se identificaron a sí mismos como parte de la élite *revolucionaria*. Nunca rompieron formalmente con el Estado posrevolucionario y a la fecha sus intenciones democratizadoras son objeto de debate en el terreno de la política.

Hasta qué punto sus pretensiones nacionalistas y *revolucionarias* puedan ser sostenibles a partir de la comparación entre la orientación de las políticas *modernizadoras* con las *intervencionistas*, es asunto polémico que aquí no abordamos. Podría tratarse incluso de un mero asunto de pragmatismo discursivo que para los efectos de este trabajo carece de importancia. Mi punto es que en tanto los opositores de la izquierda marxista y los intervencionistas –por llamarlos de alguna manera- dentro de los grupos tradicionalistas del PRI pugnaban por la profundización del estatismo, y los opositores de *derecha* agrupados en el PAN pugnaban por el retiro del Estado de la economía en medio de la crisis del estatismo –Cordera y Tello (1991) se refieren a estas opciones como una *disputa por la Nación* en el tema económico; Villa (1988) está más interesado en las opciones declaradas de cambio en el terreno político- los *modernizadores* expresaron de forma consistente su convencimiento de que el régimen podría ser refuncionalizado racionalizando su intervención. Que el corazón de la ya célebre Reforma del Estado pasara precisamente por la economía –aún en los temas político y social -le ganó a la nueva élite gobernante el mote de *tecnocracia* -Crespo (1999) retoma la *sabiduría* convencional identificando a ambos bandos como los *tradicionalistas* o *duros* frente a los *tecnócratas modernizadores* en el PRI.

Por mi parte, con anterioridad (Carpio, 2000) he propuesto distinguir entre *reformadores* y *transicionistas* como criterio distintivo entre quienes propugnan por un cambio sustantivo del régimen político y entre

respuesta a la crisis del modelo de desarrollo sustentado en ese arreglo institucional por parte de la élite gobernante que llegó a la Presidencia de la República con Miguel De la Madrid en diciembre de 1982.<sup>52</sup>

---

quienes desde la élite tecnocrática priísta fundamentalmente pretendían refuncionalizarlo. Y aunque entonces mi interés se centraba en el tema político-electoral, sigo pensando que la distinción es útil para otros temas también como propongo en estas líneas.

El interesado en este asunto puede consultar los textos de José Francisco Ruíz Massieu (1987 y 1993). En mi opinión, de trata de dos de las exposiciones más claras y lúcidas, desde la trinchera reformadora tecnocrática, del proyecto de *reforma del Estado desde el Estado* después de las exposiciones de los presidentes De la Madrid y Salinas de Gortari.

<sup>52</sup> Uno de los procedimientos más importantes de la institucionalidad priísta era la designación presidencial del sucesor. Aunque formalmente el PRI postulaba al candidato a la Presidencia de la República y el mismo debería contar con el consenso suficiente dentro del partido, el Ejecutivo Federal, como Jefe Real de la coalición aglutinada en los linderos institucionales del Revolucionario Institucional, era una suerte de *fiel de la balanza* –por usar la ya célebre expresión del ex presidente José López Portillo–, con la última palabra en la designación del candidato. En el régimen no democrático, era de sentido común que una vez determinada la candidatura el suspirante ganaría oficialmente –pues se trataba del *candidato oficial*, ni más ni menos– la elección. En el caso de las designaciones de Miguel De la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, la *sabiduría* sobre el sistema político mexicano cuenta que precisamente las crisis económicas en 1980-1981 y en 1987-1988 inclinaron al *fiel de la balanza* hacia los tecnócratas, a los cuales se veía como los mejor preparados y los más capaces para gobernar en esas difíciles condiciones.

Aunque es verdad que durante mucho tiempo algunos analistas despreciaron esta hipótesis argumentando falta de pruebas concretas al respecto –las cuales por supuesto no podrán ser encontradas en documento oficial alguno–, el tiempo no hizo más que concederle la legitimidad. Actualmente, incluso los mismos priístas reconocen sin empacho alguno que así funcionaba, en términos generales, la sucesión presidencial en el régimen priísta, aunque a veces se olvida que la centralización del sistema político de los revolucionarios en el *partido oficial* dio sustento al poder del presidente de la República para designar a su sucesor. Al respecto, pueden verse Cosío Villegas (1972); Medina (2000); y Crespo (1999).

No es ocioso matizar que en realidad esa clase política *tecnocrática*, en un sentido más amplio, fue introducida en el régimen priísta vía el equipo económico de los presidentes Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz en los años del *desarrollo equilibrado*. La formación tecnocrática de esta élite, en su sentido original de los burócratas de alto nivel especialistas en los asuntos económicos del Estado forjados en el contacto con el FMI y el BM de la posguerra, fue ampliamente requerida por las administraciones de Echeverría y de López Portillo al abrir generosamente la llave del presupuesto federal –véase sobre este asunto Villa (1996), un conocedor tanto de la teoría sobre el sistema político mexicano como de los vericuetos prácticos del mismo.

**CAPÍTULO 4**  
**LA CONEXIÓN CONGRESIONAL: PRESUPUESTO, APROBACIÓN**  
**LEGISLATIVA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y CAMBIO POLÍTICO EN**  
**MEXICO**

Ahora abordo el papel del presupuesto y de la aprobación legislativa de las finanzas públicas en el pasado reciente así como en el periodo de gobierno sin mayoría en nuestro país. En este capítulo le sigo brevemente el rastro a los indicadores más importantes de ese asunto. Mi argumento es que el cambio democratizador en las últimas dos décadas no puede explicarse satisfactoriamente sin referirnos a dos aspectos interrelacionados.

El primer aspecto es la *reforma del Estado desde el Estado*. Parto de la hipótesis de que los impulsos hacia el cambio han de entenderse correctamente, como una respuesta descentralizadora del régimen para enfrentar los desafíos de la crisis fiscal del intervencionismo estatal en México así como a los crecientes desafíos electorales a la hegemonía del PRI. Es decir, retomando la definición de O'Donnell y Schmitter (1988) sobre la liberalización política, considero que la política presupuestaria en los gobiernos de Miguel De la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) puede ser entendida como parte fundamental de la respuesta a los desafíos referidos,<sup>1</sup> pero bajo control presidencial y en la búsqueda de la refuncionalización del régimen no democrático.<sup>2</sup>

El segundo es el referente al cambio político reciente en el país. Es decir, a los impulsos hacia la democracia que han significado una presión novedosa hacia el sistema político encapsulado en el partido hegemónico.<sup>3</sup> Estos impulsos han constituido verdaderos desafíos a favor de la descentralización del poder político cuya consecuencia eventual ha sido el

---

<sup>1</sup> Por supuesto que la reforma político-electoral en los años setenta no puede ser soslayada, como tampoco los procesos de racionalización administrativa en el sexenio de López Portillo.

<sup>2</sup> No soy el primero que utiliza esta herramienta analítica parida por los teóricos de las transiciones a la democracia. Pero los estudiosos que la han utilizado para estudiar a México se han concentrado básicamente en el tema electoral. Al respecto, véase Middlebrook (1988), Cansino (1994), Loaeza (1994) y Crespo (1999).

<sup>3</sup> Estoy sobre aviso de que esas presiones son resultado del cambio social. Pero me sacaría del discurso central de este trabajo moverme hacia ese terreno en este momento. Al respecto, para mí siguen siendo muy valiosos los trabajos sucesivos de Manuel Villa (1988, 1989, 1990 y 1996). Desde la perspectiva histórica, Aguilar y Meyer (1994) y Aguilar (1994). Véase también el texto de Basáñez (1991), quien *toma el pulso* a la opinión nacional durante las crisis recurrentes en nuestro país.

paso de la hegemonía priísta en los tres niveles de gobierno, a un *gobierno compartido* a lo largo y ancho del territorio nacional, y al *gobierno sin mayoría* en el plano federal.<sup>4</sup>

Bajo el impulso de ambos factores, el presupuesto federal muestra tendencias que se caracterizan, en los años ochenta y durante los años noventa, por descentralización significativa en el ejercicio del gasto público y por un cambio cualitativo en el sistema fiscal. En este segundo aspecto, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) ha pasado de las estrategias resarcitorias a las entidades federativas a la redistribución. Pero se trata de una estrategia *modernizadora del Estado desde el Estado* bajo planeación centralizada en el gobierno federal, el cual conserva también el control también sobre la asignación del gasto público.

Como nuestro en la información sobre el presupuesto, los dos gobiernos priístas *modernizadores* del periodo 1982-1994, al tiempo que impulsan la descentralización administrativa como instrumento para la racionalización de la rectoría del Estado en la economía, llevan la centralización de autoridad presupuestaria a niveles aún más altos de los vistos en los años setenta con los últimos dos gobiernos *intervencionistas*.

Después, argumento que la ausencia de mayoría en la Cámara de Diputados a partir de 1997 y en ambas cámaras del Congreso a partir del año 2000, desgastó ese sistema de *reconcentración de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal* debido al fin del control unipartidista sobre el procedimiento de aprobación legislativa del presupuesto. El desgaste de ese sistema es consecuencia de la descentralización del poder en el Congreso, descentralización que es un reflejo bastante preciso de la dispersión del poder político en los gobiernos estatales y municipales, el cual se ha reactivado como la arena efectiva de la negociación y la aprobación del presupuesto federal. Esta arena se ha convertido en una renovada *conexión congresional* como el espacio institucional de encuentro del Ejecutivo Federal y de su partido con los otros partidos, representantes tanto de sus estructuras burocráticas, militantes y gobernantes a nivel local, a través de sus respectivos grupos parlamentarios.

En la segunda parte del capítulo realizo una evaluación general de los cambios, las continuidades y de los dilemas del sistema presupuestario mexicano desde el enfoque sobre el cambio político reciente en México. Me interesa mostrar, en ese sentido, la impronta que

---

<sup>4</sup> Sobre gobierno compartido, retomo la acertada expresión de Lujambio (2000b). En el primer capítulo ya he aclarado el sentido del segundo término y las razones por las cuales la expresión *gobierno dividido* me parece inadecuada para el caso mexicano.

sobre nuestro objeto de estudio han dejado tanto la lógica de centralización de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal, la *reforma modernizadora del Estado desde el Estado*, así como la creciente pluralización en los tres ámbitos de gobierno.

Finalmente, presento una somera evaluación del cambio y de las continuidades en el procedimiento estudiado. Se trata del fortalecimiento del gasto federal descentralizado, los aumentos al gasto social y al gasto productivo. Argumento que precisamente esas son las áreas que mejor ilustran en el pasado reciente de gobierno unificado las tendencias centralizadoras del Ejecutivo federal en el gasto público, y que en el gobierno sin mayoría los legisladores federales se han esforzado por descentralizar y por imprimirles sus propias preferencias.

El capítulo concluye señalando que en el proceso de aprobación legislativa del presupuesto federal en el periodo de gobierno sin mayoría confluyen tanto las tendencias mayoritarias de nuestra democracia presidencial, como las consensuales producto del federalismo y las conflictivas propias de nuestro Congreso bicameral pluralizado y de la dispersión del poder en el mapa político actual.

Así, las huellas de la primera tendencia se encuentran en la institucionalización en el Ejecutivo Federal de una política presupuestaria para consolidar la reforma del Estado y de la rectoría económica, con un uso focalizado y racional del gasto social, la impronta más notable del componente popular del sistema político mexicano. Las huellas de las otras dos tendencias se expresan en el gasto federal descentralizado. En efecto, esta fue la prioridad legislativa en el periodo de gobierno sin mayoría, y no el gasto social.

En ese sentido, afirmo que en el periodo de gobierno sin mayoría, y en particular en el periodo 2000-2006, conjuntamente Ejecutivo y Legislativo coincidieron en una estrategia de mutua conveniencia tanto para preservar la continuidad del proyecto *modernizador* de la rectoría económica del Estado –principal interés del Ejecutivo- con una descentralización creciente de recursos para el gasto de los estados y de los municipios –el principal interés de los partidos políticos con representación parlamentaria según los datos mostrados en los capítulos precedentes y en este mismo.

Y si bien la estrategia tuvo la virtud de constituirse como una opción flexible y efectiva de formación de consensos entre Ejecutivo y Legislativo, así como entre fuerzas políticas a fin de conservar la estabilidad como condición indispensable para la gobernabilidad una vez agotado el sistema político de partido hegemónico, sus límites están a la vuelta de la

esquina. Se trata, como ocurrió en el caso del intervencionismo estatal, la escasez de financiamiento para las transacciones que estos nueve años han permitido la formación del consenso entre los actores políticos y el gobierno federal a través de un uso eminentemente político del presupuesto federal.

#### 4.1 El presupuesto federal y la *reforma modernizadora del Estado desde el Estado*

A los tres últimos gobiernos priístas les caracteriza su inclinación por la reforma económica del Estado y por la modernización del modelo de desarrollo dirigida desde el Estado como vías para la modernización misma de México.<sup>5</sup> De ahí el mote de *tecnócratas* con el que son identificados coloquialmente. Debido a esa orientación no resulta sorprendente que los asuntos más relevantes de la política presupuestaria *modernizadora* indiquen el desmantelamiento rápido del modelo de intervención del Estado en la economía.

Véase en las figuras siguientes las huellas *modernizadoras* sobre el PEF. Incluyo de forma comprehensiva los indicadores tanto del tamaño del costo del presupuesto federal respecto del producto interno bruto, así como los indicadores de la evolución del déficit público y del costo financiero de la deuda pública.

---

<sup>5</sup> Es verdad que cada periodo presidencial puede ser visto como un objeto de estudio diferenciado. Por ejemplo, a la administración de Miguel De la Madrid le caracteriza una obsesión por las reformas monetaristas de primera generación. Se trata de la perspectiva que encuentra en el intervencionismo estatal la explicación estructural de los problemas nacionales del momento. Y según la receta monetarista ortodoxa en boga, la medicina pasaba por sacar al Estado de la economía. Véase De la Madrid (1982a, 1982b y 1983), así como Pérez y León (1989) y Cook, Middlebrook y Molinar (1996). En el terreno político, la interpretación más acreditada es que a la reforma del Estado en el sexenio 1982-1988 le corresponde una refuncionalización del sistema electoral no competitivo cargado a favor de la élite oficial en la *contrarreforma* madridista de 1986 –véase Woldenberg, Becerra y Salazar (2000), Molinar (1993) y Lujambio (2000b).

Por su parte, Carlos Salinas (1988 y sobre todo, 1990) formuló la que quizá sea la exposición más coherente de la *modernización del Estado desde el Estado*. Aunque se reconoce a sí mismo como parte de la camada burocrática delamadridista, el nuevo presidente hace énfasis en que la reforma es para darle nueva vida al Estado social –identificado en su discurso como la vertiente revolucionaria que le interesa revitalizar en su *liberalismo social*–, y no para liquidarlo. En su opinión, la *redimensionalización del Estado* ha de ser no un fin en sí mismo, sino un medio para racionalizar al Estado y dotarlo de nueva autoridad política enfocando sus recursos hacia las prioridades impuestas por el nuevo orden internacional, particularmente la globalización económica, y por las necesidades más urgentes en el país, léase el combate a la pobreza extrema. La novedad en esta visión de *segunda generación* es que se reconocen los efectos perniciosos de las recetas monetaristas ortodoxas que buscan sacar al Estado de la economía como un fin indispensable para el desarrollo armónico de las fuerzas productivas del mercado y de la iniciativa social, y se reconoce que los compromisos sociales del Estado son centrales para cualquier reformismo porque en México forman una parte fundamental de la gobernabilidad nacional. Además, en el replanteamiento salinista de la modernización del Estado se insiste en que el papel del Estado es de creación del marco legal regulatorio para el desarrollo de la iniciativa privada y de la iniciativa social. Véase Carpio (2002) para una descripción detallada de estos asuntos en las iniciativas presidenciales de PEF entre 1988 y 2000.

**CUADRO 1**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO Y DEL DÉFICIT PÚBLICO FEDERAL, 1982-2000**  
 (porcentaje del PIB)

<b>AÑO</b>	<b>GASTO NETO TOTAL</b>	<b>GASTO PRIMARIO<sup>6</sup></b>	<b>GASTO NO PROGRAMABLE<sup>7</sup></b>	<b>GASTO PROGRAMABLE<sup>8</sup></b>	<b>DÉFICIT PÚBLICO<sup>9</sup></b>	<b>COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA</b>
1982	42.0	28.7	16.6	25.4	-15.9	13.2
1983	39.0	26.3	16.7	22.3	-8.2	12.7
1984	36.6	25.6	14.6	22.1	-8.1	11.1
1985	36.0	24.5	14.9	21.1	-9.0	11.5
1986	40.9	24.2	19.8	21.1	-15.4	16.7
1987	41.8	22.1	22.5	19.3	-15.2	19.7
1988	37.5	21.0	19.7	17.8	-11.8	18.8
1989	31.2	19.1	15.1	16.1	-5.2	12.1
1990	28.8	19.4	12.9	15.9	-3.7	9.4
1991	24.4	18.9	8.7	15.7	-1.4	5.4
1992	23.0	19.2	7.2	15.8	0.4	3.8
1993	22.8	20.0	6.3	16.5	0.7	2.8
1994	23.1	20.6	5.5	17.6	-0.1	2.4
1995	23.4	18.8	7.6	15.8	0.0	4.6
1996	23.3	18.9	7.3	16.0	0.0	4.3
1997	23.8	19.9	7.2	16.6	-0.7	3.9
1998	21.6	18.8	6.0	15.6	-1.3	2.8
1999	22.1	18.6	6.7	15.4	-1.2	3.5
2000	22.6	19.0	7.2	15.6	-1.0	3.8

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2000).

<sup>6</sup> El gasto primario se obtiene al descontar del gasto neto total el costo financiero de la deuda.

<sup>7</sup> El gasto no programable incluye las participaciones a entidades federativas y municipios, las Adefas y el costo financiero de la deuda.

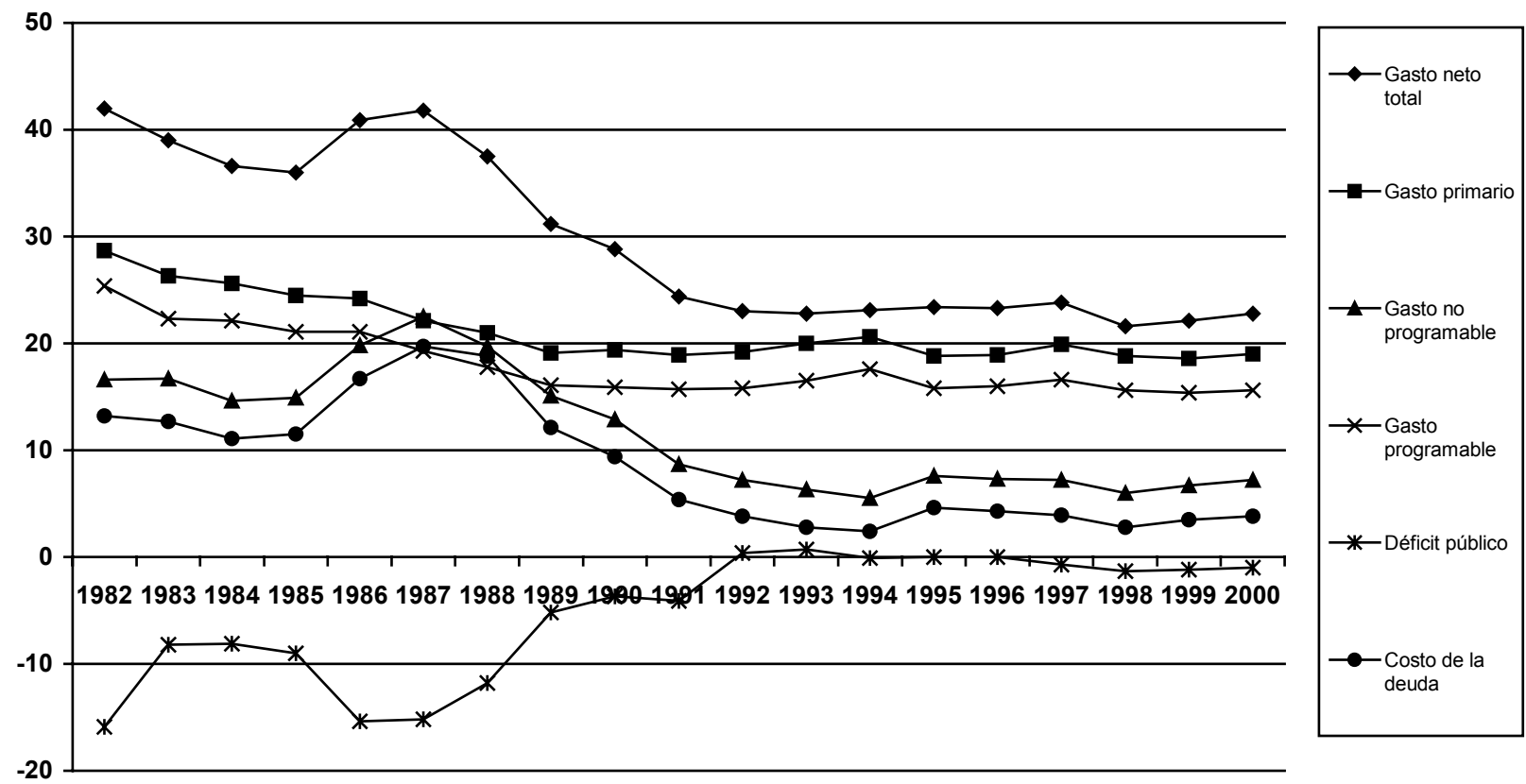
<sup>8</sup> El gasto programable incluye los Poderes, los Entes Públicos Autónomos (IFE y CND), así como los recursos del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de los ramos de la Administración Pública Centralizada así como de los Organismos y Empresas del Sector Público Presupuestario. La columna respectiva incluye el costo de la Reforma a la Seguridad Social.

<sup>9</sup> Los indicadores de 1998 y 1999 están redondeados.





GRÁFICA 1  
TENDENCIAS EN EL PEF MEXICANO CON RESPECTO AL PIB, 1982-2000  
(relación porcentual)



Los datos muestran, en primer lugar, una tendencia inversa a la predominante en el gasto público hasta 1982. La evolución del gasto neto total demuestra la puesta en práctica del paradigma monetarista en boga al inicio de los años ochenta. Es decir, menos Estado como la primera y más urgente terapia en la receta monetarista para superar la crisis económica de los últimos meses del gobierno lopezportillista, para estabilizar la economía y para impulsar el cambio en el modelo de desarrollo, así como para alcanzar el equilibrio en las finanzas públicas.<sup>10</sup>

La disminución constante del gasto público en 19 puntos porcentuales como proporción del PIB en 18 años es el primer indicador de cambio en el uso del presupuesto en la estrategia de la nueva clase gobernante *modernizadora*. El segundo elemento tiene que ver con abatir el ya oneroso costo financiero del intervencionismo. De manera tal que se observa también una tendencia general al abatimiento del servicio de la deuda pública –tendencia que explica en términos generales la tendencia del gasto no programable–, así como de la disminución constante del déficit en las finanzas públicas.

Y véase que fue la administración de Miguel De la Madrid la que condujo la mayor parte de esta estrategia, la cual se ajusta como cliché a la imagen común de las reformas monetaristas –popularmente conocidas como *neoliberales*– de primera generación.<sup>11</sup> Como es sabido, las mismas giran alrededor de la convicción monetarista de que el problema estructural de la economía mexicana era la excesiva intervención del Estado. Y si bien es cierto que existe un periodo en el cual el gasto público crece hasta alcanzar prácticamente los mismos niveles de 1982, véase que ello se debe al costo financiero de la deuda externa el cual en la segunda mitad del sexenio se convirtió, junto con una nueva caída repentina en los precios internacionales del petróleo, en el lastre más pesado para las finanzas públicas.<sup>12</sup>

Y así como durante la década previa el endeudamiento había sido una de las fuentes del intervencionismo, en los tres últimos años del sexenio de De la Madrid fue usado tanto para enfrentar la nueva escasez de recursos petroleros y, en el colmo del círculo vicioso, para

<sup>10</sup> El plan original del gobierno era lograr en tres series de dos años cada uno de esos objetivos. Véase De la Madrid (1982a, 1982b y 1983). Póngase particular atención al Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

<sup>11</sup> Es curioso como ese tipo de reformas liberalizadoras en el terreno económico coincidieron en el caso mexicano con reformas liberalizadoras en el terreno político. No es la primera vez, por supuesto, que esta coincidencia ha sido señalada. Véase Cook, Middlebrook y Molinar (1996).

<sup>12</sup> El episodio del desplome del mercado de valores agravó la situación en 1987, y ese es el punto climático de la tercera de nuestras recientes crisis recurrentes. Véase que el dato se ajusta perfecta a las tendencias de la gráfica.

pagar los intereses del servicio de la deuda externa.<sup>13</sup> Eso explica también el indicador del déficit público.<sup>14</sup>

Véase que precisamente descontando el servicio de la deuda el gasto primario, así como los recursos de la Administración Pública Centralizada y de los organismos y empresas del sector público presupuestario, se convierten en los mejores indicadores de los avances en el equilibrio y la estabilidad alcanzados en las finanzas públicas diez años más tarde del inicio de la *reforma del Estado desde el Estado*. Esas condiciones favorables se prolongaron hasta el año del relevo partidario en la Presidencia de la República después de poco más de setenta años de gobierno federal priísta.

En el cuadro siguiente muestro sintéticamente otro de los indicadores de la actividad *modernizadora* sobre el presupuesto federal. En tanto la administración de Miguel De la Madrid apuntó sus críticas hacia el excesivo crecimiento experimentado hasta finales de los años ochenta por la industria paraestatal como una suerte de *anomalía* según los cánones del monetarismo ortodoxo en boga, los gobiernos de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo modificaron un tanto la ortodoxia economicista por un nuevo discurso en el cual las desincorporaciones tenía el objetivo de proveer al gobierno de recursos extra para atender otras prioridades. Sobresalen el gasto social, el gasto en infraestructura para incentivar a las iniciativas privada y social, así como las demandas crecientes de gasto federalizado, como muestro más adelante. Es interesante notar que el sector energético –electricidad e hidrocarburos- así como la seguridad social –IMSS, ISSSTE- así como comunicaciones carreteras constituyen la parte medular del sector paraestatal que ha sobrevivido a la reforma del Estado.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Sobre los ritmos de ese periodo presidencial, véase Pérez y León (1988) y Basáñez (1991).

<sup>14</sup> Nótese en la gráfica que la anomalía es más obvia y se explica mejor si se observa la tendencia a la baja tanto del gasto primario como del gasto programable.

<sup>15</sup> El sector salud y de seguridad social ha sido objeto de numerosas reformas a lo largo de las últimas dos décadas. Cada una de las reformas ha despertado las suspicacias de que el saneamiento del sector tiene como objetivo su eventual desincorporación. Respecto al sector energético, las resistencias han sido aún mayores. Ahora que en el Congreso sin mayoría las posiciones mayoritarias en el PRI y en el PRD son hostiles respecto de una eventual desincorporación del sector, parece muy difícil que al menos en corto plazo tal cosa ocurra.

Interesante es hacer notar, por otra parte, que vistas las cosas en perspectiva realmente no es extraño que precisamente los grupos más tradicionales en el PRI y en el PRD, quiero decir los grupos más cercanos a posiciones más *estatistas* en política pública, tengan como principales objetos de su *defensa* legislativa y de activismo a la seguridad social, al sector salud pública, así como a la electricidad y a los hidrocarburos.

**CUADRO 2**  
**EVOLUCIÓN EN LA DESINCORPORACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO, 1982-2000**

CONCEPTO	AÑOS PRESUPUESTADOS																		
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Petróleos Mexicanos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comisión Federal de Electricidad	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Luz y Fuerza del Centro	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Instituto Mexicano del Seguro Social	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Lotería Nacional	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ferrocarriles Nacionales de México	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Compañía Nacional de Subsistencias Populares	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Productora e Importadora de Papel	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Instituto Mexicano del Café	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X							
Fertilizantes Mexicanos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X								
Azúcar				X	X	X	X	X	X	X	X								
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X									
Productos Forestales Mexicanos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X									
Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas	X	X	X	X	X	X	X	X	X										
Altos Hornos de México	X	X	X	X	X	X	X	X	X										
Forestal Vicente Guerrero	X	X	X	X	X	X	X	X	X										
Siderúrgica Nacional	X	X	X	X	X	X	X												
Diesel Nacional	X	X	X	X	X	X	X												
Aeronaves de México	X	X	X	X	X	X	X												
Productos Pesqueros Mexicanos	X	X	X	X	X	X	X												
Fundidora Monterrey			X	X	X														
Instituto Mexicano de Comercio Ext.	X	X	X	X															
INDCVP	X																		

Fuente: SHCP (2000).

Nótese cómo los efectos de la crisis económica de finales de 1994 incidieron fundamentalmente en un aumento en el costo de la deuda, principalmente por la contratación de un empréstito de emergencia con el gobierno norteamericano y por la creación de los programas de *rescate* financiero del sector bancario, del sector carretero y por la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).<sup>16</sup>

#### **4.1.2 (re) Concentración de autoridad presupuestaria en la *reforma del Estado desde el Estado***

Pero otra vez no es posible explicar satisfactoriamente estas tendencias aislándolas de su contexto político. Y si bien hay quienes han sostenido que las políticas presupuestarias *modernizadoras* fueron notablemente exitosas en sus objetivos generales de equilibrio y estabilización financiera<sup>17</sup> debido a una relación *propia de una democracia* entre Poderes, partidos y niveles de gobierno en las administraciones de Miguel De la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari,<sup>18</sup> aquí sostengo lo contrario.

La nueva élite gobernante en el nivel federal tuvo éxito precisamente por la existencia de un sistema político madurado en la centralización política en el partido hegemónico con el control mayoritario en el Congreso federal, así como por la concentración de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal. Además de eso, los gobiernos modernizadores han tenido a su cargo un sistema fiscal centralizado y un arreglo político el cual otorgó a la Presidencia de la República, sustentada institucionalmente en el apoyo de las bancadas mayoritarias del PRI en la Legislatura Federal –como muestro en el siguiente capítulo- la última palabra sobre la planeación del desarrollo y sobre la asignación de recursos para el mismo. Finalmente, la crisis fiscal del Estado tuvo un efecto que inclinó aún más la balanza de poder hacia el Ejecutivo Federal.

---

<sup>16</sup> Me llevaría muy lejos de mi discurso ocuparme ahora de esos asuntos. Sólo señalo que la solidez de las reformas estructurales permitieron, y esto es innegable, estabilizar la nuevamente golpeada economía mexicana en un lapso de tiempo relativamente corto. Sin embargo, los efectos de esa nueva crisis de fin de sexenio –como se ha bautizado en México a las crisis económicas recurrentes- se concentraron en la población de clase media y en los sectores más pobres. No ignoro de forma alguna que en nuestro país el éxito de la estabilización macroeconómica, vía la reforma *modernizadora del Estado desde el Estado* tiene entre sus deudas el mejoramiento sustantivo de la distribución del ingreso.

<sup>17</sup> Al hablar de éxito me refiero exclusivamente a estos aspectos. Por el momento, no deseo implicar más que la estabilidad y el equilibrio en las finanzas públicas. Otro asunto sería ver los efectos de esas políticas *modernizadoras* en otros ámbitos de la vida nacional.

<sup>18</sup> Es una de las hipótesis centrales de Hernández y Luna (1998).

La caída repentina de los ingresos en la Hacienda Pública consolidó al gobierno federal como el gran concentrador de los cada vez más escasos recursos. Ante las secuelas de la crisis del intervencionismo estatal y ante el empobrecimiento y el crecimiento del desempleo, el gobierno nacional era uno de los pocos actores capaces de acometer con posibilidades de éxito amplios programas sociales y de abatimiento de los rezagos. Así se gestaron los programas sociales federales bajo diseño, gestión, provisión y control presidencial en los gobiernos de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, ni más menos.

Igualmente, el poder presidencial sobre el presupuesto nacional fortaleció al gobierno federal como el único proveedor disponible para los gobiernos estatales y municipales en la búsqueda de financiamiento para la infraestructura productiva. En efecto, el cambio hacia el exterior en el modelo de desarrollo, sobre todo a partir de la administración de Carlos Salinas de Gortari y tras la firma de los diversos tratados de libre comercio, han sometido a las entidades federativas a nuevos desafíos para proveerse de la infraestructura necesaria para enfrentar la apertura económica. Este nuevo desafío, en el sistema presidencialista propio del régimen priista, sólo podía acometerse con la intermediación del gobierno federal, el intermediario ineludible entre lo local y lo nacional, entre las fronteras interestatales y en el contacto con la inversión y los financiamientos del exterior. Y los recursos para ello han debido ser disputados en la oficina presidencial, en las secretarías de Estado y con la burocracia *tecnocrática* de los gobiernos *modernizadores*.

La férrea disciplina financiera promovida por la nueva clase gobernante no puede entenderse correctamente sin considerar también la presión de las demandas de austeridad y equilibrio presupuestal tanto de los organismos financieros internacionales, así como para atraer la inversión que el nuevo modelo de desarrollo orientado al exterior ha demandado. Pero para que la práctica de dichos principios fuese extensiva a nivel nacional, el Ejecutivo usó el instrumento político centralizado que el partido hegemónico proveía.<sup>19</sup>

Durante los años ochenta y al menos hasta los primeros años de la década de los noventa, en ese sentido y a partir de la información mostrada en el cuadro siguiente, la inversión pública federal podía representar entre dos y cuatro veces la suma de los presupuestos de los estados y superar en algunos casos en mil por ciento las participaciones

<sup>19</sup> En ocasiones en detrimento de las bases locales del PRI, acostumbradas al derroche y a la discrecionalidad presupuestaria a cambio del control político en los estados. En palabras de esas bases, la modernización se realizó a costa, en buena medida, de los intereses político-partidarios de la maquinaria priista en las entidades federativas. Al respecto y sobre los conflictos entre lo local tradicional y lo nacional *modernizador* en el partido hegemónico, puede verse Dresser (1996).

pagadas a algunas entidades federativas. Con la colaboración de los gobiernos locales, ese gasto fue asignado a través de las secretarías de Estado y de los órganos de la administración pública centralizada. En ese sistema, con el poder de decisión delegado por la amplia coalición política aglutinada en el partido hegemónico, el Ejecutivo federal controló tanto la planeación del presupuesto como el destino de los fondos públicos según sus prioridades y las de su burocracia *modernizadora* (Díaz Cayeros, 1997a; Morgenstern, 1997), tal y como lo habían hecho sólo un par de décadas atrás los estatistas en el modelo de desarrollo sustentado en el intervencionismo.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Por supuesto, es menester recordar que en la lógica de relación entre las localidades y el gobierno nacional en el sistema político centrado en el partido hegemónico la clase política aceptó esa relación de subordinación a cambio de la provisión de los recursos correspondientes del presupuesto federal y del mantenimiento de un sistema electoral que canceló el desafío electoral de la oposición. No pretendo oponer la inocencia de unos frente al maquiavelismo centralizador de otros. Fue una relación de mutua conveniencia que como muestro en la siguiente sección, no tuvo más futuro una vez que la pluralidad se acentuó precisamente en los gobiernos de los estados y en las cabeceras municipales. Lo que subrayo, en todo caso, es el resultado final de ese sistema.

En ese sentido, Soria Romo (2004: 177) muestra que en tanto la élite tecnocrática controló el SNCF en los ochenta y noventa no era común que los priistas cuestionaran principios como la autonomía o la soberanía estatal y municipal, pues lo que realmente interesaba era la capacidad del gobierno federal para proveerlos de dinero.

**CUADRO 3**  
**INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN DOS PERIODOS PRESIDENCIALES MODERNIZADORES**  
**POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1982-1994**

	Inversión pública como porcentaje del ingreso total			Inversión pública como porcentaje de las participaciones		
	1982	1988	1994	1982	1988	1994
Aguascalientes	108.2	120.1	41.7	239.3	151.9	93.9
Baja California	77.8	39.3	10.4	327.2	113.9	47.7
Baja California Sur	390.7	123.0	39.1	849.9	150	97.8
Campeche	556.3	742.3	165.8	1 195.0	1 088.2	546.3
Coahuila	374.2	121.0	42.2	509.2	136.9	111.8
Colima	348.9	105.2	39.5	719.8	193.6	87.1
Chiapas	150.4	38.2	36.5	233.0	42.7	110.0
Chihuahua	233.0	96.6	19.7	320.7	114.3	51.0
Durango	180.6	84.3	44.6	397.6	123.8	67.1
Guanajuato	158.8	71.4	22.0	243.0	97.1	45.5
Guerrero	370.9	94.7	56.8	734.3	182.7	165.2
Hidalgo	837.7	178.6	115.4	1 356.3	242.4	124.6
Jalisco	46.1	31.3	9.9	171.4	78.9	45.0
Estado de México	55.2	46.4	19.0	113.8	57.0	44.7
Michoacán	608.3	448.5	33.7	1 379.1	559.4	81.5
Morelos	108.6	100.2	56.1	274.9	121.3	82.4
Nayarit	434.2	84.3	144.2	751.4	127.1	436.2
Nuevo León	55.5	17.2	11.5	200.4	66.8	63.8
Oaxaca	245.9	86.2	74.5	1 151.2	586.6	278.4
Puebla	192.5	68.2	31.1	285.5	93.5	66.5
Querétaro	259.4	88.3	30.2	436.2	99.4	94.1
Quintana Roo	393.0	154.5	31.8	1 389.4	265.3	93.2
San Luis Potosí	473.5	122.5	28.2	585.8	152.4	77.4
Sinaloa	251.5	60.2	41.0	464.4	73.5	99.9
Sonora	207.6	129.5	35.3	290.7	160.2	78.5
Tabasco	462.7	41.7	82.1	594.6	46.3	128.6
Tamaulipas	411.6	102.4	45.7	583.5	124.4	123.8
Tlaxcala	188.6	55.4	47.6	269.8	91.2	65.6
Veracruz	670.5	211.7	53.8	1 203.8	254.4	105.8
Yucatán	205.9	86.5	56.6	343.9	104.3	71.6
Zacatecas	273.5	69.7	35.3	436.9	96.3	42.9
<b>Promedio</b>	<b>301.0</b>	<b>123.2</b>	<b>48.4</b>	<b>582.3</b>	<b>187.0</b>	<b>117.0</b>
<b>Mínimo</b>	<b>46.1</b>	<b>17.2</b>	<b>9.9</b>	<b>113.8</b>	<b>42.7</b>	<b>42.9</b>
<b>Máximo</b>	<b>837.5</b>	<b>742.3</b>	<b>165.8</b>	<b>1 389.4</b>	<b>1 088.2</b>	<b>546.3</b>

Fuente: Morgenstern (1997).

En el cuadro siguiente muestro la información referente a la integración del ingreso en las haciendas estatales entre 1982 y 1994. Véase, usando la información de ese cuadro así como en la información presentada en el cuadro precedente, cómo el periodo 1982-1988, correspondiente al gobierno de Miguel De la Madrid, es el de mayor dependencia de las entidades federativas respecto de las participaciones y de la inversión pública federal. Se trata, precisamente, de una profundización de la dependencia justo en los años de mayor restricción financiera.



No se detenga el lector en el mero dato estadístico que muestra un aumento de dieciocho puntos porcentuales en esa dependencia entre 1980 –41%- y 1988 –61%. Recuérdese que para la clase *modernizadora* era fundamental ejercer un férreo control sobre la hacienda pública como condición indispensable para el éxito de su proyecto de reforma del Estado: la inserción de México en la modernidad mundial.<sup>21</sup>

**CUADRO 4**  
**INTEGRACIÓN DEL INGRESO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 1982-1994**  
**(Porcentajes por concepto de ingresos)**

CONCEPTO	1982	1988	1990	1991	1992	1993	1994
Impuestos	5.6	1.9	2.8	3.3	3.1	2.7	2.2
Participaciones	46.8	61.0	59.9	59.1	48.7	43.8	38.2
Derechos	2.5	1.6	2.4	3.0	3.3	2.8	2.5
Productos	2.1	5.2	3.5	2.3	3.7	1.7	1.1
Aprovechamientos	11.0	2.0	3.6	4.6	7.3	15.6	23.9
Endeudamiento	8.3	6.0	7.2	12.6	11.2	10.6	10.1
Otros	23.7	22.4	20.6	15.0	22.9	22.7	21.9

Fuente: Morgenstern (1997).

Ese control, producto tanto del sistema político centralizado en el PRI así como del sistema presupuestario centralizado en la autoridad presidencial sobre la hacienda pública, se expresa con la mayor claridad posible en los cuadros siguientes. Véase cómo entre los años ochenta y noventa los gastos de los estados y de los municipios se financian en promedio con menos del 50% de ingresos propios. Pero, al mismo tiempo, más de 90 centavos de cada peso de tributos son colectados a nivel nacional por el gobierno federal. Finalmente, los ingresos propios de los estados no suelen rebasar los dos puntos porcentuales respecto de las participaciones recibidas, en tanto que la relación promedio de los municipios es de sólo un punto porcentual.

En este punto, me he quedado sin posibilidad de mostrar con mayor exactitud a qué me refiero al hablar de concentración de *poder de la bolsa* en el Ejecutivo federal en los años de *modernización del Estado desde el Estado* bajo conducción *tecnocrática*.

**CUADRO 5**  
**RELACIÓN INGRESOS PROPIOS/GASTOS EN LOS PRESUPUESTOS ESTATALES Y**  
**MUNICIPALES**

ÁMBITO DE GOBIERNO	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Estat <sup>22</sup>	47.8	39.0	51.0	40.1	40.8	52.0
Municipal	42.7	41.9	49.9	53.0	52.8	52.1

Fuente: Sempere y Sobarzo (1998).

<sup>21</sup> En la siguiente sección me encargo del aumento constante en la recaudación local de algunos impuestos a partir de la administración de Zedillo, aunque en este cuadro el lector atento ya debe haber notado la importancia creciente de los ingresos vía Aprovechamientos hacia 1994.

<sup>22</sup> Incluye al Distrito Federal.

**CUADRO 6**  
**RELACIÓN PORCENTUAL ENTRE INGRESOS PROPIOS Y PARTICIPACIONES EN LOS**  
**PRESUPUESTOS ESTATALES Y MUNICIPALES**

ÁMBITO DE GOBIERNO	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Estatal	1.0	1.5	0.9	1.9	2.1	1.9
Municipal	1.3	1.3	1.0	0.9	0.8	1.1

Fuente: Sempere y Sobarzo (1998).

**CUADRO 7**  
**ESTRUCTURA DEL INGRESO TRIBUTARIO POR ÁMBITOS DE GOBIERNO**  
**(Porcentajes)**

ÁMBITO DE GOBIERNO	1992	1993	1994	1995	1996
Gobierno federal	96.1	95.1	95.0	94.8	95.7
Estados y Distrito Federal	2.6	3.2	3.2	3.4	2.8
Municipios	1.3	1.7	1.8	1.8	1.5

Fuente: Rowland y Caire (2001).

El resultado de la confluencia de los factores mencionados fue el reforzamiento del control financiero de los dineros públicos, el fluido vital de todo Estado moderno, en el gobierno federal.<sup>23</sup> En la lógica modernizadora, los populistas y los grupos corporativos del partido hegemónico podían ser un lastre para la modernización anhelada,<sup>24</sup> pero fueron instrumentos invaluable en su estrategia de reforma del Estado.<sup>25</sup> Sin el apoyo institucional

<sup>23</sup> Según la sabiduría convencional sobre los equilibrios de poder dentro de la coalición hegemónica en los años ochenta, la disputa en el régimen se dio entre los políticos tradicionalistas aglutinados en torno al sindicalismo corporativo en el PRI y en la Secretaría de Gobernación, con los *tecnócratas* aglutinados en el aparato financiero del gobierno federal, particularmente en torno a los secretarios de Hacienda y Crédito Público, así como de Programación y Presupuesto. Si esta suerte de leyenda es cierta –y hay razones para darle crédito en lo general–, en la sucesión presidencial ganó el jugador que estaba a cargo del gasto público: Carlos Salinas y su Secretaría de Programación y Presupuesto. Vale recordar, en el mismo sentido, que Ernesto Zedillo, el último presidente surgido de ese grupo, también fue secretario de Programación y Presupuesto antes de que fuese reintegrada la susodicha secretaría a Hacienda y Crédito Público, de la cual había sido elevada a rango secretarial en los años setenta en la reforma administrativa de José López Portillo. Quienes le han seguido el rastro genealógico a los tecnócratas, por cierto, sostienen que los tres presidentes priistas modernizadores pertenecen a la misma camada burocrático-política –una suerte de *circulo cercano* fortalecido en el servicio público, las relaciones familiares y la contienda política–, la cual posee aún gran influencia en el aparato financiero del Estado mexicano aún en estos momentos en que la segunda administración federal panista está en funciones.

<sup>24</sup> Ernesto Zedillo gustaba de llamarlos, genéricamente y sin entrar en alusiones más directas, *emisarios del pasado*. Carlos Salinas no paraba de advertir que los cambios afectarían a los grupos de poder tradicionales gestados en el populismo estatista, los cuales harían todo lo posible por impedir la modernización del país. Su mano derecha en la estrategia modernizadora, el ya célebre José Córdova (1991), hizo famosa la sentencia tecnocrática de que la reforma económica no debía ser negociada, porque negociarla con esos sectores equivaldría a cancelarla anticipadamente.

<sup>25</sup> Véase Langston (1996, 1997 y 1998). Carlos Salinas y Ernesto Zedillo impulsaron sendos cambios en el PRI precisamente para debilitar a los tradicionalistas, aglutinados entonces en los sectores corporativos del partido, y para fortalecer a las bases estatales y regionales bajo la tutela presidencial, por supuesto. Zedillo se inclinó, eventualmente, por *sacar las manos* del partido, por mantener una *sana distancia* con el mismo y por renunciar a ser el *gran fiel de la balanza* en la sucesión presidencial.

Lo cumplió parcialmente, dado que el PRI celebró sendos procesos internos por vez primera tanto para elegir candidatos a algunos gobiernos locales como para elegir a su candidato presidencial en los comicios del

de esa coalición mayoritaria en la Legislatura federal y sin el control social y político brindado por el sistema, quizá el cambio no hubiese tenido tal éxito o al menos no hubiese sido posible instrumentar las políticas monetaristas sin sobresaltos mayores a los ya vistos.<sup>26</sup>

Así que en mi opinión, el fenómeno de la *reforma del Estado desde el Estado* es mejor comprendido desde una perspectiva política, y no sólo administrativa o económica. Y la paradoja del reforzamiento de la centralización de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo con tendencias a la descentralización en el ejercicio del PEF se explica en su correcto sentido en la perspectiva tecnocrática desde la cual se gobernó al país en esos dieciocho años de administraciones *modernizadoras* priístas.<sup>27</sup>

El núcleo de ese paradigma ha sido una nueva racionalidad del papel del presupuesto federal como el más importante de los instrumentos de política pública en la planeación y conducción del desarrollo nacional. Por esa razón, por una parte se descentralizan funciones hacia los estados y los municipios de manera creciente, pero al mismo tiempo se refuerza el

---

año 2000, anteriormente prerrogativas presidenciales de facto. Pero en el caso de los coordinadores parlamentarios federales priístas y los presidentes del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI sí fueron designados por el Ejecutivo Federal. En este sentido, y a diferencia de los sostenido por Nava, Weldon y Yáñez (2000), he mostrado (Carpio, 2002) que el terreno presupuestario continuó bajo control presidencial hasta 1997 gracias a esa conexión congresional entre Ejecutivo, partido y contingentes legislativos mayoritarios en ambas cámaras.

<sup>26</sup> Los saldos negativos más notables han sido la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en 1994, además de los asesinatos del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio en marzo de 1994 y de José Francisco Ruíz Massieu en septiembre del mismo año en el terreno nacional.

Aunque las investigaciones sobre estos dos asesinatos no han sido oficialmente vinculados a la disputa entre tradicionalistas y tecnócratas en el PRI, es ya de sentido común relacionarlos con la misma. Las hipótesis legitimadas en la teoría política sugieren que en el enfrentamiento de la clase política priísta hubo quienes estuvieron dispuestos en plena transición política y económica –usando una metáfora de lo dicho por O'Donnell y Schmitter (1988) sobre la imprevisibilidad de las acciones de los *duros* en contra de las políticas de los reformadores en los regímenes autoritarios- a *patear el tablero* subvirtiendo las tradicionales reglas de convivencia y de la competencia pacíficas por y en el poder.

Respecto a la insurrección de tipo guerrillero, lo hecho por el EZLN no es tan novedoso. En efecto, los movimientos guerrilleros han sido comunes en México desde hace décadas. En la actualidad es ampliamente conocido que existen diversos grupos de este tipo sobre todo en el centro, sur y sureste del país. Sin embargo, la competencia sigue siendo fundamentalmente política, en los linderos de la institucionalidad de nuestra –ineludible resulta en este momento caer en el cliché transicionista- incipiente democracia. Y también es reconocido que la preeminencia de la institucionalidad por sobre la subversión violenta se explica en buena medida por el reformismo liberalizador del régimen priísta, reformismo que ampliado y perfeccionado permitiría en el año 2000 un relevo presidencial pacífico en el cual la voz ciudadana se expresó en las urnas y no en las armas.

<sup>27</sup> Soria Romo (2004), por ejemplo, encuentra en las tendencias a la devolución de facultades impositivas a las entidades federativas y a los municipios en la administración de Ernesto Zedillo un *paso atrás en la coordinación* impositiva. Lamentablemente, y aunque el trabajo del autor es encomiable en su detallada descripción de la construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se equivoca en la conclusión mencionada porque carece de una hipótesis política más fina para explicar los cambios recientes en ese sistema.

control del gobierno federal tanto en la planeación del desarrollo como en el diseño de las políticas públicas y en la asignación del gasto para ejecutarlas.<sup>28</sup>

En la siguiente sección abordo, precisamente, otras huellas significativas del proyecto modernizador sobre el presupuesto federal. En este punto, me interesa mostrar que la influencia legislativa mostrada en el capítulo precedente no puede entenderse a cabalidad sin las herencias históricas del intervencionismo estatal, en particular la centralización, pero también con las políticas descentralizadoras de las últimas dos décadas y con la reestructuración de prioridades presupuestarias de la *tecnocracia* modernizadora.

---

<sup>28</sup> La primera medida presidencial en diciembre de 1982 consistió en enviar al Congreso federal una iniciativa para establecer el principio constitucional de la Rectoría del Estado en la planeación y conducción del desarrollo nacional. La nueva clase gobernante parecía tener bien clara –como se desprende de las propias palabras del Ejecutivo Federal (De la Madrid, 1982b y 1983)- la necesidad de formalizar la autoridad presidencial –pues de una lectura cuidadosa de los preceptos constitucionales producto de la reforma esto y no otra cosa es lo que se desprende- en la materia si acaso esperaban ser efectivos. Y ello no hubiese sido posible sin el apoyo de las mayorías priístas que controlaban entonces ambas cámaras del Congreso federal así como los congresos locales.

Como se estilaba entonces, las iniciativas presidenciales siguieron un mero trámite legislativo y fueron aprobadas con diligencia por los legisladores del Revolucionario Institucional. Véase Pérez y León (1988) así como Hernández y Luna (1998).

La segunda medida fue la introducción de otra iniciativa de reforma constitucional, en este caso al artículo 115 en 1983. Si bien es cierto que en términos formales dicha reforma establece con claridad una esfera de acción propia para los gobiernos municipales –concentrada en la provisión y administración de los servicios básicos para la vida cotidiana, como el agua potable, el drenaje y el alcantarillado en general, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito, así como atribuciones en materia de desarrollo urbano y de ecología-, así como el reconocimiento explícito en la Constitución para que los Ayuntamientos elaboraran y aprobaran sus presupuestos, en el sistema político aún vigente en ese momento la medida también reforzó el control vertical ejercido desde la esfera federal de gobierno hasta el municipio vía el gobierno estatal. Esa realidad fue reconocida por la misma élite *modernizadora* en el gobierno de Ernesto Zedillo –véase Secretaría de Gobernación (2000: 173).

Considérese, en ese sentido, el hecho de que la reforma estableció la facultad de las legislaturas locales para disolver los ayuntamientos, principio que reforzó la correa de transmisión desde el Ejecutivo Federal hasta los gobiernos municipales –véase Martínez (2003) así como Aguilar (1996). También recuérdese que los municipios recibían sus participaciones vía el gobierno estatal, pero después de la aprobación por parte de las legislaturas del presupuesto.

Ni qué decir, por otra parte, de la reforma electoral de 1986 y de la infame *cláusula de gobernabilidad*, la cual establecía una sobre representación con especial dedicación para el PRI. Aunque hay quienes han desestimado esta cláusula –por ejemplo, Pérez (2000)- argumentando que no fue aplicada, el caso concreto es que la reforma es conocida por el reforzamiento del control del gobierno federal sobre los procesos electorales –véase Molinar (1991); Woldenberg, Becerra y Salazar (2000); Crespo (1999) y Lujambio (2000b). Se trata, para más de un analista, de una verdadera *contrarreforma* electoral.

Por otra parte, la cuestión de hasta qué punto se trata exclusivamente de una nueva racionalidad de eficiencia burocrática mediante una mayor centralización de potestades en el Ejecutivo Federal y hasta qué punto se trate también de una estrategia de la clase *tecnocrática* para aumentar su influencia en los equilibrios de poder, es un interesante asunto que no abordo por el momento.

#### **4.2 Rectoría, descentralización y redistribución: las huellas en el presupuesto federal de la reforma modernizadora del Estado desde el Estado**

La huella sobre el presupuesto federal de esa relación estrecha entre política y economía en el cambio reciente en México se explica a partir del papel que en el nuevo paradigma modernizador se asigna a la intervención del Estado en la promoción y en la conducción del desarrollo. En términos generales, en el nuevo paradigma presupuestario se concentran en el Ejecutivo Federal las facultades de rectoría del Estado consagradas en los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución. De ahí la renovada tendencia hacia la concentración de la planeación y conducción del desarrollo en la Presidencia de la República experimentada en los años ochenta y noventa.

En su particular interpretación de esas facultades, los últimos tres gobiernos federales priístas reorientaron el presupuesto no a la intervención directa del Estado en la economía o como proveedor directo de bienes y servicios, sino como el promotor de la infraestructura y en el proveedor del marco jurídico para incentivar a las iniciativas privada y social. Por otra parte, a partir del gobierno de Carlos Salinas el gasto social ha pasado a ser una prioridad en el PEF ante el sostenido deterioro de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables –el eufemismo modernizador más frecuentemente usado para referirse a la miseria y a la marginación.

Por esa razón, la estructura de erogaciones en esos dieciocho años mostró una reorientación en el gasto programable hacia la provisión de infraestructura y hacia el gasto social. Finalmente, en el nuevo paradigma modernizador los ámbitos estatal y municipal deben ser corresponsables en la provisión de los servicios públicos así como en las estrategias de combate de los rezagos sociales y de infraestructura productiva. Esta ha sido la razón de la descentralización en los últimos tres gobiernos priístas. Pero el Ejecutivo Federal concentra las potestades tanto de diseño como de evaluación, así como de la asignación de los recursos necesarios para la implementación de los programas correspondientes a esas políticas.<sup>29</sup> Ya me he referido a este estilo de gobierno en el régimen priísta como resultado del paso del federalismo dual cimentado en la concurrencia entre los tres ámbitos de gobierno, a la coordinación intergubernamental bajo batuta presidencial.

---

<sup>29</sup> Véase la exposición permanente de esa convicción en las iniciativas presidenciales de presupuesto entre 1988 y 2000 en Carpio (2002), así como en el siguiente capítulo.

Y aunque los orígenes de esa tendencia pueden ser rastreados en los años de la construcción del sistema político centralizado en un partido hegemónico y en la etapa de surgimiento del intervencionismo estatal, su formalización institucional se concretó con la constitución del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) en 1983. Como parte de las reformas constitucionales que establecieron la rectoría económica del Estado y que atribuyeron al Ejecutivo Federal las facultades de planeación del desarrollo nacional, los objetivos del SNPD eran establecer una intervención del Estado a través de un Plan Nacional de Desarrollo (PND). El PND fue concebido como una suerte de guía de gobierno producto tanto de la racionalidad administrativa como del consenso sobre los objetivos de mediano y largo plazo, así como de las políticas públicas adecuadas para alcanzar tales objetivos y de los medios para evaluar el éxito de la acción gubernamental. En términos operativos, las diversas secretarías de Estado federales tienen a su cargo la planeación sectorial mediante la elaboración de programas anuales y de mediano plazo.<sup>30</sup>

Aunque en su espíritu formal el SNPD debía servir como el principal instrumento de la concertación del desarrollo entre los tres ámbitos de gobierno -el federal, el estatal y el municipal- y como el espacio institucional para la participación de la sociedad en la formulación de la orientación de la acción gubernamental en cada periodo presidencial, en los hechos fueron las secretarías de Estado federales y la élite gobernante los que concentraron las potestades de la nueva planeación *democrática*.

Es cierto que desde la creación del SNPD cada proceso de elaboración de un nuevo PND convoca a la opinión pública y a las diversas fuerzas políticas, además de la opinión de los académicos y de grupos de interés como los sectores empresariales. Sin embargo, en el periodo de *modernización tecnocrática* priísta la última palabra fue la del Ejecutivo federal y de su burocracia. Esto es relativamente fácil de comprender si se considera que a pesar de que los gobiernos estatales han tenido facultades para proponer sus propios planes estatales de desarrollo, la creciente dependencia local respecto de las participaciones, de la inversión pública federal y del gasto social controlado por el Ejecutivo federal, esos programas terminaban por ser más bien una mera declaración subordinada a la disponibilidad de recursos controlados desde la presidencia de la República y aprobados en la Legislatura

---

<sup>30</sup> Es menester recordar que durante el gobierno de José López Portillo se sentaron las bases institucionales para una acción gubernamental más racional en base a la planeación. Así, fue creada la Secretaría de Programación y Presupuesto con atribuciones para las planeaciones nacional y regionales. Esa fue su función hasta su reincorporación a la SHCP en febrero de 1992.

federal bajo control mayoritario priísta, pero también subordinada a la planeación y conducción presidencial del desarrollo. En palabras de Aguilar Villanueva (1996), lo que quedaba a las entidades federativas y a los municipios era coordinarse de manera subordinada según el PND del gobierno federal.

En los estudios de la Administración Pública sobre el presupuesto federal en el periodo que aquí llamo de *reforma modernizadora del Estado desde Estado*, es frecuente que se haga referencia a una supuesta tendencia internacional hacia la descentralización de las políticas públicas y de los presupuestos necesarios para financiarlas a favor de los gobiernos subnacionales. Se suele considerar, en ese sentido, que la descentralización administrativa impulsada a partir de la administración de José López Portillo y profundizada a partir de 1983 en México ha de ser enmarcada en esa tendencia. Las discusiones acerca de los beneficios –como la mejor atención de las demandas ciudadanas de provisión de bienes y servicios a nivel local- y de los dilemas de esa descentralización –como la eficiencia y la responsabilidad en el ejercicio de los recursos descentralizados así como en el cumplimiento de las responsabilidades transferidas a los gobiernos subnacionales- forman parte central en esos estudios –véase Cabrero y Carrera (2004); Raich (2004); Gutiérrez (2003); Herrera y Covarrubias (2003).

Mi perspectiva se centra más bien en la política doméstica como la variable explicativa más relevante del fenómeno de la descentralización presupuestaria en el cambio político en México durante las últimas dos décadas.

Se trata, en primer lugar, de la estrategia *modernizadora* para enfrentar los novedosos desafíos de una sociedad que desde los municipios y desde las entidades federativas manifiesta una inconformidad creciente hacia el régimen autoritario y hacia el pobre rendimiento económico del mismo en los años más duros de la crisis, que fueron precisamente esos seis largos años -casi interminables para las generaciones que debieron atravesarlos desde las posiciones más depauperadas de la estructura social- de gobierno delamadridista.<sup>31</sup>

El límite de esa descentralización se encuentra, primero, en el sistema político madurado en la centralización de la competencia por el poder en el partido hegemónico, por una parte,

<sup>31</sup> Esa efervescencia social en la base de la estructura socioeconómica mexicana y en las clases medias –a ello me refiero con la referencia a la *depauperación*- ha sido ampliamente discutida como uno de los impulsos más importantes a la liberalización en el régimen autoritario mexicano. Véase Woldenberg, Becerra y Salazar (2000), Aguilar (1994), Aguilar y Meyer (1994), Lujambio (2000b) y Mizrahi (2002), por mencionar sólo unas cuantas referencias ilustrativas en ese tema.

y en la conducción presidencial del desarrollo, por la otra. El segundo límite se encuentra en el corazón de la estrategia misma, en la cual parece ser un lujo peligroso para el éxito de la reforma del Estado una dispersión excesiva de poder en muchos centros autónomos de decisión en los gobiernos estatales, en las legislaturas locales y en los municipios.

Segundo, se trata de la vuelta al primer plano de la política social según la reforma del paradigma monetarista en el gobierno de Carlos Salinas. En efecto, la administración salinista trae a colación la hipótesis de que la reforma del Estado, para ser exitosa y viable en un clima de estabilidad y paz social, requiere una suerte de refrendo –pero *moderno*- de la alianza entre el Estado y sus bases populares.<sup>32</sup> Es de concederse, por supuesto, razón al argumento si se considera que entre 1960 y el 2000 el gasto social en México pasó del 1.7% al 9.2% del PIB (Scott Andretta, 2004). Se trata, en palabras llanas, de un componente estructural de la lógica de funcionamiento de la política en este país.

Por ello no es de extrañar que las principales huellas de los esfuerzos de descentralización administrativa y presupuestaria en los gobiernos modernizadores priístas se concentren precisamente en los rubros de educación y salud. Si observamos con mayor atención el asunto, lo que se encuentra es propiamente descentralización como técnica de coordinación entre ámbitos de gobierno en un régimen no democrático, pero bajo el impulso de un proyecto *modernizador*.

En el caso de los servicios educativos, el proyecto de De la Madrid<sup>33</sup> proponía transferir la responsabilidad absoluta de la educación básica y normal federal a los gobiernos estatales como parte de los esfuerzos por aligerar tanto la carga burocrática como la fiscal del gobierno federal.<sup>34</sup> Fracasado el proyecto de descentralización educativa en buena medida tanto por la resistencia corporativa ofrecida por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)<sup>35</sup> como por las inercias de un sistema altamente centralizado, fue en el sexenio de Carlos Salinas que se retomó el proyecto.

<sup>32</sup> Tómese en ese sentido las palabras mismas del mencionado personaje –Salinas de Gortari (1988 y 1991).

<sup>33</sup> Miguel De la Madrid nombró a su proyecto descentralizador *Descentralización de la Vida Nacional*.

<sup>34</sup> En 1977 se administraban desde la capital del país cerca de 50 mil planteles de educación básica y normal así como a más de 300 mil maestros que atendían a 12 millones de escolares –citado en Aguilar Villanueva (1996).

<sup>35</sup> Se trata, ni más ni menos, que del sindicato más poderoso de América Latina, capaz de poner en jaque al mismo gobierno federal a la fecha. Como en el caso de otros poderosos sindicatos, como el de los petroleros, el de los electricistas, los sindicatos del IMSS y del ISSSTE, y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, se trata de una herencia corporativa del sistema político de los revolucionarios. En México es sabido que constituyen una parte muy importante de los *factores reales de poder* que en el pasado fueron pilares importantes de la gobernabilidad nacional, vía la contención y desmovilización de los apoyos



Como parte de la reforma salinista del Estado, la modernización del sistema educativo nacional se concentró en trasladar completamente tanto los establecimientos escolares con todos sus elementos de carácter técnico y administrativo, así como los recursos financieros utilizados en su operación.<sup>36</sup> La diferencia es que si hasta 1992 el gobierno federal administraba y financiaba directamente los servicios educativos en los estados, tras la firma del convenio respectivo de incorporación al nuevo sistema<sup>37</sup> traspasa los recursos para que sean los propios gobiernos estatales los que los administren y los distribuyan. Una novedad del nuevo sistema es que establece principios compensatorios, según la nueva política presupuestaria con marcadas tendencias redistributivas, a fin de evitar disparidades regionales en el desarrollo educativo nacional (Aguilar Villanueva, 1996).<sup>38</sup>

Por su parte, en 1997 la SEP, en la administración zedillista, inició la descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), y en 1998 se inició la transferencia hacia el ámbito local de los planteles del Colegio

---

populares del Estado mexicano, y que en el presente no pueden ser desdeñados por el poder que aún poseen o porque resultan aliados poderosos indispensables para garantizar estabilidad y paz social. La paradoja, en todo caso, es que al mismo tiempo constituyen obstáculos de gran calado para la democratización del régimen –en palabras de O'Donnell y Schmitter (1988), se trata de los remanentes del régimen autoritario- y para la modernización del aparato productivo nacional.

<sup>36</sup> El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y la Ley General de Educación constituyen el marco institucional que regula el nuevo sistema.

<sup>37</sup> Según las reglas del sistema, las entidades federativas pueden devolver el aparato educativo estatal y las responsabilidades respectivas al gobierno federal cuando este incumpla su obligación de proveer los recursos necesarios para su operación.

<sup>38</sup> Relevante resultó la confluencia de las voluntades tanto del gobierno federal así como de los gobiernos de las entidades federativas, además de la del SNTE, en la constitución del nuevo sistema. Como dato relevante, es de recordarse que el liderazgo histórico de Carlos Jonguitud Barrios al frente del SNTE cayó antes de la firma del ANMEB. El nuevo gobierno mostró, de esta manera, su fuerza para superar uno de los principales obstáculos del anterior proyecto de De la Madrid aunque es cierto que el nuevo liderazgo del SNTE, encabezado ahora por la avezada Elba Esther Gordillo Morales, representa igualmente lo más rancio del sindicalismo corporativo del régimen priísta.

Por otra parte, uno de los cuellos de botella del sistema sigue siendo la relación de mutua conveniencia entre el SNTE y el gobierno federal, así como la relación frecuentemente conflictiva de las delegaciones del sindicato en las entidades federativas con los gobiernos estatales. Es común el estallamiento de conflictos magisteriales en los estados de la República bajo la demanda de recursos, principalmente para el pago de salarios, prestaciones y pensiones, aunque es común que en el fondo de los conflictos existan en realidad disputas de poder.

Respecto al primer asunto, el nuevo sistema logró la cooperación del sindicato a cambio de mayor poder en el sistema educativo *federalizado*. Así, es sabido que el principal obstáculo para elevar la calidad de la educación básica en México es el SNTE, y no las restricciones en el presupuesto para la educación. En efecto, en la actualidad se gasta más en términos absolutos y como proporción del PIB en educación básica que en cualquier otra etapa de la historia nacional, pero el sindicato se ha convertido en el principal absorbedor de esos recursos vía salarios en la famosa Carrera Magisterial, además de haberse convertido, en los hechos, en patrón, administrador y trabajador del sistema de educación básica. Ese monstruo corporativo actúa como tal, como grupo de interés, y no como magisterio en las condiciones actuales del sistema educativo nacional.

Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) así como la descentralización del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) (Secretaría de Gobernación, 2000).

También durante la administración de Miguel De la Madrid se inició el proceso de descentralización de los servicios de salud para población abierta, que es aquella que no pertenece al IMSS y no puede pagar una atención privada. El objetivo era integrar en un solo organismo estatal, el Sistema Estatal de Salud (Sesa), los servicios prestados por el gobierno federal a fin de racionalizar los recursos, coordinar la oferta y acercar los procesos de tomas de decisiones al lugar donde se generaban las demandas de salud.<sup>39</sup> La estrategia fracasó en buena medida por un conflicto de visiones entre la Secretaría de Salud (SS) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En la disputa, finalmente el IMSS se quedó con la administración del programa, el cual pasó a segundo plano en las prioridades presidenciales ante la crisis de 1987. Y aunque el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari planteó discursivamente retomar el proceso de descentralización de los servicios de salud, en los hechos operó una mayor centralización de los mismos y de sus recursos en el Ejecutivo Federal a través del Programa Nacional de Solidaridad, principalmente en su capítulo IMSS-Solidaridad, y por la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la cual se convirtió en la super Secretaría a cargo del gasto social en ese periodo presidencial (Aguilar Villanueva, 1996; Moreno Jaimes, 2004).<sup>40</sup>

En el gobierno de Ernesto Zedillo fue resucitado el proyecto de transferir al ámbito de los gobiernos estatales la prestación de servicios de salud para la población abierta mediante el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud (ACDISS), y en 1996 se determinó que el 65% de los recursos del ramo 26 serían canalizados hacia los estados y los municipios a partir de indicadores de marginación (Secretaría de Gobernación, 2000).

---

<sup>39</sup> Para ello, en 1982 fue reformado el artículo 4 de la Constitución a fin de establecer la obligación del Estado de brindar servicios de salud a todos los mexicanos, y en 1986 fue promulgada la Ley General de Salud a partir de ese principio constitucional.

<sup>40</sup> La candidatura presidencial del extinto Luis Donaldo Colosio se gestó, primero, en la coordinación de la campaña presidencial de Carlos Salinas. Después, en la presidencia del CEN del PRI, a la cual fue directamente apuntado por el presidente Salinas y desde la cual condujo el proyecto, de mediano éxito, para fortalecer las bases territoriales del partido y para debilitar a los sectores corporativos. Después, en la Sedesol como el primer titular de la primera secretaría de gasto social del Estado mexicano. Véase en este caso la importancia que había adquirido en el gobierno salinista el gasto social y la concentración de poder resultante del mismo, capaz de servir de catapulta a la candidatura presidencial priísta a su titular.

Precisamente en el gobierno de Carlos Salinas la política social del Estado mexicano se consolida institucionalmente, aunque bajo férreo control presidencial. El instrumento más importante de esa nueva visión sobre el papel del gasto social en México fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuyos recursos fueron asignados en el ramo 26 del PEF y distribuidos a través de la Sedesol.<sup>41</sup> El objetivo institucional de la política social centrada en ambos instrumentos fue el abatimiento de la pobreza extrema<sup>42</sup> mediante un nuevo esquema de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad organizada en comités.<sup>43</sup> En tanto el primero aportaría los recursos financieros, la sociedad pondría la mano de obra. Para Salinas (1988 y 1991), la nueva política social tendría las virtudes paralelas de focalizar el gasto respectivo en el combate a la pobreza extrema, de socializar una nueva cultura de corresponsabilidad entre los ciudadanos, así como servir de instrumento en la vertiente redistributiva del presupuesto federal.

En el terreno político, una de las consecuencias más relevantes de la estrategia fue la consolidación del Ejecutivo federal en gestor y proveedor directo de los recursos de la *solidaridad* salinista, en detrimento no sólo de los gobiernos estatales y de las legislaturas locales, sino también de las tradicionales redes corporativas priistas.<sup>44</sup> Por otra parte pero en

---

<sup>41</sup> Los antecedentes institucionales del Pronasol se encuentran también en el SNPD, en la vertiente que buscaba focalizar el gasto social en las entidades con mayores demandas y rezagos con la participación de los gobiernos estatales y municipales. Al mismo tiempo, se buscaba una mayor disciplina y vigilancia sobre el uso del gasto social.

Para ello, en 1983 el Convenio Único de Coordinación (CUC) lopezportillista se transformó en Convenio Único de Desarrollo (CUD). Ya consolidado como el principal instrumento en la coordinación para el desarrollo regional, el CUD se transformó en 1992 en Convenio de Desarrollo Social (CDS) vinculando de forma más estrecha la planeación con la política social. Los recursos del ramo 26, Superación de la Pobreza Extrema, proveyó la mayor parte de los recursos de la inversión social del gobierno federal a través del Pronasol.

<sup>42</sup> En su toma de posesión, el presidente Miguel De la Madrid en 1982 sintetizó la política social del Estado mexicano como una suerte de desordenada transferencia de subsidios que estaba drenando improductivamente los recursos de la hacienda pública, además de que estaba beneficiando más a los más ricos. Pero fue el gobierno de Carlos Salinas el cual impulsó políticas concretas para pasar del subsidio generalizado al gasto social focalizado en el combate a la pobreza extrema.

<sup>43</sup> Ni qué decir, los miles de comités de Solidaridad tenían el membrete comunitario pero era asunto conocido que formaban también parte de una correa de transmisión directa entre el gobierno federal y los municipios.

<sup>44</sup> Sobre ese asunto y sobre las reacciones adversas de esos sectores a la estrategia de gasto social salinista, véase Serrano (1996) y Dresser (1996). El uso político del gasto social en el régimen priista también ha sido estudiado por Díaz Cayeros (1997, 1997a y 1998) y por Morgenstern (1997). En la discusión política en *caliente* de la época era común la hipótesis de que la estructura del Pronasol podría ser utilizada por el presidente de la República para liquidar al PRI y crear, a partir de los despojos del Revolucionario Institucional, un nuevo partido tal como lo hicieron Cárdenas y Ávila Camacho con el PNR y con el PRM, respectivamente, en 1938 y en 1946. Recuérdese que además de los desafíos postelectorales encabezados principalmente por el PAN y el PRD, el Ejecutivo Federal intervino extensa e intensivamente en los procesos de nominación de candidatos a puestos de elección popular en el PRI, y la prensa de la época da testimonio de

el mismo sentido, dicha estrategia fue producto de continuas desavenencias entre el Ejecutivo, su partido y los partidos de oposición, quienes expresaron en la Legislatura federal el malestar por el uso faccioso y electoral de la política de gasto social del gobierno salinista.<sup>45</sup>

Pero más allá de las disputas articuladas entre grupos en el PRI, en el gobierno federal y entre los partidos políticos alrededor de la nueva política presupuestaria, es importante señalar que uno de los saldos más importantes de la *reforma modernizadora del Estado desde el Estado* fue el viraje del sistema fiscal de la estrategia resarcitoria a las entidades federativas a fin de consolidar el SNCF al uso del gasto público y de la Recaudación Federal Participable (RFP) como instrumentos redistributivos.

En sí mismo, el sistema de participaciones ha evolucionado en las últimas dos décadas con un sesgo redistributivo a favor de los estados más pobres, y también a partir de los años noventa, a ser más equitativo por el mayor peso dado al criterio poblacional. Esta es la noción de *justicia distributiva* que se ha impuesto paulatinamente conforme ha cedido la original concepción resarcitoria del SNCF. En términos concretos, esto significa que los estados más ricos que aportan más reciben menos transferencias en tanto que los más pobres reciben más recursos de los que aportan al sistema (Díaz Cayeros, 2003).

En efecto, como señalé en páginas previas, la creación del SNCF fue la culminación de un largo proceso cuyo objetivo central fue la coordinación fiscal, con autoridad hacendaria centralizada en el Ejecutivo Federal, entre las entidades federativas y el gobierno nacional. Por ello, en 1980 la creación del sistema fue posible en gran medida porque los gobiernos de los estados de la República aceptaron delegar la mayor parte de sus facultades recaudatorias a favor de la federación, la cual a partir de entonces concentró las fuentes de los ingresos en los impuestos federales más importantes -el IVA, el ISR- así como en las fuentes petroleras, a cambio de ser compensados en caso de recibir una participación menor a los ingresos que hubiesen obtenido en el esquema impositivo previo a 1980 (Aguilar Villanueva, 1996). Mediante una Carta de Garantía, la SHCP aseguró a las entidades federativas que durante 1980, 1981 y 1982 recibirían recursos superiores a los obtenidos por sí mismas en 1977, 1978 y 1979 (Soria Romo, 2004: 178).

---

la feroz competencia por esas candidaturas entre los bloques de poder tradicional y los grupos cercanos a la élite federal modernizadora.

<sup>45</sup> Véase Carpio (2002). Muestro cómo la inconformidad por el uso político y electoral del Pronasol fue constante en el debate sobre el PEF entre 1988 y 2000.

Durante los años ochenta fueron incluidos también el desarrollo económico, el crecimiento demográfico y la eficiencia recaudatoria como criterios para la determinación de las fórmulas para la entrega de participaciones según el nuevo paradigma eficientista del gobierno de Miguel De la Madrid. Ya en el gobierno de Carlos Salinas, en 1988 y 1989 fue introducido un nuevo esquema distributivo con el objetivo específico de promover mayor eficiencia administrativa en la recaudación del IVA en las entidades federativas aunque en 1990, la recaudación de este impuesto regresó al gobierno federal dado el fracaso de los esfuerzos por eficientar la labor recaudatoria por parte de las haciendas locales (Soria Romo, 2004).

El cambio de orientación del eficientismo recaudatorio y administrativo propio del delamadridismo-salinismo es más fácil de identificar si seguimos brevemente la pista a la evolución del sistema de participaciones y a su relación estrecha con la profundización de la descentralización administrativa –paralela al fortalecimiento del federalismo fiscal y a la institucionalización de la política social de los *modernizadores*- entre 1988 y el año 2000.

Los recursos participables del SNCF se integraban con tres fondos en 1980 al ser creado el sistema. Se trata del Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). En 1989 el FFC se integró al FGP, en tanto que en 1997 el FFM fue integrado al recién creado ramo 33.

En 1980 el FGP reunió el 13% de los ingresos federales participables, pero el porcentaje aumentó bajo el principio resarcitorio a 16.89% con las proporciones de los ingresos que las entidades dejaron de percibir al adherirse al SNCF. En 1982 fue creado un nuevo Convenio de Adhesión, y fue incluido un porcentaje adicional de 0.5% especial para las entidades que aceptaron coordinarse también en materia de Derechos, de forma tal que en 1983 las entidades coordinadas en derechos recibieron 17.48% y las no coordinadas 16.98%. Hasta 1987 esos porcentajes fueron mantenidos, y en 1989 el FGP alcanzó 17.50% de la RFP. Al retornar a la federación la recaudación y administración del IVA en 1990, el porcentaje participado a las entidades federativas se elevó a 18.26%. En 1991 el FGP aumentó a 18.62% de la RFP debido a la integración de un fondo de contingencia así como por una compensación por la pérdida derivada de la reforma al ISR. En 1994, las participaciones aumentaron a 19.62% de la RFP como resultado un aumento adicional para las entidades coordinadas en materia de Derechos (Aguilar Villanueva, 1996).

Precisamente a partir de 1994 el sistema de pago de participaciones a partir de la RFP comienza a dar señales de agotamiento. Así, a partir del gobierno de Ernesto Zedillo las innovaciones se comienzan a dar en contribuciones y mecanismos alternativos como la ampliación del otorgamiento de participaciones de forma directa sin pasar por los fondos del SNCF, la creación de fondos fuera del sistema, así como la cesión de potestades tributarias a los estados (Soria Romo, 2004).<sup>46</sup>

A partir de 1996, el FGP aumentó de 18.51% a 20% de la RFP, el FFM aumentó de 0.56% a 1% de la RFP y se entregó de forma directa a las entidades federativas el 20% de la recaudación que éstas obtienen por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de bebidas alcohólicas y cerveza, así como el 8% de la recaudación del mismo gravamen al tabaco. Además, los municipios se han beneficiado con un aumento de 15% de los recursos obtenidos por el gobierno federal por los puentes de peaje ubicados en los estados –la participación pasa de 10% a 25%. En términos generales, el monto de participaciones para las entidades federativas y los municipios aumentó entre 1994 y el año 2000 en 24%. Además, los municipios tienen derecho a percibir 80% de la recaudación del gobierno federal obtenida de los pequeños contribuyentes registrados en el padrón de contribuyentes por actos de verificación de autoridades municipales. También reciben 90% de las multas federales no fiscales –el resto se distribuye en 8% para los estados y 2% para el gobierno federal-, así como el 80% de la recaudación de Derechos Federales por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en la Zona Federal Marítimo Terrestre. Igualmente los municipios pueden recibir un porcentaje similar por el rendimiento de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad federal. Por su parte, los gobiernos estatales pueden establecer a partir de 1995 gravámenes a los servicios de hospedaje, a la tenencia o uso de vehículos sin límite de años de antigüedad, así como a los premios derivados de loterías, rifas o concursos (Secretaría de Gobernación, 2000; Gutiérrez, 2003).

Ya en el sexenio del panista Vicente Fox, se continuó en esta tendencia. Así, a partir de 2002 se delegan algunas potestades tributarias a las entidades federativas sobre los ingresos de las personas físicas con actividades empresariales y profesionales, así como sobre las

---

<sup>46</sup> Al lector interesado en una aún más detallada descripción de la evolución del sistema no puedo menos que recomendarle el excelente trabajo de Soria Romo (2004).

ventas y servicios al público en general. A partir de 2003, y mediante previo convenio con la SHCP, las entidades federativas asumen la administración integral del régimen de pequeños contribuyentes en lo referente al IVA y al ISR. Sus facultades incluyen el establecimiento de cuotas fijas así como la facultad para trasladar esas funciones a los municipios (Soria Romo, 2004).<sup>47</sup>

Ahora bien, si el principal instrumento redistributivo en el gasto público durante la administración de Carlos Salinas fue el Pronasol, además de la *solidaridad* el gobierno de Ernesto Zedillo incluyó en la estrategia *modernizadora* la profundización de la descentralización no sólo de responsabilidades y funciones a los gobiernos estatales y a los municipios, sino también de mayores recursos y de facultades tributarias para cumplirlos. Esta es la explicación del aumento impresionante en las participaciones pero también de la devolución y del otorgamiento de facultades impositivas a ambos niveles de gobierno.

En efecto, para la administración zedillista el *Nuevo Federalismo* gira alrededor de esa idea de corresponsabilidad entre los tres ámbitos de gobierno (Secretaría de Gobernación, 2000).<sup>48</sup> No se olvide, además, que la crisis de finales de 1994 agravó la situación financiera de las entidades federativas y de los municipios. Sin embargo, sería injusto no reconocer que en esta ocasión la respuesta del gobierno federal fue diferente a la respuesta centralizadora de sus antecesores. En tanto los primeros concentraron aún más la autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal, el gobierno de Zedillo profundizó –por razones que analizo en la siguiente sección- la descentralización y el fortalecimiento del federalismo presupuestario.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> A partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en enero de 2002, se homogeniza el tratamiento del Distrito Federal en lo referente a su incorporación al SNCF.

<sup>48</sup> Véase en los debates legislativos de la época (Carpio, 2002) la insistencia del gobierno federal por cambiar la idea redistributiva basada en el otorgamiento generalizado de subsidios y transferencias propia de los partidos de izquierda al paradigma de la redistribución mediante la nueva política social del Estado focalizada al combate a la pobreza extrema y a la corresponsabilidad entre ámbitos de gobierno en el abatimiento de los rezagos.

<sup>49</sup> Insisto: me remito a las afirmaciones sostenibles a partir de los datos presentados en este trabajo sin pretender hacer apología de la *modernización tecnocrática*. Una evaluación de los resultados de esas estrategias en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social son asuntos que no se abordan en este momento.

### 4.3 Entre la descentralización y la democracia: el presupuesto federal y el cambio político en México

La concentración de autoridad presupuestaria en un solo nivel de gobierno, en el Ejecutivo federal, no fue consecuencia del sistema constitucional sino de la consolidación de un sistema político centralizado en el partido hegemónico, el Revolucionario Institucional. Los dos componentes fundamentales de la fórmula de autoridad presupuestaria centralizada fueron, por una parte, la provisión federal de los recursos para el gasto local, y por la otra, el mantenimiento de un sistema electoral blindado en contra de los desafíos opositores a la hegemonía de la clase política revolucionaria. En una suerte de círculo virtuoso, la concentración sostenida de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo federal reforzó, aún más, su poder en el sistema político mexicano. En las últimas dos décadas, la crisis fiscal del Estado interventor y las presiones democratizadoras han minado ambos cimientos del sistema. Como en el caso de nuestra transición a la democracia, se trata de una suerte de prolongada *transición presupuestaria* debido a la solidez institucional del sistema político centralizado que dio sustento al régimen priísta.

Mi argumento en esta sección es precisamente que en el mismo sentido en que el presupuesto federal es un excelente indicador del cambio político impulsado por la élite modernizadora en las últimas tres administraciones priístas, la creciente pluralización del mapa político nacional se ha convertido en los años noventa, y sobre todo en los últimos nueve años, en el impulso más relevante del cambio en el sistema presupuestario mexicano. No se trata de variables excluyentes sino complementarias en una correcta explicación del papel del presupuesto federal en el cambio político en México, así como viceversa.

En ese sentido, mi argumento es que una mayor dispersión del poder en los tres niveles de gobierno es la explicación estructural, junto con las herencias institucionales de la *reforma del Estado desde el Estado*, de las tendencias en la influencia legislativa sobre el presupuesto federal mostradas en el capítulo segundo. Así, la pluralización en los gobiernos estatales, en los municipios y en las legislaturas locales ha catalizado la reactivación de los contrapesos entre niveles de gobierno de la misma forma en que la ocurrencia del primer gobierno sin mayoría en el plano federal reactivó los contrapesos de autoridad presupuestaria entre Ejecutivo y Legislativo.



En el cuadro siguiente se muestran los datos más relevantes de la pluralización en los tres niveles de gobierno en últimos tres sexenios a partir de los cargos de elección popular ostentados por el partido del Ejecutivo Federal en los tres niveles de gobierno. Véase cómo hacia el momento de la culminación del proceso de transición democrática en el año 2000 simplemente se había evaporado el control mayoritario del partido del Ejecutivo en el entramado institucional del régimen. En los hechos, el que el partido triunfador en la elección presidencial fuera el PAN con una presencia política menor en los tres niveles de gobierno fortaleció la tendencia que se observaba desde la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997: la reactivación de los contrapesos de autoridad presupuestaria entre Poderes y entre ámbitos de gobierno.<sup>50</sup>

**CUADRO 8**  
**CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR BAJO CONTROL DEL PARTIDO DEL EJECUTIVO**  
**FEDERAL, 1988-2000**

	Carlos Salinas (1988-1994)		Ernesto Zedillo (1994-2000)		Vicente Fox (2000-2006)
	01/12/1988	05/07/1994	01/12/1994	01/07/2000	01/12/2000
<b>Arena institucional</b>					
Diputados federales	52%	64%	60%	49%	41%
Senadores	94%	95%	74%	59%	36%
Gobernadores <sup>51</sup>	100%	94%	94%	66%	22%
Población gobernada por entidad federativa	100%	94%	89%	67%	22%
Mayoría absoluta en legislaturas locales <sup>52</sup>	100%	--	94%	--	9%
Presidencias municipales	96%	90%	89%	71%	16%
Población gobernada (por presidencias municipales)	96%	85%	85%	72%	36%

Fuente: Molinar y De Swaan (2002). "--" indica que la fuente no provee los datos.

El primer indicador relevante es la creciente pluralización de las legislaturas locales. Poco antes de la reforma electoral lopezportillista, en 1974, en sólo cuatro de treinta y uno

<sup>50</sup> Como he explicado ya en este trabajo, me refiero al relevo partidario en la Presidencia de la República como culminación de un largo proceso de cambio. En los discursos oficiales del gobierno de Vicente Fox se insistió hasta el cansancio en el mito de una transición repentina en ese julio de 2000 gracias al guanajuatense y a su partido, lo cual no es más que una de las muchas patrañas corrientes que abundan en la propaganda oficial en este país. Valga la aclaración para deslindar mi discurso de tales disparates.

Por otra parte, en este trabajo me refiero únicamente al hecho de la reactivación de los contrapesos, y no a una evaluación sobre los resultados, en términos de beneficio social, de ese proceso.

<sup>51</sup> Para 1988-1994 se excluye el Distrito Federal, gobernado entonces por la figura de *Regente*. Para 2000 se incluye en el cálculo la jefatura de gobierno del Distrito Federal.

<sup>52</sup> Para 1994-2000 se considera la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

congresos locales había representación de partidos diferentes al hegemónico PRI, el cual controlaba el 98% de todos los escaños locales, en tanto que en 1999 contaba apenas con el 50%. En 1988 el PAN contaba con una representación de 13% en la totalidad de las legislaturas estatales, y alcanzó un 25% en 1999. Finalmente, el PMS-PRD contaba con 4% de las curules locales en 1988, pero aumentó su cuota de escaños a 19% también hacia 1999. En el mismo sentido, entre 1974 y 1987 el PRI ganó el 99% de las elecciones en distritos de mayoría relativa para la integración de las legislaturas locales, en tanto que entre 1988 y 1994 su porcentaje de victorias había bajado ligeramente al 93%. Pero entre 1994 y hasta 1998, sus triunfos en la integración de congresos estatales había bajado a 68%. (Lujambio, 2000b). Como puede verse, se trata de una tendencia básicamente tripartita que refleja de manera bastante similar las tendencias respectivas vistas en la pluralización del Congreso federal.

Y en ese mismo sentido, hasta 1988 todos los congresos locales contaban con mayorías calificadas del PRI. Entre 1988 y 1993, la cifra disminuye a 23 congresos bajo control calificado mayoritario del Revolucionario Institucional. Pero al momento del relevo presidencial en el año 2000, sólo Puebla contaba con un congreso local con mayoría calificada priísta. En lo referente a las mayorías absolutas, en 1988 todos los congresos locales estaban bajo control mayoritario del PRI, y hacia 1999 esa cifra se había reducido a 18 (Lujambio, 2000b).

En los hechos, el fenómeno del gobierno sin control mayoritario del Congreso se presentó en las entidades federativas antes que en el nivel federal. Así, entre 1988 y 1999 en veinte Legislaturas locales el partido del Ejecutivo estatal no logró la mayoría absoluta de escaños (Lujambio, 2000b).<sup>53</sup> Fueron 6 casos entre 1988 y 1994,<sup>54</sup> así como 14 en el sexenio de Ernesto Zedillo.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> El autor los llama gobiernos divididos, en congruencia con la definición del término que ha defendido consistentemente en otros textos, recuperados en la bibliografía de este trabajo. En este caso, yo uso el término *gobierno sin mayoría* para referirme a la ausencia de mayoría del partido del gobernador pues los datos de la fuente no permiten conocer si en alguna de esas Legislaturas algún partido *opositor* conquistó la mayoría.

<sup>54</sup> Baja California y Guanajuato en dos ocasiones en cada caso, ambos con gobernador panista. En tanto que en Michoacán y en Baja California Sur los gobernadores eran del PRI.

<sup>55</sup> Seis casos con gobernadores priístas –Aguascalientes, Estado de México, Coahuila, Morelos, Colima y Sonora; cinco casos con gobernador panista –Chihuahua, Guanajuato, Querétaro, Jalisco y Baja California; un caso con gobernador perredista –Zacatecas; un caso con gobernador de coalición PRD-PT-PVEM –Tlaxcala; y uno más de coalición PRD-PT –Baja California Sur.

Respecto al ámbito municipal, en 1960 sólo el PAN gobernaba un municipio en todo el país. Entre 1963 y 1968, y como parte de la reforma política diazordacista que buscaba imprimir una mayor pluralidad como apoyo a la legitimidad *democrática* del régimen, al blanquiazul le fueron reconocidas 19 victorias municipales. Fue hasta el periodo de 1974 a 1975 en que nuevamente al PAN le fueron reconocidas 8 victorias en municipios. Pero un salto cuantitativo importante ocurrió sólo a partir de la reforma política de 1979. Hasta 1987 a la oposición en su conjunto le fueron reconocidas 135 victorias de un total de más de cinco mil elecciones. Fueron 66 al PAN, 16 al PCM-PSUM-PMS y 53 a otros partidos. Sin embargo, en 1988 sólo 39 municipios eran gobernados por partidos distintos al PRI (Lujambio, 2000b).

Véase en el cuadro precedente que en el año 2000, ya la tercera parte de los municipios y de las entidades federativas tenían gobiernos de procedencia partidaria distinta al Revolucionario Institucional. En su conjunto, esa pluralización, acelerada sobre todo en los tres últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo y cuya culminación fue la derrota del PRI en la elección presidencial, liquidó el sustento político del sistema de autoridad presupuestaria centralizada en el Ejecutivo Federal como fue conocido en el largo periodo de gobierno unificado bajo control del Partido Revolucionario Institucional.<sup>56</sup>

Ya el presidente Zedillo había reconocido al inicio de su gestión la creciente pluralidad y la necesidad de profundizar la reforma democrática del régimen. Además, la incertidumbre generada en los eventos políticos y sociales adversos de 1994, los conflictos entre *zedillistas* y *salinistas* en la cúpula del poder así como la nueva crisis económica sexenal fortalecieron en el nuevo gobierno la convicción de que el reformismo debería concentrarse más en el terreno político y no sólo en lo económico. Por ello, la propuesta consistía en el fortalecimiento del Estado de Derecho como marco para la resolución de los conflictos en lugar de la histórica intervención presidencial como *fiel de la balanza* en el sistema político. Así mismo, se subrayaba la importancia de sustituir el arbitrio presidencial en la contienda por el poder mediante el establecimiento de la política centrada en los partidos políticos y en las instituciones de la democracia representativa.<sup>57</sup> Así, aunque se reconoce a sí mismo

---

<sup>56</sup> Véase en los últimos dos capítulos de esta tesis la disputa entre los actores institucionales y los políticos por la redefinición de las reglas del sistema en el sexenio de Vicente Fox.

<sup>57</sup> Véase Zedillo (1994).

como heredero de la clase política *modernizadora* priísta, el presidente Zedillo propuso la *reforma definitiva* del régimen en los términos expuestos.<sup>58</sup>

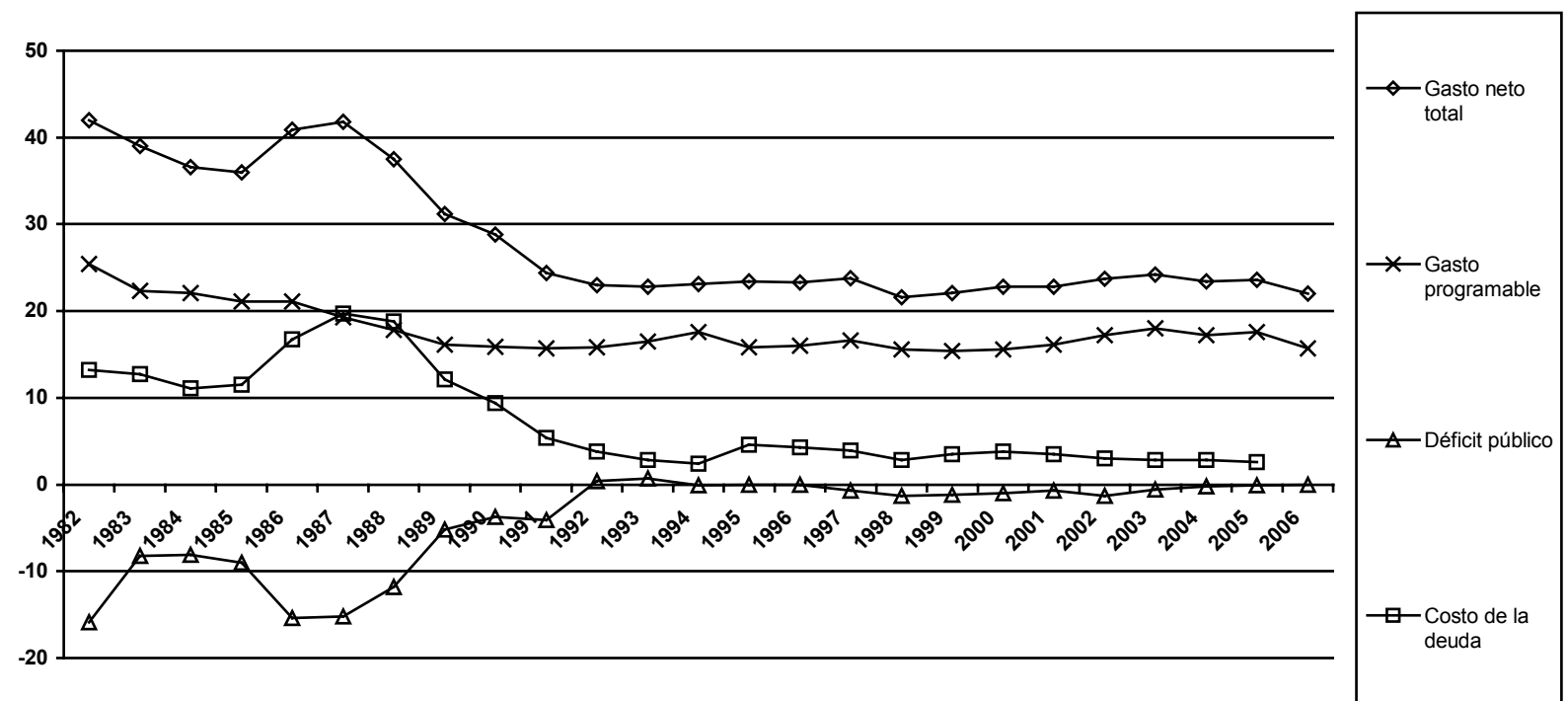
**CUADRO 9**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO Y DEL DÉFICIT PÚBLICO, 2001-2006**  
**(porcentaje del PIB)**

AÑO	GASTO NETO TOTAL	GASTO PROGRAMABLE	DÉFICIT PÚBLICO	COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA
2001	22.8	16.1	-0.7	3.5
2002	23.7	17.2	-1.3	3.0
2003	24.2	18.0	-0.6	2.8
2004	23.4	17.2	-0.2	2.8
2005	23.6	17.6	-0.1	2.6
2006	22.0	15.7	0.0	--

Fuente: elaboración propia a partir de la información presentada en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006c; s/d, *Costo financiero de la deuda del sector público presupuestario, 1980-2005*).

<sup>58</sup> Qué tan lejos estaría el presidente dispuesto a ir en la democratización del régimen es un asunto que aún podría discutirse. Para algunos, la hipótesis más viable es que Zedillo quería sustituir el sistema de partido hegemónico por uno de tipo dominante democrático aún centrado en el PRI (Crespo, 1998 y 1999). Más de un priísta de alto nivel no olvida, a la fecha, la *traición* zedillista consistente en la *tolerancia* a la pluralización creciente y a la victoria panista en la elección presidencial en 2000.

**GRÁFICA 2**  
**TENDENCIAS EN EL PEF MEXICANO CON RESPECTO AL PIB, 1982-2006**  
 (relación porcentual)



Véase en las figuras siguientes la huella del reformismo económico del Estado. Nótese, primero, que los cuellos de botella estructurales del presupuesto federal –según el diagnóstico *tecnocrático modernizador*–, es decir, la excesiva intervención del Estado en la economía, el déficit público y el oneroso costo financiero de la deuda, están superados hacia el año 2000. Segundo, véase cómo la política presupuestaria de la primera administración federal panista simplemente sigue el guión *tecnócrata*. Es decir, menos Estado activo y menos gasto administrativo; profundización de la descentralización de funciones y responsabilidades a los gobiernos estatales; así como promoción del desarrollo con gasto en infraestructura –la cual muestra en términos generales constancia entre 1990 y el periodo presidencial de Vicente Fox, aunque las similitudes son mayores entre el gobierno de Zedillo y el foxista– y ampliación constante del gasto social mediante la reformulación de prioridades presupuestarias. La conclusión que se puede sacar es que las tendencias a la estabilidad en esos indicadores macroeconómicos se inician justo en la segunda mitad del sexenio salinista.

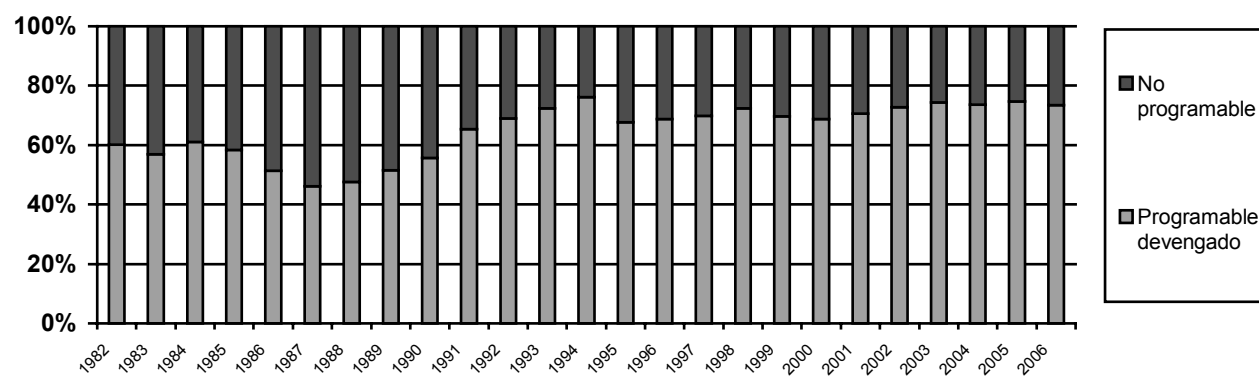
La siguientes figuras se explican, primero, por la creciente participación del gasto social y por una inversión pública mayor en el fomento al desarrollo económico –aunque este rubro tiende a estabilizarse en los años noventa ligeramente debajo de los setenta puntos porcentuales de participación en el gasto y sube ligeramente por arriba del 70% en la administración foxista– en el gasto programable, así como por una disminución muy importante en el costo financiero de la deuda pública como parte del gasto no programable.

**CUADRO 10**  
**PARTICIPACIÓN EN EL GASTO NETO TOTAL DEL GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO Y**  
**DEL GASTO NO PROGRAMABLE, 1982-2006**

<b>AÑO</b>	<b>GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO</b>	<b>GASTO NO PROGRAMABLE</b>
1982	60.1	39.9
1983	56.9	43.1
1984	61.0	39.0
1985	58.4	41.6
1986	51.3	48.7
1987	46.2	53.8
1988	47.5	52.5
1989	51.5	48.5
1990	55.6	44.4
1991	65.4	34.6
1992	68.9	31.1
1993	72.3	27.7
1994	76.1	23.9
1995	67.6	32.4
1996	68.7	31.3
1997	69.9	30.1
1998	72.3	27.7
1999	69.6	30.4
2000	68.8	31.2
2001	70.6	29.4
2002	72.7	27.3
2003	74.3	25.7
2004	73.6	26.4
2005	74.6	25.4
2006	73.5	26.5

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (s/d)

**GRÁFICA 3**  
**PARTICIPACIÓN EN EL GASTO NETO TOTAL DEL GASTO DEVENGADO Y DEL GASTO NO**  
**PROGRAMABLE, 1980-2006**



Veamos precisamente los datos sobre dos vertientes novedosas del uso del presupuesto en la etapa modernizadora priísta y en los primeros seis años de gobierno federal panista. Se muestra una tendencia ascendente en el gasto social y constancia en términos generales

en el gasto en infraestructura para el desarrollo entre 1998-2006 –pero el antecedente en los años ochenta en este segundo rubro es la contracción-, así como en el gasto de las funciones de gestión gubernamental.<sup>59</sup> La tendencia en el gasto para el desarrollo económico se explica, en buena medida, por la desincorporación de entidades paraestatales, las cuales fueron el principal aparato del Estado para su intervención directa en la economía en los años sesenta y setenta. Por su parte, la tendencia ascendente en el gasto social se explica porque buena parte de los recursos liberados por las desincorporaciones y por la nueva estructura de prioridades en las últimas dos administraciones modernizadoras priístas y en el primer gobierno federal panista.

**CUADRO 11**  
**PARTICIPACIÓN FUNCIONAL DENTRO DEL GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR**  
**PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 1990-2006**

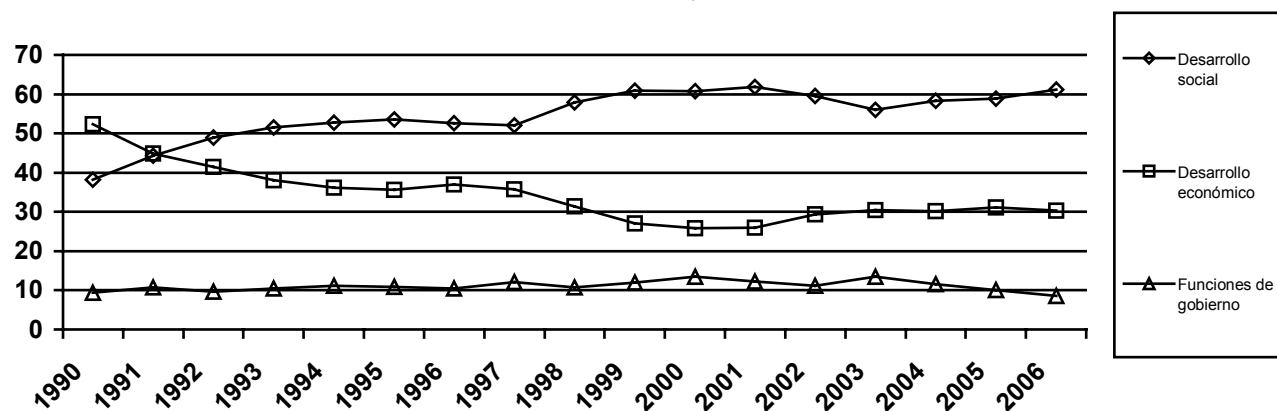
<b>AÑO</b>	<b>DESARROLLO SOCIAL</b>	<b>DESARROLLO ECONÓMICO</b>	<b>FUNCIONES DE GOBIERNO</b>
1990	38.2	52.3	9.4
1991	44.3	44.9	10.8
1992	48.9	41.5	9.6
1993	51.5	38.0	10.4
1994	52.7	36.1	11.2
1995	53.5	35.6	10.9
1996	52.6	37.0	10.4
1997	52.0	35.8	12.1
1998	57.9	31.4	10.7
1999	60.9	27.1	12.0
2000	60.7	25.8	13.5
2001	61.9	25.9	12.2
2002	59.6	29.4	11.1
2003	56.0	30.5	13.5
2004	58.3	30.2	11.5
2005	58.8	31.1	10.1
2006	61.2	30.3	8.5

Fuente: elaboración propia con la información presentada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Participación funcional dentro del gasto programable del sector público presupuestario, 1990-2007* y *Participación de las funciones dentro del gasto programable del sector público presupuestario, 1990-2002*

<sup>59</sup> Como ya se apuntó en el capítulo precedente, en 1997 y en 2003 la estructura de la clasificación funcional del presupuesto fue modificada. En todo caso, a mí lo que me interesa mostrar las tendencias políticas en el presupuesto federal más allá de la precisión entre pesos y centavos.



GRÁFICA 4  
PARTICIPACIÓN FUNCIONAL DENTRO DEL GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR  
PÚBLICO PRESUPUESTARIO, 1990-2006



Una somera revisión de la participación funcional del presupuesto en el PIB simplemente confirma lo dicho hasta el momento. Es decir, durante el gobierno sin mayoría en los últimos nueve años la prioridad es el gasto social, seguido en orden de importancia por las funciones productivas. Y si nos metemos un poco más en detalles en la estructura del gasto programable, es interesante notar la herencia del *cambio modernizador*, pero también del pasado *interventor*, en la estructura de las prioridades presupuestales. En ese sentido, véase que la mayor parte del gasto programable se concentra en educación y salud, así como en seguridad social, en el gasto social. Finalmente, el gasto en energía ocupa el primer lugar de importancia en el gasto en funciones productivas. Globalmente, esos conceptos de gasto absorbieron en promedio el 70% del gasto programable entre 1990 y 2006.

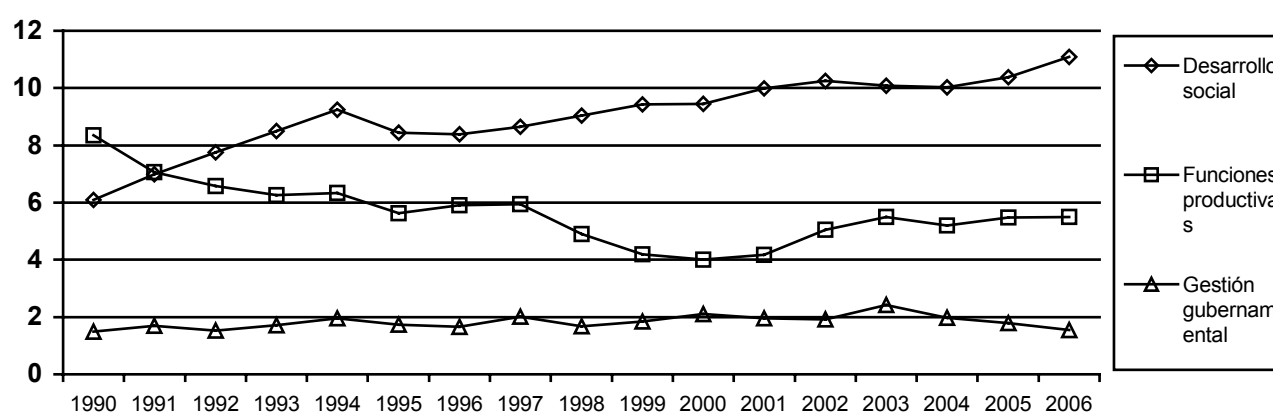
Se trata de una interesante mixtura de novedades con antiguallas propias del *antiguo régimen*. Por una parte, la descentralización de la educación pública ha absorbido la mayor parte del gasto programable, en tanto que los sistemas de pensiones y de salud a cargo del Estado ocupan el segundo lugar en la prioridades presupuestarias. Finalmente, recuérdese que del aparato paraestatal nacido en el Estado interventor quedan precisamente los sistemas de seguridad social y el sector energético sin desincorporar.

**CUADRO 12**  
**PARTICIPACIÓN EN EL PIB DEL GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO**  
**PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 1990-2006**

AÑO	DESARROLLO SOCIAL	FUNCIONES PRODUCTIVAS <sup>60</sup>	GESTIÓN GUBERNAMENTAL <sup>61</sup>
1990	6.09	8.34	1.50
1991	6.98	7.07	1.70
1992	7.75	6.58	1.52
1993	8.49	6.27	1.72
1994	9.25	6.33	1.95
1995	8.44	5.62	1.73
1996	8.38	5.90	1.66
1997	8.64	5.95	2.01
1998	9.03	4.90	1.68
1999	9.42	4.19	1.85
2000	9.44	4.01	2.10
2001	9.99	4.17	1.96
2002	10.25	5.05	1.91
2003	10.09	5.50	2.43
2004	10.03	5.20	1.97
2005	10.37	5.48	1.79
2006	11.09	5.49	1.54

Fuente: elaboración propia a partir de la información de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Participación en el PIB del gasto programable del sector público presupuestario en clasificación funcional, 1990-2002* y *Participación en el PIB del gasto programable público presupuestario en clasificación funcional, 2003-2007*.

**GRÁFICA 5**  
**PARTICIPACIÓN EN EL PIB DEL GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO**  
**PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL, 1990-2006**



<sup>60</sup> Hasta 2002 son funciones productivas. A partir de 2003, son funciones de desarrollo económico.

<sup>61</sup> Hasta 2002, son funciones de gestión gubernamental. A partir de 2003, son funciones de gobierno.

**CUADRO 13**  
**PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN, EN SALUD, EN SEGURIDAD SOCIAL Y EN**  
**ENERGÍA DENTRO DEL GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO**  
**PRESUPUESTARIO, 1990-2006**

AÑO	EDUCACIÓN	SALUD	SEGURIDAD SOCIAL	ENERGÍA	PARTICIPACIÓN GLOBAL
1990	15.66	17.40	0.61	33.61	67.28
1991	17.34	19.87	0.59	29.27	67.07
1992	20.13	20.38	0.77	26.44	67.72
1993	22.81	21.12	0.19	22.37	66.49
1994	23.29	13.82	6.80	19.91	63.82
1995	23.95	13.96	7.77	22.45	67.99
1996	23.40	13.02	8.06	23.69	68.17
1997	21.60	13.44	9.97	20.99	66.00
1998	24.73	14.66	10.55	21.49	71.43
1999	24.70	15.48	13.36	19.44	72.98
2000	24.20	14.27	14.43	18.99	71.89
2001	25.09	14.46	13.76	19.24	72.55
2002	24.06	12.32	14.83	17.88	69.06
2003	21.65	14.05	11.72	21.31	68.73
2004	21.76	13.74	12.75	22.47	70.72
2005	21.72	15.13	11.94	22.01	70.80
2006	22.30	12.39	15.69	21.84	72.22

Fuente: elaboración propia a partir de la información de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Participación de las funciones dentro del gasto programable del sector público presupuestario, 1990-2002* y *Participación de las funciones dentro del gasto programable del sector público presupuestario, 2003-2007*.

Esta es básicamente la nueva concepción del uso del presupuesto como el principal instrumento del gobierno federal en la rectoría económica del Estado, por una parte, y como instrumento para la modernización de la política social que en una perspectiva histórica y política amplia, es fundamental en la estabilidad y la gobernabilidad a nivel nacional. El lector puede argumentar que desde el Congreso todos los partidos no paran de nombrar al gasto social como su prioridad, pero los datos mostrados en este capítulo y los dos precedentes son contundentes. Sostengo, con la evidencia desarrollada en estos dos capítulos, que la prioridad presupuestaria del gobierno federal ha sido el gasto social en tanto que la prioridad de la influencia legislativa sobre el presupuesto ha sido el gasto federal descentralizado.<sup>62</sup> ¿Cómo explicar esto?

<sup>62</sup> Estos datos también introducen una duda razonable sobre una versión *antineoliberal* muy común: el Estado ha abandonado sus responsabilidades sociales históricas –las cuales no son tan históricas si consideramos que fueron producto tardío del sistema político posrevolucionario en realidad. Por el momento, no iré más lejos.

### 4.3.1 Gobierno sin mayoría, dispersión de poder y gobernabilidad en la transición a la democracia: el uso del presupuesto federal en el cambio político en México

Es indudable que en el gobierno federal se ha institucionalizado en los últimos veinticinco años una política presupuestaria de corte monetarista. La innovación más importante de esa reforma del Estado mexicano, sin embargo, es el componente social. Las huellas de ambos asuntos las hemos ya rastreado detalladamente en las páginas precedentes. Y si comparamos este periodo de tiempo con las etapas del modelo de intervencionismo, me parece que legítimamente podemos hablar ya de una tendencia de largo plazo. Y aunque se trata de una tendencia acorde a los vientos de la economía internacional, la explicación de su longevidad en México se explica por la descentralización sostenida de la vida política en la larga liberalización del régimen no democrático y en la sostenida dispersión del poder político en los tres niveles de gobierno, principalmente en los últimos nueve años de gobierno sin mayoría.

En ese sentido, más que una conclusión me encuentro en posibilidad de sustentar la viabilidad de la hipótesis de trabajo de este estudio después de este largo recorrido. En efecto, me parece que en el presupuesto federal actualmente se expresan, primero, las tendencias mayoritarias del sistema de gobierno presidencial.

Así, el Ejecutivo busca consolidar la reforma liberalizadora de la rectoría económica del Estado bajo la conducción del gobierno federal a través del presupuesto. Esta es la razón de que los gobiernos federales en estos nueve años de gobierno sin mayoría insistan, básicamente, en la idea del federalismo presupuestario como *descentralización* de funciones y de presupuesto a las entidades federativas y a los municipios.<sup>63</sup> Esa pretensión es consecuente no sólo con las tendencias históricas a la concentración de poder en el Ejecutivo Federal en el sistema político posrevolucionario y por la importancia que la intervención del Estado ha tenido en el siglo veinte en la promoción del desarrollo

---

<sup>63</sup> El proyecto zedillista era el del *Nuevo Federalismo* (véase Secretaría de Gobernación, 2000) y el de Vicente Fox, el del *Auténtico Federalismo* (véase Secretaría de Gobernación, 2002).

Y si bien es cierto que el gobierno foxista en su proyecto de *Auténtico Federalismo* elabora una crítica mordaz y acertada en muchos sentidos a la orientación financiera del proyecto descentralizador de los modernizadores priistas, en los hechos, simplemente el federalismo presupuestario foxista tiene más en común con sus antecesores que novedades. Como muestro en los dos últimos capítulos del trabajo, la idea fundamental de Fox fue intentar mover la balanza de poder a favor del Ejecutivo en sus iniciativas de reforma al sistema presupuestario. Eso tampoco es demostración de mucha imaginación ni de talento para la política, por otra parte.

económico, sino también con las herencias recientes de la rectoría modernizadora la cual, por otra parte, tiene un sustento constitucional innegable. Pero es la política, y no la ley, lo que mejor explica este fenómeno.

En ese proceso, obviamente sobresalen las diferencias ideológicas y programáticas con los partidos políticos y entre los mismos en el Congreso tanto durante el proceso de aprobación legislativa del presupuesto así como en la reforma del marco institucional –de las reglas del juego, pues- del proceso presupuestario una vez desgastado el sistema priísta que encapsuló la autoridad presupuestaria en el Ejecutivo Federal y la negociación sobre el mismo en el partido hegemónico. Estas son las fuentes de las tendencias conflictivas en la negociación presupuestal en México. La dispersión del poder de decisión tanto en la arena legislativa federal como entre los tres ámbitos de gobierno, producto del estado actual de nuestro sistema de partidos, es la variable que los analistas de la *noción negativa* del proceso presupuestario han subrayado en sus estudios, como mostré recién en el primer capítulo.

En segundo lugar, sin embargo, el régimen político mexicano está provisto de un entramado institucional para la formación del consenso. En respuesta a los abogados de la reforma del régimen político en dirección mayoritaria, sólo queda recordarles que el régimen ya posee el federalismo y el bicameralismo como instrumentos institucionales para la concertación del desarrollo nacional -tendencias mostradas también en los siguientes dos capítulos. En efecto, en el caso de nuestro interés en este texto, la arena legislativa permite el contacto y la negociación no sólo entre los partidos políticos y el gobierno federal, sino también entre niveles de gobierno. Aquí se encuentran los componentes consensuales del régimen. Es decir, en el Congreso y en el federalismo los rasgos mayoritarios de nuestro sistema presidencial de gobierno se matizan, y por ello en mi opinión, como he venido sosteniendo en este trabajo, resultan fundamentales en la reforma democrática del régimen a través de uno de sus pilares fundamentales: el sistema presupuestario. La postura no es poca cosa. Es a favor de las instituciones consensuales y no de los formatos mayoritarios de la democracia o de los sistemas mayoritarios de gobierno.

Por lo pronto, sin embargo, es menester mostrar las tendencias del nuevo equilibrio de fuerzas más allá de mis buenas intenciones reformistas. Véase en la información siguiente los indicadores fundamentales al respecto. Nótese cómo las participaciones mantienen un

nivel estable durante las administraciones federales *modernizadoras* priístas con un promedio de participación de 3% del PIB como parte del gasto primario.<sup>64</sup>

**CUADRO 14**  
**PARTICIPACIONES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO PORCENTAJE DEL PIB EN EL GASTO PRIMARIO Y EN EL GASTO NO PROGRAMABLE, 1982-2000**

AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
%	2.4	3.1	3.0	2.7	2.5	2.6	2.9	2.7	2.9	2.8	2.9	3.0	2.9	2.7	2.8	3.0	3.0	3.0	3.1

Fuente: elaboración propia a partir de las información presentada por la SHCP (2000).

**CUADRO 15**  
**PARTICIPACIONES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO PROPORCIÓN DEL PIB EN EL GASTO NO PROGRAMABLE EN TRES GOBIERNOS PRIÍSTAS MODERNIZADORES, 1982-2000**

Miguel De la Madrid (1982-1988)	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Ernesto Zedillo (1994-2000)
2.7	2.9	2.9

Fuente: elaboración propia a partir de la información presentada por la SHCP (2000).

Véase, ahora, cómo a partir de la ocurrencia del gobierno sin mayoría, el gasto federal descentralizado repunta. Pero el anterior instrumento, el de las *participaciones* –ramo 28 del PEF-, cede su sitio a una mayor importancia de un sistema basado en las *aportaciones* –ramo 33- y en los *apoyos* –ramo 39-, que globalmente han desplazado al ramo 28 como el principal proveedor del gasto federal descentralizado. Ese ramo 28 era, dentro del presupuesto, el ramo que mejor ejemplificaba la dependencia financiera de las entidades respecto de las participaciones federales. Respecto al gasto para la educación descentralizada, el ramo 25, ya hablé de ello en páginas precedentes.

El cuadro y las gráficas siguientes son contundentes. El *nuevo gasto federalizado*, es decir, los ramos 33 y 39 en forma conjunta, siempre tienen una proporción mayor que las participaciones en las transferencias a las entidades federativas. Pero esa proporción no hubiese sido posible sin la existencia de un Congreso tan plural como el actual. En efecto, véase a partir de estos datos y de la información presentada sobre la influencia legislativa sobre el PEF que los legisladores aumentaron los recursos de esos ramos de forma sistemática. Finalmente, fueron los diputados, y no el Ejecutivo, quienes crearon el ramo 39.

En una evaluación general, bajo las tendencias descentralizadoras buena parte de los recursos que antes se concentraban en la inversión pública federal, uno de los principales

<sup>64</sup> El gasto primario contiene el gasto no programable, en el cual se integran los recursos de las participaciones, así que el porcentaje es el mismo.

instrumentos de la conducción centralizada del desarrollo en el Ejecutivo federal, ahora son ejercidos por las entidades federativas y por los municipios.

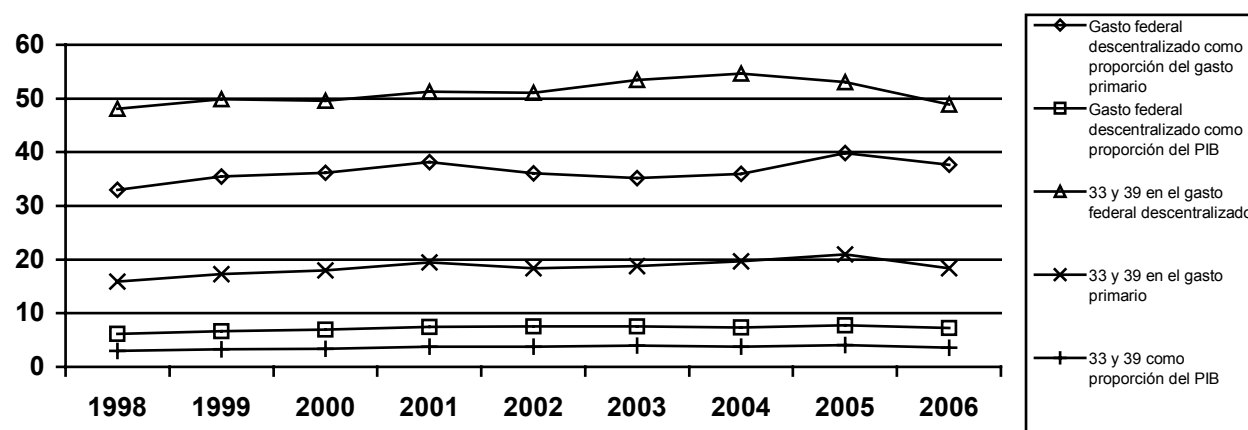
**CUADRO 16**  
**GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO, 1998-2006**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Participación porcentual en el gasto federal descentralizado:</b>									
<b>Ramo 33</b> Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	48.1	49.9	47.8	48.3	48.0	47.5	45.8	45.6	45.4
<b>Ramo 25</b> Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	4.3	3.9	3.6	3.4	3.3	3.4	3.0	3.1	5.2
<b>Ramo 28</b> Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	47.6	46.2	46.8	45.4	45.6	43.2	42.4	43.9	45.3
<b>Ramo 39</b> Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	--	---	1.8	3.0	3.1	5.9	8.8	7.4	3.5
<b>Participación conjunta de los ramos 33 y 39 en el gasto federal descentralizado</b>	<b>48.1</b>	<b>49.9</b>	<b>49.6</b>	<b>51.3</b>	<b>51.1</b>	<b>53.4</b>	<b>54.6</b>	<b>53.0</b>	<b>48.9</b>
<b>Participación porcentual en el gasto primario:</b>									
<b>Ramo 33</b> Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	15.9	17.7	17.3	18.4	17.3	16.7	16.5	18.1	17.1
<b>Ramo 25</b> Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	1.4	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.1	1.2	1.9
<b>Ramo 28</b> Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	15.7	16.4	16.9	17.3	16.5	15.2	15.3	17.5	17.0
<b>Ramo 39</b> Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	---	---	0.7	1.1	1.1	2.1	3.2	2.9	1.3
<b>Participación conjunta de los ramos 33 y 39 en el gasto primario</b>	<b>15.9</b>	<b>17.3</b>	<b>18.0</b>	<b>19.5</b>	<b>18.4</b>	<b>18.8</b>	<b>19.7</b>	<b>21.0</b>	<b>18.4</b>
<b>Participación porcentual en el PIB:</b>									
<b>Ramo 33</b> Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	2.98	3.31	3.30	3.60	3.61	3.59	3.39	3.52	3.32
<b>Ramo 25</b> Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	0.26	0.26	0.24	0.24	0.23	0.23	0.21	0.24	0.38
<b>Ramo 28</b> Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	2.95	3.06	3.07	3.14	3.12	2.95	2.92	3.39	3.30
<b>Ramo 39</b> Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	---	---	0.12	0.20	0.21	0.41	0.60	0.57	0.26
<b>Participación conjunta de los ramos 33 y 39 como proporción del PIB</b>	<b>2.98</b>	<b>3.31</b>	<b>3.42</b>	<b>3.80</b>	<b>3.82</b>	<b>4.00</b>	<b>3.8</b>	<b>4.09</b>	<b>3.58</b>
<b>Participación del gasto federal descentralizado como proporción del gasto primario</b>	<b>33.0</b>	<b>35.5</b>	<b>36.2</b>	<b>38.1</b>	<b>36.1</b>	<b>35.2</b>	<b>36.0</b>	<b>39.8</b>	<b>37.6</b>
<b>Participación del gasto federal descentralizado como proporción del PIB</b>	<b>6.20</b>	<b>6.62</b>	<b>6.92</b>	<b>7.47</b>	<b>7.52</b>	<b>7.57</b>	<b>7.40</b>	<b>7.72</b>	<b>7.30</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información presentada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Gasto federal descentralizado, 1998-2006, millones de pesos a precios constantes del 2006* y *Gasto federal descentralizado 1998-2006, millones de pesos corrientes*.

Nótese que en tanto los recursos para los ramos del *viejo gasto federalizado* –el 25 y el 28- tienden a ser constantes, el gasto de los ramos 33 y 39 va al alza.

GRÁFICA 6  
TENDENCIAS EN EL GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO, 1998-2006



Ahora veamos la relación entre política y presupuesto en el periodo de estudio. Véase la tendencia ascendente de la participación del gasto federalizado en el gasto primario en los nueve años de gobierno sin mayoría. Aquí ha estado una de las claves para entender por qué el temido escenario de parálisis institucional no se presentó. Se trata, a fin de cuentas, del mejor indicador del entendimiento entre actores. El Ejecutivo contó con un contrapeso al *bloque opositor* en el Senado y la participación panista más cercana al PRI que al PRD en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura. Esto permitió al gobierno de Zedillo mantener cierto control sobre las tendencias de este tipo de gasto. Ante la mayor dispersión de poder de decisión en el Congreso y en los tres ámbitos de gobierno después del año 2000, el gobierno de Fox y los políticos hicieron lo que habían aprendido en los tres años previos: hacer mutuas concesiones sin renunciar, por supuesto, a la amenaza de reventar la aprobación de las finanzas públicas como forma de presionar a las contrapartes.

Véase, primero, que los indicadores del presupuesto muestran una aquiescencia final del Congreso para mantener la estabilidad. Y véase, segundo, la concesión presidencial de mayor gasto descentralizado para la pluralidad partidaria que ha hecho efectiva su capacidad de influir en las finanzas públicas a través de sus *conexiones congresionales*. De sus grupos parlamentarios, pues.

Y la renovada fuerza de la arena legislativa tiene su explicación precisamente en la creciente pluralidad a nivel nacional. Si en el sistema político centralizado en un partido hegemónico la autoridad fiscal y la asignación del gasto también se centralizaron, es obvio que la variable fundamental en la actualidad es la descentralización de la política.



En efecto, me refiero a la influencia de la competencia partidaria por el poder y a la importancia que tiene el presupuesto en la misma. En este sentido, la *regla* es que a mayor competitividad electoral corresponde una mayor presión hacia los partidos, gobernantes y funcionarios públicos para demostrar efectividad en las tareas del gobierno (Sartori, 1999).

Así, me parece que la hipótesis más viable, desde la perspectiva de la Ciencia Política, es que la aprobación del presupuesto se ha convertido en el principal instrumento en manos de dichos actores no sólo para competir electoralmente tanto a nivel federal como local, sino también para promover y cumplir sus compromisos ideológicos, estatutarios y de campaña. En este sentido, el presupuesto es un gran instrumento político para aumentar el *crédito electoral* ante los ciudadanos como realizadores de obras y como prestadores de servicios públicos. Esta es la presión típica sobre los partidos que se encuentran en el cargo y desean conservarlo.

Por su lado, los partidos opositores –los que quieren ganar los cargos y echar a los adversarios de los mismos- usan la facultad del Congreso para aprobar los presupuestos tanto para promover programas y proyectos acorde con sus compromisos ideológicos y programáticos así como para satisfacer demandas de sus simpatizantes –materiales o incluso ideológicas- sin estar en el gobierno. Se trata de una situación típica en las prácticas consuetudinarias en el periodo de gobierno sin mayoría. Por ejemplo, el PAN logró del PRI y del presidente Zedillo mayores recursos para las entidades federativas y los municipios –dado que se trata del partido que mayores triunfos municipales y estatales había cosechado después del PRI- en la LVII Legislatura a cambio de su cooperación en las coaliciones para aprobar el presupuesto así como para impedir que el PRD impulsara mayor intervencionismo a través del gasto. Para el PAN en esa Legislatura, la estrategia de jugar al *partido pivote de segundo lugar* fue acertada al lograr concesiones al mismo tiempo que frenó los impulsos estatistas del PRD, los cuales los panistas no toleran ni de oídas.

Precisamente, los partidos han aprendido a estas alturas del juego que a través de sus delegaciones parlamentarias pueden influir no sólo sobre el origen y uso de los recursos públicos, sino también sobre sus posibilidades de ganar elecciones aumentando el gasto a rubros electoralmente provechosos, así como disminuir las posibilidades de sus rivales reasignando recursos.

Y en el periodo de estudio el acicate electoral viene no sólo de los procesos electorales federales, sino también del nivel local. Es decir, de la disputa por las gubernaturas y por los

gobiernos municipales. Se trata, en este sentido, de la influencia del intenso calendario electoral en un país que se caracteriza por la gran cantidad de procesos electorales no concurrentes con las elecciones federales. Bajo gobierno sin mayoría, en ese sentido, las arenas políticas locales se han reactivado.<sup>65</sup> Ese es un elemento fundamental de la descentralización de la vida política en el México actual, tan relevante como la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997 y el relevo partidario en la Presidencia de la República en el 2000.

Una vez aprobado el presupuesto en el Congreso federal es en el nivel local en el cual los gobiernos estatales y municipales, así como los partidos y los legisladores locales deciden el uso que se dará a los recursos que sus delegaciones parlamentarias han provisto. Este gasto, a fin de cuentas, puede ser acreditado por los ciudadanos y por los electores como obras y servicios públicos prestados por partidos específicos, así como por gobernantes de carne y hueso, con nombre y apellido.

Además, llevar un pedazo extra del puerco a las localidades no sólo se relaciona con las presiones electorales de los partidos y de los políticos. En la actualidad, la desigualdad regional constituye un verdadero reto para el desarrollo nacional.

La apertura comercial somete a los actores políticos a una intensa batalla por la distribución de los recursos para el desarrollo debido a que en el nuevo modelo económico volcado al exterior la infraestructura es la clave para la atracción de las inversiones. Las nuevas reglas de la rectoría del Estado ha sometido a las localidades a desafíos de financiamiento que no conocían aquellos folclóricos caciques formados en el intervencionismo estatal, así como en la subordinación al Ejecutivo Federal y al PRI nacional a cambio de un sistema electoral con los triunfos priístas asegurados y la discrecionalidad en el uso -y abuso- de los dineros públicos.

La otra fuente de desafíos a los niveles estatal y municipal de gobierno proviene de los escandalosos rezagos en desarrollo social en nuestro país. Es justo decir que los *neoliberales* no inventaron esos rezagos, pues provienen en buena medida del uso faccioso del presupuesto, y sobre todo de la inversión pública federal, en los tiempos de la demagogia intervencionista.<sup>66</sup> Así, las regiones en México arriban al siglo XXI con

---

<sup>65</sup> Como escribo en la agenda de investigación, otros trabajos deberán indagar acerca del papel político del presupuesto en las legislaturas locales, así como en la competencia por el gobierno estatal y por los gobiernos municipales.

<sup>66</sup> Díaz Cayeros (1997a) ha estudiado, entre otros, ese asunto.

profundos rezagos sociales, y ahora que la gobernabilidad nacional depende cada vez más de la capacidad de las localidades para enfrentar sus propios desafíos, las representaciones parlamentarias de los partidos políticos constituyen la *conexión congresional* indispensable para competir por los escasos recursos del gasto social. Esta es la concepción *conflictiva* del presupuesto, a la que me he referido en las primeras páginas de este trabajo.

Véase en la información del cuadro siguiente, como los recursos que integran el ramo 33 precisamente están volcados a proveer de recursos para la infraestructura local y para hacer frente a los rezagos sociales heredados. En el anterior sistema presupuestario priísta, se trataba de recursos que con frecuencia tenían que ver con las prioridades presidenciales en turno en la inversión pública federal y en la política de gasto social. A partir de su creación en la iniciativa de PEF para 1998, buena parte de esos recursos fueron integrados en fondos de aportaciones federales como complemento de los recursos correspondientes a las entidades federativas y a los municipios como participantes en la recaudación federal.

También es importante señalar que la creación del ramo 33 implicó un límite precisamente a la discrecionalidad presidencial pues su integración y funcionamiento se encuentran regulados en la Ley de Coordinación fiscal (Secretaría de Gobernación, 2000). Así, quedan a salvaguarda razonable tanto de la Presidencia de la República como de eventos financieros adversos. Por otra parte, su fórmulas de asignación tienden a ser cada vez más redistributivas y las reglas de operación más claras que en el antiguo sistema presupuestario centralizado en el Ejecutivo Federal, aunque el avance en la transparencia y equidad ha sido un asunto que no termina por dejar satisfechos a todos los participantes en el SNCF (Presupuesto-CIDE, 2004; Mogollón, 2003).

**CUADRO 17**  
**INTEGRACIÓN DEL RAMO 33**

FONDO	DESCRIPCIÓN
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	- Su antecedente es la descentralización de la educación básica en el sexenio de Carlos Salinas. Canaliza los recursos que en algún tiempo se entregaban a las entidades federativas, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) a través del ramo 25. Los recursos del ramo 11 Educación corresponden, por su parte, a las funciones que la Ley General de Educación reserva a la Federación.
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	- Su antecedente es el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (ACDIS) firmado en 1996 por parte de las entidades federativas y del Ejecutivo federal. Su objetivo es preservar la capacidad operativa de las entidades y pretende una mayor equidad del gasto al distribuir los recursos remanentes mediante una fórmula de asignación, buscando otorgar mayores recursos a aquellas entidades con mayores necesidades y rezagos.
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	- Fue creado por la Cámara de Diputados en la aprobación del PEF para 1998 durante el proceso de dictamen de la iniciativa presidencial. Su objetivo es fortalecer la capacidad tanto de los estados como de los municipios para atender la necesidades de provisión de infraestructura básica para la población en pobreza extrema. Fue constituido con dos fondos. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal. Este último fondo fue constituido con los recursos del Programa de Prioridades Estatales del ramo 26, por lo que gran parte de los recursos del Pronasol fueron reorientados a este fondo. El FAIS constituye la principal fuente de ingresos locales para el combate a la pobreza extrema y está estipulado que sus recursos han de ser invertidos en agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica educativa, de salud, mejoramiento de vivienda, de caminos rurales e infraestructura rural.
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN)	- Fue también la Cámara de Diputados la creadora de este fondo durante el dictamen de la iniciativa presidencial de PEF para 1998. Sus objetivos centrales son fortalecer la hacienda pública y aliviar la deuda municipal. Adicionalmente, atender requerimientos de gasto para la atención de la seguridad pública municipal.
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	- Se trata del fondo con menos reglas claras de operación, integrado mayormente por los recursos que descentraliza el DIF nacional y el Comité de Administración y Construcción de Escuelas (CAPFCE). En términos generales, se supone que ha de ser distribuido en el aumento de la matrícula escolar, en el abatimiento del rezago educativo y de la marginación. También se utiliza en la provisión de desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social a la población en pobreza y en desamparo, así como al equipamiento y rehabilitación de las infraestructura física de los niveles de educación básica y superior.
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	- Fue creado en 1999, e integrado con los recursos para las entidades federativas una vez descentralizada la educación tecnológica (Conalep) y de los adultos (INEA).
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	- Fue creado también en 1999 con los recursos federales distribuidos entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Es interesante notar, sin embargo, que los registros oficiales sólo registran aportaciones para el año 2006. Según la fuente utilizada en la elaboración de este cuadro, la explicación es que no se entregaron los recursos que por ley le corresponderían a este fondo en seis años de vigencia.

Fuente: elaboración propia a partir de la información de Presupuesto-CIDE (2004).

Otro indicador presupuestario importante del cambio político en México es la creación del ramo 39. En tanto durante la LVII Legislatura los actores más importantes en la determinación del gasto federal descentralizado habían sido los legisladores federales y el Ejecutivo en el plano nacional, y los secretarios de finanzas de los gobiernos estatales en el plano estatal, la creación de este ramo, el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), contó con el cabildeo directo de los gobernadores en el Congreso federal. En efecto, ante las negativas reiteradas del secretario de Hacienda para escuchar las demandas de mayores recursos para aliviar la carga presupuestal de las entidades federativas, los gobernadores organizados en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) –primero los priístas y los perredistas, a los cuales eventualmente se unieron también los gobernadores panistas- acudieron directamente a la Cámara de Diputados a fin de proponer la creación de otro fondo de gasto federalizado (Soria Romo, 2004).

La reticencia gubernamental se expresó, primero, en el bloqueo a la iniciativa presentada en 1999 por el PAN, el PRD, el PT y el PVEM –el *bloque opositor* del momento- para crear dentro del ramo 33 el “Fondo de Fortalecimiento de las Entidades Federativas”. Como mostré en la información de la influencia legislativa sobre el PEF, en la LVIII Legislatura los diputados integraron el PAFEF al ramo 23, en tanto que las iniciativas presidenciales no suelen proponer asignaciones para el rubro, las cuales son provistas por los legisladores mediante reasignaciones en otras categorías de gasto. Finalmente, el fondo se convirtió en el ramo 39 a partir de la aprobación del PEF para 2003. Precisamente los diputados lo crearon a fin de ponerlo bajo el resguardo de la Ley de Coordinación Fiscal, y así evitar los continuos recortes que la SHCP hacía al fondo de manera discrecional y reiterada.

¿Qué significa, en términos sencillos, toda esta información?

Para empezar, se trata de una demostración del uso del presupuesto para la formación de las coaliciones indispensables para la gobernabilidad en el nuevo sistema político mexicano en el cual finalmente se ha descentralizado la vida política e institucional del país. Así, los peores presagios de algunos que veían en la dispersión de poder en el Congreso la antesala del caos por ausencia de presupuesto aprobado no se cumplieron porque la clase política no ha estado dispuesta a volar la gobernabilidad al negarse a aprobar el presupuesto. Ha resultado más redituable negociar, hacer concesiones y aprobar el paquete financiero que reventar el procedimiento de su aprobación, en pocas palabras.

Y véase que la tendencia de entendimiento se rompe abruptamente en el presupuesto del 2005. La explicación es sencilla. Como muestro en los siguientes capítulos, a partir de la LIX Legislatura, por diversas razones, el entendimiento entre Ejecutivo y Legislativo se deterioró. Y el punto más alto del desencuentro se dio precisamente en la aprobación del paquete financiero para 2005. Véase que los niveles del gasto descentralizado en el último año de gobierno foxista, en ese sentido, cayeron casi a los niveles del 2000, el año de la transición. Y el fin del periodo se expresa mejor en la caída de la línea de la participación conjunta de los ramos 33 y 39 –el *nuevo gasto federalizado*–, precisamente. Es decir, el Ejecutivo termina retirándose del juego del consenso legislativo sobre el presupuesto. Se trata, en términos simples, de uno de los mejores indicadores del fin de la estrategia foxista de cooperación entre Ejecutivo y Legislativo en el sentido de la sentencia célebre *el Presidente propone y el Congreso dispone*.

No es mi intención despreciar el valor de la estrategia, clave para el mantenimiento de la gobernabilidad en nuestra naciente democracia. Pero esa estrategia consensual tiene la desventaja de que no se ha consolidado institucionalmente. De ahí la volatilidad de las coaliciones legislativas y entre el Ejecutivo y el Congreso en materia presupuestaria ante el efecto de eventos coyunturales en los ánimos negociadores de los actores políticos. La ventaja, paradójicamente, es que ha permitido considerable flexibilidad para enfrentar los desafíos de las novedades en el mapa político nacional pluralizado, así como de eventos políticos y financieros imprevistos.

Pero sin duda, es preferible la institucionalización de las prácticas consensuales. Es un axioma de la *sabiduría* institucional que para ser exitosa una democracia proporcional requiere de un marco adecuado para la promoción de pautas duraderas de compromiso entre Ejecutivo y Legislativo (Laver and Schofield, 1990; Lanzaro, 2001). Y esta es la clave para los sistemas presidenciales que como el nuestro, combinan un formato mayoritario de gobierno en el plano federal y un sistema de partidos que dispersa el poder en el Congreso y en los gobiernos estatales y municipales.

Algún lector podrá objetarme usando mi propio argumento, señalado en el capítulo primero. Es decir, ¿y qué hay con la polarización en el sistema de partidos? Precisamente un marco institucional adecuado sienta las bases a largo plazo para la consolidación de las tendencias consensuales por sobre las conflictivas.

El problema es que las ventajas financieras para consolidar las prácticas consensuales a partir de la administración de este pilar del régimen democrático, las relaciones entre Poderes y ámbitos de gobierno<sup>67</sup> en el sistema presupuestario, se están agotando. El primer problema es la excesiva dependencia del presupuesto federal respecto de los ingresos petroleros, en los cuales PEMEX ha sido la gallina de los huevos de oro en un sistema presupuestario con escasez crónica de recursos tributarios. En los años recientes, el promedio de aportación del sector de los hidrocarburos al gasto público ha sido de 30%, pero últimamente ha tendido a aumentar. Así, de 1998 a 2002 un tercio del PEF fue financiado con ingresos del petróleo, pero en 2004 el porcentaje aumentó a 36% del total de ingresos del sector público presupuestario. Tan sólo en ese año, los ingresos del gobierno federal dependieron en 50 % de recursos petroleros (Moreno y Dávila, 2004). Véase, por otra parte, que los ingresos petroleros excedentes también se han estado usando para parchar coyunturalmente varias deficiencias del financiamiento del sector público.

**CUADRO 18**  
**INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL, 1985-2000**  
(Porcentaje del total)

CONCEPTO	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Sector petrolero:</b>	45.0	38.3	43.3	35.0	31.8	29.5	28.8	28.3	18.0	27.2	35.3	37.6	36.0	31.4	31.1	25.1
- Aportaciones de PEMEX	36.5	26.5	33.4	24.4	30.9	25.1	24.1	21.3	11.1	17.1	29.1	32.4	29.2	20.1	18.1	19.9
- Gasolina y otros combustibles	8.5	11.8	9.9	11.1	8.9	4.4	4.7	7.0	6.9	10.1	6.2	5.2	6.8	11.3	13.0	5.2
<b>Sector no petrolero:</b>	55.0	61.7	56.7	65.0	68.2	70.5	71.2	71.7	72.9	72.8	64.7	62.4	64.0	68.6	68.9	74.9
- Tributarios	49.8	55.6	50.4	57.8	55.7	59.9	62.5	61.0	64.3	61.6	51.1	48.7	51.7	59.2	60.7	67.0
- No tributarios	5.2	6.1	6.3	7.2	12.6	10.6	8.6	10.7	8.6	11.1	13.4	13.7	12.3	9.5	8.2	7.9
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elizondo Mayer-Serra (2001).

Si el petróleo fuese inacabable y el mundo continuase moviéndose a partir de quemar hidrocarburos, además de que sus altos precios actuales estuvieran asegurados por largos periodos de tiempo quizá el asunto no sería tan apremiante.

Y así como los estadistas usaron el petróleo en los años setenta para dar un último impulso al intervencionismo estatal, los *modernizadores priístas* lo usaron para parchar el presupuesto ante la cancelación reiterada, por razones diversas, de una reforma fiscal que proveyera de fuentes estables y seguras de ingresos al gobierno federal. Y en la etapa más reciente, la de gobierno sin mayoría en el plano federal y de pluralización creciente en los

<sup>67</sup> Los administradores públicos llaman a esto *relaciones intergubernamentales* (Soria Romo, 2004). Aquí estoy más interesado en la democracia política como sistema de contrapesos y coordinación entre Poderes y niveles de gobierno, como desarrollé en el capítulo primero.

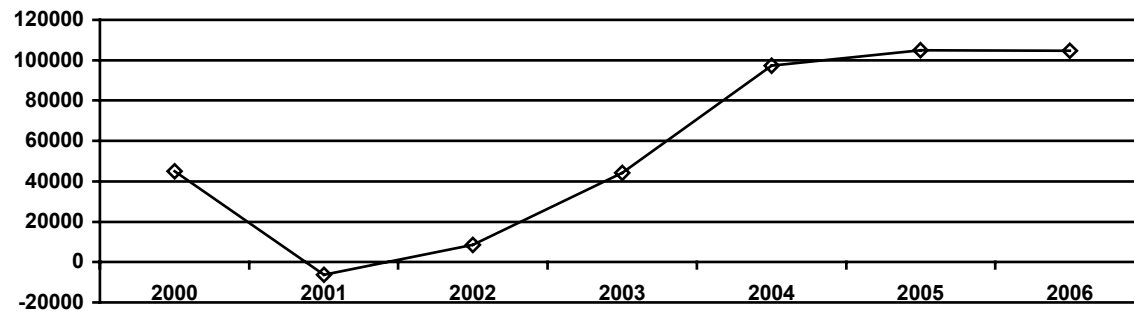
gobiernos municipales y estatales, los ingresos petroleros excedentes se han convertido también en una fuente importante para transferir recursos al gasto descentralizado como estrategia coyuntural para sostener la cooperación con el Congreso y con los gobiernos locales.<sup>68</sup> El asunto es que los precios de los hidrocarburos también dependen de eventos coyunturales, y sus variaciones repentinas no son extrañas, como se muestra en los datos del cuadro siguiente.

**CUADRO 19**  
**INGRESOS PETROLEROS EXCEDENTES EN MÉXICO, 2000-2006**  
(Millones de pesos)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
44 968.7	-6 317.5	8 441.1	44 147.8	97 320.8	104 919.6	104 658.0

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006d).

**GRÁFICA 7**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS EXCEDENTES, 2000-2006**



<sup>68</sup> El cuadro sobre el destino de los recursos petroleros excedentes muestra esta tendencia a partir de 2003. Desafortunadamente, no contamos con datos para años previos, aunque para el año 2000 el rubro *gasto no programable* podría significar que también ocurrió de esa forma.

Por otro lado, en otra parte (Carpio, 2002) así como en los capítulos precedentes y en el capítulo siguiente nuestro cómo el aumento en las estimaciones de ingresos petroleros permitieron a los diputados, en más de una ocasión, aumentar recursos para el gasto federal descentralizado.



**CUADRO 20**  
**DESTINO DE LOS INGRESOS PETROLEROS EXCEDENTES**

<b>AÑO</b>	<b>DESTINO</b>
<b>2000</b>	Gasto no programable, FEIP y amortización de la Deuda.
<b>2001</b>	Disminución de ingresos petroleros.
<b>2002</b>	Gasto programable (Para compensar la caída en la recaudación de ISR, IVA, IEPS, bienes y servicios suntuarios e impuesto a la importación)
<b>2003</b>	Gasto no programable, FEIP, para mejorar el balance económico y <b>transferencias a las entidades federativas.</b>
<b>2004</b>	Gasto programable (Compensar la recaudación no programada de ingresos no petroleros) Infraestructura de PEMEX, gasto no programable, FEIP, mejorar el balance y <b>transferencias a las entidades federativas.</b>
<b>2005</b>	Gasto programable (Compensar la recaudación programada de ingresos no petroleros). <b>Infraestructura</b> de PEMEX y <b>de las entidades federativas</b> , gasto no programable (mayor costo de los combustible para CFE y para fondos de desastres naturales), FEIP y para mejorar el balance económico del sector público.
<b>2006</b>	Gasto programable (Compensar principalmente la captación de ingresos propios de PEMEX, entre otros, y de desastres naturales). <b>Infraestructura</b> de PEMEX y <b>de las entidades federativas.</b> Gasto no programable, FEIP y para mejorar el balance económico.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006d). Negritas propias.

De ahí que aunque haya aumentado la eficiencia federal para extraer impuestos de los causantes cautivos, a medida que aumentaron los requerimientos presupuestales para apuntalar la transición y la gobernabilidad tras la transición, aumente la dependencia de ingresos no tributarios. En buena medida sobre esas bases ha aumentado el ingreso de estados y municipios a costa de transferencias federales (Cabrero y Carrera, 2004). En el cuadro siguiente se muestra un comparativo entre regiones y países. Véase que incluso para el promedio latinoamericano, esa dependencia en México es excesiva. Y en los años de gobierno sin mayoría esa dependencia no correspondió a subordinación de las entidades al Ejecutivo Federal por una sencilla razón: porque la vida política se descentralizó. La explicación, insisto, es política, no constitucional.

**CUADRO 21**  
**DEPENDENCIA FINANCIERA DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN 2000**

<b>CHILE</b>	<b>BRASIL</b>	<b>ALEMANIA</b>	<b>CANADÁ</b>	<b>U.S.A</b>	<b>OECD</b>	<b>L.A</b>	<b>BOLIVIA</b>	<b>ESPAÑA</b>	<b>MÉXICO</b>
5.7	16.3	24.5	27.5	29.3	35.2	39.4	44.0	61.2	91.7

Fuente: elaborado a partir de los datos presentados por Raich (2004).

Ese asunto se encuentra íntimamente relacionado con las deficiencias de nuestro sistema tributario. En particular, la ausencia de una reforma fiscal integral, un complicado sistema de tributación que hace más barato penal y administrativamente evadir impuestos que pagarlos, el carácter regresivo del sistema tributario el cual ha *capturado* a una base limitada de causantes sobre los cuales recae la mayor carga impositiva, así como una serie de exenciones y privilegios a las empresas más grandes tras la fachada de políticas fiscales

para la promoción de la inversión, han convertido a México en uno de los países con recaudación tributaria más baja.

**CUADRO 22**  
**RECAUDACIÓN TRIBUTARIA. COMPARACIÓN INTERNACIONAL**  
**(Porcentaje del PIB)**

PAÍS	1995	1998
Croacia	43.0	43.3
Polonia	36.7	32.8
República Checa	37.5	31.6
Uruguay	27.6	30.0
Estonia	33.2	29.9
África del Sur	25.2	24.5
Brasil	18.6	19.8
Malasia	20.6	18.9
Chile	17.8	18.4
Panamá	20.1	18.4
Corea	17.7	17.3
Botswana	28.1	14.7
Venezuela	14.8	12.8
Libano	10.8	12.7
Argentina	11.9	12.4
México	9.3	10.5

Fuente: Elizondo Mayer-Serra (2001).

En el capítulo sobre la influencia legislativa en el presupuesto mostré a detalle la reticencia de los legisladores federales, por otra parte, a crear nuevos impuestos o a aumentar los existentes a fin de financiar las modificaciones al PEF. En efecto, políticamente resulta más redituable aumentar gasto social y gasto federalizado que aumentar impuestos. En el esquema tributario actual, la mayor carga política de la impopular tarea de cobrar los impuestos recae sobre el Ejecutivo federal, en tanto que la cosecha de los beneficios en imagen y en promoción electoral de los aumentos y las reasignaciones está siendo repartida entre los diversos actores involucrados en el proceso de aprobación de las finanzas públicas. Es decir, se trata de un sistema que concentra la recaudación pero reparte más o menos equitativamente a lo largo del mapa político nacional, con las nuevas tendencias redistributivas del SNCF y gracias a la dispersión del poder en el Congreso federal, los beneficios de la cooperación.

**CUADRO 23**  
**INGRESOS PRESUPUESTALES DEL SECTOR PÚBLICO, 2001-2006**  
**(Estructura porcentual)**

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Ingresos presupuestarios:</b>	100	100	100	100	100	100
Gobierno federal	73.85	71.30	70.79	71.71	72.52	68.88
Tributarios	51.50	52.49	47.89	43.48	41.61	39.26
No tributarios	22.35	18.82	22.89	28.23	30.91	29.62
Organismos y empresas	28.15	28.70	29.21	28.29	27.48	31.12
PEMEX	8.14	10.81	10.98	10.77	9.52	14.01
Otras entidades	18.01	17.88	18.23	17.52	17.96	17.11

Fuente: elaboración propia a partir de la información de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Balance económico del sector público, 1980-2007*.

Para finalizar este capítulo, señalo que ciertamente la relación entre Ejecutivo y Legislativo en estos nueve años de gobierno sin mayoría ha tenido la virtud de promover la estabilidad de las finanzas públicas, indispensable para el crecimiento a largo plazo, con una profundización de las tendencias descentralizadoras de la política nacional. Esta descentralización debe ser un cimiento sólido para la reforma de nuestro federalismo. La cooperación entre instituciones y ámbitos de gobierno autónomos es el corazón de la gobernabilidad democrática.

Por el momento, sin embargo, ya hay evidencias de que la estrategia está generando efectos perversos. El más notable es que se nota ya una reducción en los esfuerzos locales para aumentar la propia recaudación, la aportación de recursos propios para atender sus necesidades así como en el uso eficiente y responsable de los recursos descentralizados.

En el caso del FAEB, por ejemplo, gran parte de los estados lo consideran como una fuente sustituta de recursos y por ello han reducido la aportación de recursos locales a la educación federalizada ante la ausencia de reglas que incentiven el incremento de las aportaciones locales (Presupuesto-CIDE, 2004). En el caso de la concesión a las entidades federativas para gravar la venta de bienes y servicios a partir de la aprobación de la LIF para 2002, ninguna entidad federativa ha instrumentado estos impuestos (Soria Romo, 2004). La explicación es que, a fin de cuentas, es más cómodo recibir transferencias que crear o aumentar impuestos locales.

En cuanto a la eficiencia, hay indicios precisamente de que los estados que más recaudan para financiar sus necesidades son precisamente los que mejor gastan, en tanto que los más dependientes de las transferencias federales son los más ineficientes (Gutiérrez, 2003). A la ineficiencia y al despilfarro local suele colaborar el hecho de que el gobierno federal es el aval de la deuda de las entidades federativas. En caso de que algún gobierno

local no pueda cubrir el servicio de su deuda, el gobierno federal lo hace (Sempere y Sobarzo, 1994; Díaz Cayeros, 1997).

**CUADRO 24**  
**COMPARACIÓN DE LOS IMPUESTOS RECAUDADOS POR LOS GOBIERNOS**  
**SUBNACIONALES**

MÉXICO, 1999		PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA		PROMEDIO DE LA OECD	
% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB
5.6	0.5	14.5	2.3	18.7	9.0

Fuente: elaborado a partir de los datos presentados por Raich (2004).

El límite a esta solución pragmática sustentada en el uso del presupuesto para apuntalar la gobernabilidad en el contexto de alta dispersión de poder en los últimos nueve años es el financiamiento, tal y como ocurrió con la estrategia intervencionista en el pasado. Y en el futuro inmediato, las presiones sobre dicha estrategia son la alta dependencia de los recursos petroleros, los cuales por definición son inseguros; el agotamiento de los recursos extraordinarios por venta de empresas paraestatales, pues la mayor parte de las mismas ya ha sido desincorporada; así como la necesidades crecientes de inversión en infraestructura en un México que a través de su presupuesto, quiere ser moderno y democrático al mismo tiempo que arrastra las herencias de su pasado de intervencionismo estatal, del *antiguo régimen* autoritario y de la *reforma modernizadora del Estado desde el Estado*.

## CAPÍTULO 5

### ARENA LEGISLATIVA Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO FEDERAL: LOS ACTORES, LA COOPERACIÓN Y LOS CHOQUES

Durante el largo periodo de gobierno unificado bajo control del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el proceso de aprobación legislativa del presupuesto federal se caracterizó por estar bajo control de la mayoría legislativa de dicho partido. El control que el PRI ejerció tanto sobre los órganos de gobierno así como sobre el sistema de comisiones en nuestro Congreso fueron el sustento institucional de la centralización de la política fiscal y de la asignación de recursos en el Ejecutivo federal en el sistema político que funcionó en la lógica del presidencialismo y del partido hegemónico en nuestro país.

El efecto de la centralización de la política presupuestaria en un solo centro nacional de negociación y concertación fue la anulación en grados diversos de los contrapesos que deberían generarse en la negociación entre la Legislatura y el Ejecutivo. Uno de los efectos de la nueva correlación de fuerzas a partir de la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997 así como de la creciente pluralización en los tres niveles de gobierno, ha sido el reforzamiento de la independencia de la Legislatura federal como la arena institucional de negociación y aprobación de las finanzas públicas negociada entre las representaciones parlamentarias de los partidos políticos y el gobierno nacional.

En la reactivación de la arena legislativa nacional como contrapeso a la autoridad presupuestaria presidencial en la aprobación de las finanzas públicas, los partidos se han transformado en los actores centrales de la renovada autoridad presupuestaria de nuestra Legislatura. Desde una perspectiva positiva de cambio democrático, *el poder de la bolsa* en el Congreso se ha repartido entre más actores generando un contrapeso legislativo más vigoroso frente a la autoridad presupuestaria presidencial.

En este capítulo evalúo junto a las pautas de cooperación entre actores en la aprobación del presupuesto las tendencias al conflicto entre Poderes y entre las representaciones parlamentarias durante la aprobación legislativa de las finanzas públicas en ese contexto. Así, analizo el desarrollo del procedimiento en cada una de las Legislaturas estudiadas. Pretendo mostrar precisamente que la arena legislativa ha recobrado su papel como la institución del encuentro entre los actores políticos en la negociación y aprobación de las finanzas públicas. Y que es en la nueva arena legislativa en la cual se expresan las

tendencias mayoritarias y conflictivas, pero también las cooperativas, en nuestra naciente democracia.

En ese sentido, muestro que el entendimiento entre el PRI y el PAN en el tema presupuestario fue clave en la LVII legislatura. Precisamente Acción Nacional utilizó su posición *opositora* para obtener concesiones importantes del Ejecutivo y de su partido en el gasto para las entidades federativas a cambio de su apoyo en contra de las demandas perredistas de mayor intervencionismo estatal en la economía a través del presupuesto federal. Además de las coincidencias entre PRI y PAN, en la LVII Legislatura el control mayoritario que el PRI mantuvo en el Senado fue un factor que moderó en los grupos parlamentarios *opositores* la intención de introducir cambios más radicales al presupuesto.

Sobre la LVIII Legislatura, muestro que se trató de un periodo de notable entendimiento entre Poderes y entre grupos parlamentarios en el tema presupuestario a diferencia de lo ocurrido en la Legislatura precedente. Al entendimiento colaboró la convicción ampliamente compartida entre los actores involucrados en el proceso presupuestario sobre la necesidad de superar la conflictiva dinámica del procedimiento observada en la LVII Legislatura. Pero ante la mayor dispersión de *poder de la bolsa* entre actores ese entendimiento, sin embargo, pasó por una mayor influencia legislativa sobre las iniciativas presidenciales que si bien ha tenido el efecto positivo de ofrecer una vía al acuerdo para alejar la temida parálisis institucional, también ha tensado la coherencia y la capacidad financiera de nuestro presupuesto por la gran cantidad de concesiones que han de hacerse para asegurar el éxito del trámite legislativo.

Así, en tanto durante los primeros dos años de la LVII Legislatura las coaliciones PRI-PAN aprobaron el presupuesto, a partir del año 2000 se requieren más partidos coaligados para lograr la mayoría necesaria lo que se traduce en mayores cambios a las iniciativas presidenciales. Como he argumentado en los capítulos precedentes, esto no significa que la Legislatura haya cambiado radicalmente la política presupuestaria presidencial, sino que ha centrado el ejercicio de sus facultades legislativas en materia de finanzas públicas en algunas categorías de gasto e ingresos como se mostró a detalle en las páginas precedentes.

Sobre la LIX legislatura, sin embargo, muestro que la tónica fue el enfrentamiento entre los grupos parlamentarios de los partidos así como entre Poderes en el tema presupuestario. En el enrarecimiento de la relación institucional entre los actores involucrados en la aprobación del presupuesto colaboraron no sólo sus diferencias ideológicas y programáticas

sino también la competencia electoral rumbo a la elección presidencial, *carrera* inaugurada recién iniciada la Legislatura.

El botón de muestra más representativo de esa Legislatura conflictiva en el tema presupuestario fue el infame espectáculo que nos brindaron Ejecutivo y Legislativo -en particular la Cámara de Diputados a través de la coalición *opositora* PRI-PRD- en la ya célebre disputa en el veto al PEF para 2005.

### **5.1 La *cara pública* del procedimiento en el gobierno unificado: la centralización del procedimiento en el Partido Revolucionario Institucional**

Hasta 1997, el Partido Revolucionario Institucional mantuvo el control sobre la aprobación legislativa del presupuesto federal en México. En ese sentido, la apropiación que el PRI como partido hegemónico hizo del procedimiento, anuló la capacidad de la Asamblea legislativa para ser la arena de la discusión, análisis y dictamen plural de la política presupuestaria en el país. Como colofón, lo que podría ser concebido como el intenso intercambio de deliberación entre visiones distintas sobre la política fiscal y de gasto público así como de conflicto por la asignación de gasto y de carga tributaria derivó, eventualmente, en el apoyo discursivo y legislativo a las preferencias de la Presidencia de la República, jefatura *real* del PRI.

En el análisis del proceso de aprobación legislativa del presupuesto es importante distinguir dos momentos del procedimiento estudiado. El primero es el trabajo propiamente congresional, principalmente de dictamen en las comisiones. El segundo es público, de difusión y exposición ante la ciudadanía. Este es el momento de la confrontación o de la aceptación pública del acuerdo alcanzado en las comisiones y en los órganos de gobierno y de negociación del Congreso.

En este capítulo me concentro en los episodios públicos, propiamente el debate legislativo.<sup>1</sup> En este sentido, el debate como parte de la deliberación en el trabajo legislativo es ilustrativa no sólo sobre los equilibrios de fuerza en el Congreso sino también sobre las pautas de cooperación, coordinación, chantaje y conflicto entre las ramas Legislativa y Ejecutiva de gobierno así como entre las representaciones parlamentarias de los partidos.

---

<sup>1</sup> En el capítulo segundo, el lector encuentra el resultado de la *faceta* propiamente congresional de nuestra Legislatura -el trabajo en comisiones- en la aprobación del presupuesto.

La relevancia del debate reside en que si el trabajo congresional en comisiones así como en los órganos de gobierno y concertación es un trabajo que *no se ve*, el Pleno resulta un escaparate que los políticos no deberían ignorar.

### **5.1.1 De la consolidación del partido hegemónico al gobierno sin mayoría**

Bajo control del Partido Revolucionario Institucional, la faceta pública de la aprobación legislativa del presupuesto federal se caracterizó por el control de ese partido sobre el procedimiento. Bajo ese control, la aprobación legislativa del presupuesto se convirtió en un trámite legitimador de la negociación previamente realizada en los confines institucionales de la Presidencia de la República y su burocracia, así como en el PRI.

En el Congreso bajo control mayoritario del Revolucionario Institucional, por eso, los dictámenes de proyectos de presupuesto no solían ser discutidos en el Pleno y las enmiendas a las iniciativas presidenciales no solían ser propuestas por los legisladores priístas abierta o explícitamente. En términos generales, el procedimiento iniciaba con la recepción de las iniciativas presidenciales por parte de la Mesa Directiva de cada una de las Cámaras y su remisión a las comisiones. Si eran aceptadas por los miembros de las mismas, lo cual era la regla, se enviaban al Pleno para ser votadas y aprobadas. Así, hasta los años setenta los decretos del Congreso solían ser idénticos a las propuestas del Ejecutivo Federal (Díaz Cayeros y Magaloni, 1998).

La cohesión en los grupos parlamentarios del partido mayoritario –el PRI- era vigilada por los líderes del partido quienes se encargaban de cuidar que las decisiones previamente tomadas en el Ejecutivo y en el partido fuesen acatadas como obligatorias por los legisladores. La manera de influir en el presupuesto, por esta razón, no era el disenso o el atizamiento del conflicto en los debates plenarios, sino el uso disciplinado de los canales institucionalizados en el Congreso.

Hasta antes de 1982, por ello, el debate legislativo era esporádico y carecía de visibilidad política. A partir de 1983, justo cuando se introducen cambios aún poco significativos a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, los diputados de izquierda se destacan por realizar críticas a los presupuestos, quejándose de que no permitían una política económica con sentido social (Ugalde, 2000a y 2000b). Los diputados panistas, por



su parte, centraban sus baterías en criticar la estatización del sistema financiero nacional, el gasto excesivo del gobierno en su operación, la falta de disciplina fiscal así como la ausencia de transparencia en el ejercicio del gasto público.

A partir de 1982, el proceso de aprobación del presupuesto y la comparecencia de los titulares de las secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto para explicar las iniciativas presidenciales se convirtieron en las principales oportunidades 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. Por su parte, los legisladores priístas solían hacer uso de la tribuna a fin de defender el anteproyecto de presupuesto dictaminado por los comités bajo control *tricolor* sosteniendo que la política presupuestaria del Ejecutivo era la garantía de la estabilidad y del desarrollo económicos a largo plazo, respondiendo de esa manera a las críticas opositoras –calificadas como *populistas* y contraproducentes– respecto del respaldo del PRI a la política económica presidencial (Hernández y Luna, 1998).

Precisamente podemos ubicar en 1982 un punto de inflexión en el procedimiento, aunque aún bajo la lógica liberalizadora del régimen. En efecto, la reforma de la *apertura política* de 1964 y su ampliación en 1973 no tuvieron un efecto significativo sobre la dinámica de aprobación de las finanzas públicas pues las mayorías del PRI mantuvieron una cohesión cerrada en torno a la posición del Ejecutivo Federal. Como producto de la mayor pluralidad en la integración de la Cámara de Diputados debido a la reforma político electoral del gobierno de López Portillo, el Congreso vio recuperada una parte no despreciable de su capacidad como foro para la expresión de la pluralidad partidaria. Los partidos opositores ciertamente no desperdiciaron la oportunidad que el escrutinio público al procedimiento a través de los medios de comunicación les brindaron (Hernández y Luna, 1998).

Es verdad que el nuevo equilibrio no repercutió de manera extraordinaria en el fortalecimiento de la autoridad presupuestaria del Congreso debido al control mayoritario del Revolucionario Institucional sobre el procedimiento. Sin embargo, además del fortalecimiento de la expresión plural durante los debates plenarios, la integración de contingentes de legisladores de izquierda a la Cámara de Diputados tuvo un efecto importante.

Si bien los debates plenarios de la época muestran una cohesión priísta mayoritaria a favor de la autoridad presupuestaria del Ejecutivo Federal, a partir de los años ochenta esa cohesión tendió a cimentarse más en la negociación intrapartidaria de lo que había ocurrido durante las dos décadas previas. Las comisiones servían, en ese sentido, como espacio de negociación de cambios en las iniciativas presidenciales lejos del escrutinio público, incómodo observador frente al discurso repetitivo de la unidad revolucionaria.

Si el debate en Pleno era la prueba de la cohesión mayoritaria priísta, las comisiones servían con frecuencia como punto de encuentro de representantes de intereses particulares o con preferencias ideológicas diferentes a la de la política económica seguida por los gobiernos federales a partir de 1982. Recuérdese que ese año llega al gobierno federal una nueva élite política autodenominada modernizadora<sup>2</sup> y comúnmente reconocida en la literatura como *neoliberal* o *tecnocrática*, la cual busca redefinir no sólo el rumbo del modelo económico sino también la estructura de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Crespo, 1999; Medina, 2000; Basáñez, 1991; Cordera y Tello, 1991; González y Lomelí, 2000).

El proceso de recambio en la élite hegemónica del gobierno federal tuvo la virtud de exacerbar algunas diferencias entre la clase política gobernante y las fracciones estatales y regionales del PRI debido no sólo a la herencia centralizadora del poder en la presidencia de la República durante los gobiernos de Echeverría y López Portillo (Villa, 1996), sino también debido al brusco giro en el modelo de desarrollo traído a escena por los *tecnócratas* (Cook, Middlebrook y Molinar, 1996; Dresser, 1996). En ese proceso, el flujo de recursos que del gobierno nacional a los estados había sido pilar de la coalición hegemónica se redujo y las prioridades del presupuesto reflejaron la reorientación de cambio institucional, principalmente el adelgazamiento del aparato estatal que había crecido sustancialmente en las últimas décadas. Estos cambios impactaron las formas tradicionales de relación entre el partido mayoritario y sus huestes legislativas, organizadas en un partido corporativo pero sometidas ahora a mayores desafíos electorales en sus estados y a la presión local por la escasez crónica de recursos característica de la austeridad presupuestaria del periodo 1982-1988.

---

<sup>2</sup> Tanto Miguel De la Madrid como Carlos Salinas de Gortari gustaban de presentarse a sí mismos como *renovador* y *modernizador*, respectivamente. Véase De la Madrid (1982a, 1982b y 1983) y Salinas de Gortari (1988 y 1990).

Además, una mayor presencia opositora en la Cámara de diputados integró al trabajo legislativo a contingentes de izquierda antagonistas al modelo de desarrollo *modernizador*, así como a representantes de intereses regionales y empresariales en el Partido Acción Nacional motivados, entre otras razones, por el exacerbamiento del centralismo del Estado intervencionista del periodo 1970-1982 y por la estatización de la banca mexicana en el último año de gobierno de López Portillo.<sup>3</sup>

En ese contexto, los miembros de las comisiones financieras tenían influencia sobre el procedimiento cuando no estaban de acuerdo con algún punto de las iniciativas presidenciales. Tras *bambalinas*, se solía negociar con la Secretaría de Hacienda y tras llegar a un acuerdo, las mayorías priístas en el Pleno estaban obligadas a aprobar un dictamen que recogía los resultados de la negociación. En opinión de Díaz Cayeros y Magaloni (1988), antes de los años ochenta era probable que a través de Hacienda el Ejecutivo fuese capaz de negociar presupuestos previamente a su envío al Congreso con la seguridad de que serían entonces aprobados por recoger en grados diversos las negociaciones en la coalición hegemónica. Sin embargo, debido a la mayor pluralidad en la Cámara de Diputados y a mayores discrepancias entre el Ejecutivo y las huestes legislativas de su partido, durante los años ochenta ocurría que cambios adicionales podían ser realizados en comisiones durante el proceso de dictamen, pero la consigna en el Congreso era mantener y vigilar la unidad partidista.<sup>4</sup>

En ese sentido, el sistema de comisiones permanentes de la Cámara de Diputados funcionó, sostiene Nacif (2000), como instrumento de control de los coordinadores parlamentarios sobre el proceso legislativo asignando a sus miembros como meros delegados partidarios. Sostiene que, hasta 1980, las reuniones de comisiones eran una práctica poco común. En su lugar, los dictámenes ya elaborados eran circulados entre sus

---

<sup>3</sup> La literatura sobre el intervencionismo económico estatal en México es extensa. Pardo (1995) es un excelente referente sobre los ritmos administrativos no sólo del Estado interventor sino también de su modernización hasta los años ochenta. Cordera y Tello (1991) sobre el recambio ideológico y programático en la dirección del desarrollo nacional y sobre los conflictos ocurridos entre la clase política priísta en ese proceso. La participación política de los empresarios y su tensa relación con el gobierno federal estatista de los años setenta y los esfuerzos presidenciales por recuperar su confianza en el gobierno de De la Madrid, han recibido también extensiva atención. Algunas obras importantes en esos terrenos son Tello (1993), Mirón y Pérez (1988), Hernández Rodríguez (1988 y 1990); Arriola Woog (1988), Luna (1988), Loaeza (1990), Puga (1993), Alva Vega (1996), Mizrahi (1992) y Pérez y León (1998).

<sup>4</sup> Hernández y Luna (1998) reportan de manera insistente, a partir de las experiencias de políticos y legisladores en el periodo mencionado, una más intensa negociación entre el Ejecutivo, su gabinete financiero y las comisiones legislativas. Se equivocan, sin embargo, al decir que ello representa una relación *propia de las democracias* entre Ejecutivo y Legislativo. La política sigue siendo la del partido hegemónico.

miembros para coleccionar sus firmas lo que convirtió al proceso legislativo en una mera formalidad que eliminaba la participación colectiva en el diseño y revisión de iniciativas. Así, bajo control priísta, el papel de los coordinadores parlamentarios era *pastorear* las iniciativas dando prioridad a las del Ejecutivo Federal, asegurarse de que fueran aprobadas según la orientación presidencial y de que las escasas reuniones de comisión con funcionarios federales fuesen los espacios para ventilar, lejos del escrutinio público, las diferencias y los intereses entre los sectores priístas representados por los legisladores.

En este Congreso en el cual el PRI fue mayoritario durante décadas, la negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo se realizaba a través de *avezados* legisladores con los cuales se negociaban los cambios a las iniciativas presidenciales al mismo tiempo que se vigilaba la disciplina en la aprobación de las mismas. En palabras de una experimentada priísta de alto nivel, este era el sistema *normal* de trabajo legislativo en el Congreso en el cual el PRI fue, para traducir el concepto de Sartori al trabajo legislativo bajo gobierno unificado, partido parlamentario hegemónico.<sup>5</sup> En caso de introducción de cambios a las iniciativas del Ejecutivo, las mismas no eran producto del trabajo en las comisiones, sino de las reuniones de los negociadores priístas con los funcionarios –secretarios o subsecretarios- de Estado (Hernández Chávez, 1998).

Respecto a los legisladores de oposición, las cosas no eran muy diferentes. Nacif (2000) sostiene que sus intereses estaban más orientados a las oportunidades que ofrecía el confrontar al PRI en los debates plenarios, estos de mayor impacto por estar sujetos al escrutinio público a diferencia de los trabajos en las comisiones. Fue hasta 1988, debido a que la mayoría del PRI era muy precaria, cuando la oposición tuvo fuerza suficiente para presionar y convertir paulatinamente a las comisiones en verdaderos espacios para la deliberación y para el encuentro pluripartidista entre los legisladores y los funcionarios federales. Además, sólo a partir de 1991 se estableció, mediante acuerdos parlamentarios, la práctica cotidiana de asignar presidencias de comisiones entre los grupos de la oposición.

Otro punto de inflexión puede ser ubicado en 1988. Como es sabido, en ese año el Revolucionario Institucional enfrentó no sólo la más reñida de las elecciones federales a la fecha, bañada por las sospechas de fraude electoral, sino que también contó con una

---

<sup>5</sup> Beatriz Paredes Rangel, ex gobernadora de Tlaxcala, ex diputada federal y Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura; Presidenta de la Fundación Siglo XXI del PRI Luis Donaldo Colosio, ponencia presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 25 de mayo de 2004. La adaptación del concepto de Sartori es propia.

mayoría absoluta mínima en la Cámara de Diputados. Esto significó que el presidente Salinas de Gortari, reconocido incluso en su mismo partido como *tecnócrata* y *neoliberal* a cuya candidatura se habían opuesto los sectores más tradicionales de su propio partido (Crespo, 1999; Dresser, 1996), debiera negociar de forma más amplia con el Congreso.

A pesar de mantener el control mayoritario en el Senado y en la mayoría de las legislaturas estatales, el partido del Ejecutivo requirió en no pocas ocasiones de un apoyo legislativo más amplio para lograr una ambiciosa agenda de reformas estructurales, principalmente relacionadas con el sistema financiero nacional y la reorientación del modelo de desarrollo hacia el mercado exterior. En ese trance, fue central el apoyo panista a las reformas de liberalización de la economía que el PAN veía con buenos ojos (Hernández y Luna, 1998). A cambio de esas reformas que fueron reportadas como ampliamente negociadas con los legisladores panistas por la prensa de la época, por ejemplo, se correspondió con la creación de instituciones electorales más transparentes a nivel federal, principalmente la *invención institucional* del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1991 y la prohibición a la constitución de mayorías calificadas mediante combinación de legisladores de mayoría absoluta y proporcional en la Cámara de Diputados (Wolbenberg, Becerra y Salazar, 2000; Lujambio, 1995).

En ese sentido, durante la LIV Legislatura (1988-1991) el PAN mantuvo, respecto de la aprobación legislativa de las finanzas públicas, una actitud que contrasta con la intransigencia de los partidos de izquierda, los cuales no pararon de criticar el viraje al modelo de desarrollo, al cual relacionaban directamente con los rezagos sociales, la profundización de la pobreza en el país, y el adelgazamiento del aparato paraestatal del Estado.<sup>6</sup> El PAN, por una parte, no dejó de criticar el carácter autoritario del régimen sustentado en el presidencialismo y en el partido hegemónico, el PRI. Por la otra, y a pesar de estar apoyando en buena medida las reformas estructurales del gobierno de Carlos Salinas, no dejó de sostener –sobre el presupuesto–, que era insuficiente para cubrir las necesidades de gasto, principalmente en los estados y los municipios, así como que el gasto social del gobierno tenía fuertes tintes electorales para beneficiar al PRI tras las elecciones

---

<sup>6</sup> Entre la izquierda hay diferencias. El PPS proponía las visiones más estatistas, arriesgándose hablando de la *necesidad* de instaurar el socialismo en México. El PRD, por la confluencia de sectores más cercanos al populismo y al neocardenismo escindidos del PRI en combinación con una pléyade de corrientes de la *vieja guardia* marxista mexicana, solía presentar propuestas más cercanas al aumento de déficit para revertir rezagos así como aumentar la intervención del Estado en la economía para paliar deficiencias del mercado. Véase Carpio (2002).

de 1988. Sin embargo, en 1989 la bancada *blanquiazul* votó a favor el dictamen presentado por la mayoría priísta en la Comisión de Programación y Presupuesto argumentando que algunas viejas demandas panistas eran recogidas en la política económica del gobierno federal en turno, principalmente respecto de mayor disciplina en las finanzas públicas.<sup>7</sup>

La actitud panista es comprensible en el sentido de que le permitió, por una parte, continuar presentándose ante la opinión pública como opositor y deslindarse electoralmente del Ejecutivo Federal y de su partido a los cuales nunca dejó de acusar de constituir el corazón del régimen autoritario en México. Por la otra, le permitió impulsar sus demandas de mayor liberalización económica y adelgazamiento del aparato paraestatal, blancos de sus críticas desde tiempo atrás. Al mismo tiempo, al optar por una actitud pragmática y conciliadora con el presidente Salinas, los panistas lograron cambios que favorecieron su crecimiento electoral en los estados en los años siguientes en tanto que el PRD, por su parte, concentró sus energías en la esperanza de ganar la presidencia de la República en las elecciones de 1994, y desde ahí reorientar el modelo de desarrollo (Lujambio, 1995).

Los legisladores de izquierda y los panistas coincidieron como opositores al Ejecutivo y al PRI en sus críticas al centralismo en la asignación de recursos sociales a través del Programa Nacional de Solidaridad. Para ambos partidos, el programa social estrella del presidente Salinas,<sup>8</sup> en ese sentido, era un instrumento que daba vida artificial al PRI en los estados y municipios en los cuales había tenido sus peores resultados electorales. No cuestionaban, entonces, que el gobierno federal se planteara como prioridad el gasto social, sino que se les *jugara sucio* usando los recursos públicos para favorecer la imagen del Revolucionario Institucional en las elecciones.<sup>9</sup>

Se diferencian entre sí, por otra parte, por sus concepciones de política económica y sobre el papel de las finanzas públicas en el desarrollo del país. En este aspecto, los perredistas solían insistir en la ampliación del intervencionismo estatal como el medio para

<sup>7</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 y 29 de diciembre de 1988; 21 de diciembre de 1989 y 19 de diciembre de 1990.

<sup>8</sup> En términos generales, Carlos Salinas proponía *adelgazar* el Estado desincorporando las empresas paraestatales no prioritarias y reorientando el presupuesto hacia las áreas prioritarias, principalmente el gasto social (Salinas, 1988 y 1990).

<sup>9</sup> Precisamente la reforma político electoral de 1996 se concentró en los temas de equidad, además de *ciudadanizar* por completo la integración y operación del IFE. En opinión de Crespo (1999), la estrategia electoral *salinista* se concentró no sólo en hacer a un lado a sus opositores internos en el PRI, sino también en fortalecer nuevas redes partidistas y clientelares estatales y municipales –las bases territoriales del partido– en detrimento de las redes corporativas a las que se dio prioridad en el sistema de partido hegemónico a partir de los años cuarenta. Véase también Villa (1996) y Langston (1996 y 1998).

revertir los rezagos sociales, en tanto los panistas veían con alarma la posibilidad de que el gobierno interviniera aun más en la economía *usurpando* funciones que desde su perspectiva, corresponden a las fuerzas de la sociedad.<sup>10</sup>

La tendencia se mantiene durante todo el periodo 1988-1997. A pesar de la mayor pluralidad, el Ejecutivo Federal logró la aprobación de sus iniciativas de PEF con el voto prácticamente exclusivo del PRI. A pesar de que el proceso de aprobación del presupuesto fue un momento generalmente tenso y de severas críticas a las políticas económica y presupuestaria del gobierno federal, la Cámara de Diputados no ejerció significativamente sus facultades de intervención en la aprobación del presupuesto.

Un momento importante ocurrió durante la LVI Legislatura en el proceso de aprobación del gasto público para 1995. Como es sabido, a finales de 1994 una severa crisis financiera puso en riesgo la viabilidad misma del sistema financiero nacional y produjo una demoledora devaluación.

Antes del estallido de la crisis, el Ejecutivo a cargo de Ernesto Zedillo había enviado sus iniciativas con pronósticos alentadores de crecimiento y estabilidad a un Congreso diferente al que dio la bienvenida a Carlos Salinas en 1988. Con una mayoría más holgada en ambas cámaras, el nuevo Ejecutivo y su partido gozaron de mayor comodidad para aprobar el presupuesto sin requerir del apoyo de otros partidos. Para el nuevo gobierno, la solidez de la economía heredada del sexenio anterior permitiría a la nueva administración concentrar su política financiera en el abatimiento de los rezagos sociales.<sup>11</sup>

Y a pesar de que la severa crisis había vuelto obsoletas las iniciativas discutidas a finales de 1994, la mayoría priísta brindó un apoyo *cerrado* y sin condiciones al presidente Zedillo para maniobrar ante la crisis económica no sólo no proponiendo cambio alguno a la iniciativa de Presupuesto de Egresos, lo que en varios sentidos implicaba pasos hacia atrás en la misma negociación intrapartidaria, sino recomendando la aprobación de un proyecto rebasado por la crisis aunque reconocían que dada la emergencia económica las

---

<sup>10</sup> El lenguaje de los panistas era muy cuidadoso. Reservaban los términos *libre mercado* y *neoliberalismo* para criticar al gobierno federal, y se autoproclamaban defensores de una *economía social con rostro humano*, que por cierto fue el lema de la propuesta económica del panista Diego Fernández de Cevallos en la elección presidencial en 1994.

<sup>11</sup> La campaña presidencial de Zedillo se concentró en el lema *bienestar para tu familia*, el cual es sintomático del optimismo imperante entre los miembros de la élite sobre los efectos de la reestructuración del modelo económico durante el periodo 1982-1994. Cada uno de los gobiernos *modernizadores*, en su oportunidad, agradeció a su antecesor el legado de cambio estructural.

proyecciones presidenciales no tenían sustento.<sup>12</sup> En el periodo de mayor pluralidad en el Congreso desde los años treinta, este episodio debe ser recordado como emblemático en la abdicación de la mayoría priísta para ejercer las facultades presupuestarias del Poder Legislativo en México, actitud que se extendió durante los tres años de la LVI Legislatura.<sup>13</sup>

## **5.2 La *cara pública* del procedimiento en el gobierno sin mayoría: entre la cooperación, la coordinación, el chantaje y el conflicto**

### **5.2.1 El primer gobierno sin mayoría: la novedad en la LVII Legislatura**

El año 1997 ha sido el punto decisivo en la transformación del papel de la Legislatura en la aprobación de las finanzas públicas en México. En las elecciones federales intermedias de ese año, aunque el PRI conservó la mayoría en la Cámara de Senadores, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Los efectos del nuevo equilibrio de fuerzas en el Congreso han sido de dos tipos.

Desde una noción positiva de cambio democrático, la Legislatura ha ejercido de forma más efectiva un contrapeso a la autoridad presupuestaria del Ejecutivo Federal, concentrando sus baterías en introducir cambios para fortalecer el gasto descentralizado de los estados de la República el cual fue aumentado principalmente mediante disminuciones al servicio de la deuda pública y a la gestión administrativa del gobierno federal.

Una mayor autonomía legislativa ha redundado en un fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a partir de entonces. En palabras sencillas, para gobernar –lo que no puede hacerse sin gasto público aprobado y sin la autorización legislativa de las contribuciones para financiarlo– el Ejecutivo y su partido requirieron *asociados* en la Cámara de Diputados. Pero al mismo tiempo, en la Cámara de Senadores mantuvieron la mayoría moderadora de la coalición opositora de la Cámara de Diputados. Por la composición de la Cámara de Diputados, el PRI y los partidos opositores debieron plantearse coaliciones legislativas bipartidistas ya fuera para imponerle al Ejecutivo el

<sup>12</sup> Catorce recomendaciones fueron hechas al Ejecutivo, pero la estructura del PEF no fue alterada en lo absoluto. Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. 22 de diciembre de 1994.

<sup>13</sup> Esta defensa pública y disciplinada en los debates plenarios es una constante hasta 1997. Véase al respecto Carpio (2002) y Hernández y Luna (1998).



presupuesto o para presionar y modificarlo sustancialmente, lo que descentraliza aún más el procedimiento por la necesidad de hacer concesiones a los posibles asociados.

Este sencillo requerimiento democrático promueve el acercamiento de los actores como sustento de la coordinación de autoridad presupuestaria entre Poderes autónomos aún en el contexto de gobierno sin mayoría.

Por otra parte, los partidos de oposición no desperdiciaron el nuevo escenario tanto para promover cambios de su interés así como para promocionarse electoralmente criticando al Ejecutivo y a su partido, el PRI. Aquí es donde se encuentran las fuentes potenciales de conflicto y parálisis institucional cuando los partidos opositores tienen incentivos suficientes para enfrentarse al Ejecutivo y a su partido, y cuando estos prefieren la parálisis a la negociación.

Veamos las dos caras de la moneda.

En primer lugar, nótese como en la LVII Legislatura el presupuesto fue aprobado por coaliciones bipartidistas en los años 1997 y 1998, y por coaliciones pluripartidistas a partir de 1999.

**CUADRO 1**  
**VOTACIONES EN LA APROBACIÓN DEL PEF 1997-1999<sup>a</sup>**

PEF	VOTOS	TOTAL
<b>1998</b>	A favor: PRI y PAN En contra: PRD, PT y PVEM	No existe registro de voto individual
<b>1999</b>	A favor: PRI y PAN En contra: PRD, PT y PVEM	No existe registro de voto individual
<b>2000</b>	<b>Dictamen opositor (21 de diciembre):</b> A favor: PAN (116), PRD (119), PT (6), PVEM (2), Independientes (2) En contra: PRI (238), PRD (1), PT (7), Independientes (2)	245 <b>248</b>
	<b>Voto particular del PRI (21 de diciembre):</b> A favor: PRI (238), PRD (1), PT (5), Independientes (2) En contra: PRD (118), PAN (116), PT (7), PVEM (3), Independientes (2)	246 246
	<b>Dictamen aprobado (28 de diciembre):</b> A favor: PRI (232), PRD (117), PAN (103), PT (10), PVEM (1), Independientes (2) En contra: PRD (1), PAN 6, Independientes (1)	<b>465</b> 8

Fuente: versión Internet de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Votaciones

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

<sup>a</sup>= En lo general. En negritas, la posición ganadora.

En la LVII Legislatura el partido del Ejecutivo, el PRI, tuvo la ventaja de contar con el control mayoritario en el Senado. En ese contexto, el dilema para los partidos opositores, el PAN y el PRD particularmente, consistía en elegir entre usar su fuerza conjunta para imponer un presupuesto *opositor* al Ejecutivo o pactar una coalición con el PRI que impulsara cambios significativos de su interés en las iniciativas. Su poder de negociación provenía de su capacidad de chantaje en la Cámara de Diputados al contar con la mayoría conjunta en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Pero para lograr imponer su presupuesto, el carácter mayoritario de la coalición *opositora* en las comisiones financieras requería que la misma se mantuviera también en el Pleno. Si a través de la mayoría era posible mantener el control sobre el procedimiento, aún faltaba aún ver la reacción de la mayoría priísta en el Senado, la cual podía vetar la Ley de Ingresos enviada por la colegisladora.

El episodio más conocido sobre este contrapeso ocurrió durante la aprobación de la LIF para 1998. En esta ocasión, una coalición PRD-PAN impuso en la Cámara de Diputados un dictamen al PRI en el cual se reducía el IVA de 15% al 12%. Como se recordará, una de las medidas fiscales más polémicas del gobierno federal tras la crisis económica de finales de 1994 fue el aumento en cinco puntos porcentuales al Impuesto al Valor Agregado a fin de proveer de mayores recursos para financiar el gasto público así como superar la crisis en una reforma a la LIF que aprobó el Congreso en marzo de 1995.

En 1997, los dos principales partidos opositores lideraron una coalición opositora que originalmente se propuso devolver la tasa a su nivel original de 10% -a pesar de que el PAN apoyó al PRI en la polémica decisión de aumentarla en 1995. Sin embargo, por las diferentes opiniones entre el PRD y el PAN –el primero abogó por el 10% en tanto el PAN buscó un punto intermedio de 12% a fin de mantener un déficit público manejable- el acuerdo final quedó en 12%. Esta reducción fue rechazada en el Senado por voto mayoritario priísta (Hernández y Luna, 1998; Moreno Jaimes, 1999).

Para los dos partidos opositores más grandes, el PRD y el PAN, a partir de 1997 aislarse del proceso de aprobación del presupuesto dejó de tener sentido. En efecto, hasta la Legislatura anterior ambos partidos podían dejar recaer sobre el PRI el trabajo de aprobación del presupuesto dedicándose a criticar públicamente el vínculo de dicho partido con el Ejecutivo pues su colaboración no era indispensable. En el gobierno sin mayoría, esa cómoda posición se desvaneció. Para mantener la gobernabilidad en el país, debían decidir

si imponían un presupuesto alternativo, esperando la reacción priísta en el Senado y arriesgándose a un posible veto presidencial al PEF, o si amenazaban con dicha coalición para lograr la mayor cantidad de modificaciones de su interés a las iniciativas presidenciales. En todo caso, el partido que viera satisfechas de manera suficiente sus demandas tendría los incentivos necesarios para abandonar la coalición opositora.

En 1997 y 1998, durante la aprobación del PEF para los años 1998 y 1999, respectivamente, el PAN decidió aliarse al PRI abandonando a los perredistas, petistas y *verdes*, quienes agriamente acusaron de manera reiterada a los legisladores panistas de *reventar* al bloque opositor.<sup>14</sup> Los puntos de controversia entre ambos bandos *opositores* eran varios. Primero, el visto bueno blanquiazul a un presupuesto equilibrado, sin déficit, objetivo largamente buscado por los gobiernos *modernizadores* como indispensables para mantener la estabilidad macroeconómica.<sup>15</sup> En segundo lugar, los panistas compartían la propuesta del Ejecutivo acerca de que el gasto social debería ser diseñado y ejercido de acuerdo a una nueva racionalidad que dejase atrás los subsidios promoviendo que los más necesitados pudieran salir adelante por sus propios medios, y no a través del paternalismo estatista. Este criterio fue compartido por los panistas respecto de los principales programas sociales del gobierno federal, el Progresá y el Procampo. Pero el PAN mostró más interés en los aumentos al gasto federal descentralizado, así que su posición negociadora en los rubros social y productivo no fue muy incisiva. Así, a estos últimos se otorgaron aumentos marginales en comparación con los aumentos destinados al gasto federal descentralizado.

En tercer lugar, los panistas aprobaron la creación del ramo 33 en 1997 con aportaciones para la estructura social estatal. Los panistas sostuvieron que mediante el ejercicio de esos recursos por los gobiernos estatales y municipales no sólo el gasto sería ejercido de manera más eficiente, sino que también se hacía realidad el anhelo blanquiazul de *menos Estado y más ciudadanía*. Así, el Ejecutivo y su partido negociaron con el PAN significativas disminuciones al servicio de la deuda y a la administración pública federal para financiar los aumentos al gasto de estados y municipios. Durante la LVII Legislatura, está fue la

<sup>14</sup> La mayoría gobernante en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura se integró a través del ya célebre *bloque opositor* o *grupo de los cuatro*, como fue bautizada en los medios de comunicación la coalición entre los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México y del Trabajo durante la instalación de la Legislatura en agosto de 1997. Sin embargo, la coalición no se convirtió en una coalición legislativa *opositora* estable precisamente por las diferencias entre el PRD y el PAN en 1997 y en 1998, y por la posición *bisagra* a favor del PRI que jugaron algunos diputados *petistas* en 1999.

<sup>15</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 22 de diciembre de 1998.

carta fuerte de negociación panista a cambio de su apoyo el Ejecutivo federal y al PRI al aprobar las finanzas públicas (Carpio, 2002).

En cuarto lugar, los panistas veían con buenos ojos que la desincorporación de empresas paraestatales continuaba y que el Ejecutivo desaparecía órganos públicos a los cuales consideraban inútiles y absorbedores de recursos que deberían ser utilizados para inversión en infraestructura que fomentara a la iniciativa privada y a la social como motores del crecimiento económico. Al mismo tiempo que el aparato estatal era redimensionado, los legisladores panistas venían como algo positivo que el Ejecutivo mostrara mayor disposición a entregar información sobre el ejercicio del presupuesto conforme era ejercido.<sup>16</sup> En este sentido, el PAN continuó usando en 1997 y 1998 la misma estrategia de acercamiento y negociación con el Ejecutivo y el PRI debido a la cercanía de sus perspectivas económicas con el modelo de desarrollo *modernizador*. En todo caso, sostuvieron los legisladores panistas que hicieron uso de la tribuna para fijar las posiciones de su partido, los cambios logrados podían ser considerados como su propia obra debido a que decidieron negociar a diferencias de la posición maximalista que veían en sus colegas perredistas. Estos no dejarían pasar por alto que sus propuestas eran sistemáticamente ignoradas en comisión por los priístas y los panistas.<sup>17</sup>

En este sentido, los panistas no estaban dispuestos a seguir al PRD en sus demandas más radicales de transformación del presupuesto. Para el partido del sol azteca, el procedimiento de aprobación legislativa de las finanzas públicas debía ser el momento idóneo para impulsar cambios sustantivos a la política económica presidencial, a la cual despectivamente denominaban como *neoliberal*. Para los perredistas, el gobierno debería ser más proactivo en el abatimiento de los rezagos sociales y en la promoción de la actividad económica nacional a través del gasto público. Los perredistas insistieron en que el Estado debería ser el promotor central del desarrollo económico. Para el PRD, el PAN desperdió en esos años de *bloque opositor* la oportunidad de destinar aún más recursos al gasto en funciones productivas, principalmente al agro, a las pequeñas y medianas empresas, así como al desarrollo social, principalmente al abasto popular.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 12 de diciembre de 1997.

<sup>17</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 12 de diciembre de 1997.

<sup>18</sup> Véase también la contribución de Ricardo García Sáinz (1997) a la revista Quórum. Se trata del entonces presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Senadores. La presidencia de esta comisión fue otorgada a un perredista por vez primera en la LVII Legislatura. Desde esa

Para los panistas, el PRD era un partido cuyas propuestas presupuestarias eran no sólo maximalistas, sino demagógicas y *estatistas*, pues implicaban el retorno al intervencionismo estatal de los años setenta. Dado que las filas panistas se han nutrido desde los años ochenta de huestes legislativas críticas de dicho modelo, los legisladores blanquiazules no estaban dispuestos a apoyar las propuestas perredistas a favor de mayor intervencionismo en la economía a través del gasto público.<sup>19</sup> La visión panista sobre las finanzas públicas se centró en la LVII Legislatura no en hacer uso extensivo del presupuesto para apuntalar el crecimiento económico, sino en obtener más recursos para el gasto federal descentralizado, mayor información del gobierno federal sobre asuntos presupuestales, en limitar la discrecionalidad presidencial para ejercer el gasto público así como en negociar con el gobierno federal un mayor equilibrio financiero.<sup>20</sup>

Otro motivo frecuente de desencuentro *opositor* entre panistas y perredistas fue el asunto de los *rescates* bancario y carretero. En efecto, dos sectores de la economía nacional que recibieron especial atención de parte del gobierno federal en el periodo 1994-2000 como parte de la estrategia presidencial para la superación de la crisis económica que estalló a finales de 1994, fueron el bancario y el de comunicaciones. Los perredistas no pararon, en este sentido, de exigir la desaparición de los ramos 29 y 34 del PEF argumentando que juntos integraban el fraude financiero más grande de la historia del país, cuyo costo, lleno de irregularidades, estaba siendo cobrado a los mexicanos más pobres.<sup>21</sup> Por su parte, los panistas no estuvieron dispuestos a eliminar dichos recursos pues coincidían con el gobierno federal y el PRI acerca de su importancia en la estrategia de estabilización y de recuperación de la economía mexicana,<sup>22</sup> pero lograron negociar con los priístas que parte de los recursos del servicio de la deuda y del gasto corriente del gobierno federal fuesen reorientados al gasto federal descentralizado.

La actitud perredista no se explica sólo en los principios ideológicos y programáticos del partido. Es también un efecto de la nueva correlación de fuerzas. Al momento en que

---

posición, García Sáinz lideró en la probación del PEF para 2000 a la fallida coalición opositora que intentó imponer el PEF al Ejecutivo como se describe más adelante.

En el mismo sentido véase también la exposición que de sus prioridades en materia económica, fiscal y de gasto público hizo el grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados en las memorias de la LVIII Legislatura (Cámara de Diputados, 2003).

<sup>19</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de diciembre de 1997.

<sup>20</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 11 de diciembre de 1997.

<sup>21</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 14 de diciembre de 1999.

<sup>22</sup> Quizá la posición panista más clara en este sentido fue presentada en tribuna durante la aprobación de la LIF para 1998. Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 11 de diciembre de 1997.

quedaba claro que los panistas no los acompañarían en el *bloque opositor* para cambiar sustancialmente el presupuesto, les quedaba el recurso a apelar al público desde la tribuna. Así, en tanto los priistas y los panistas en sus intervenciones se turnaron para acreditarse mutuamente la voluntad negociadora y los cambios introducidos a las iniciativas de gasto público los perredistas optaron por radicalizar su discurso acusando a sus contrapartes de constituir un vínculo *neoliberal* causante no sólo de la pobreza sino también del estancamiento de los más pobres, apelando de esa forma no sólo a sus clientelas electorales sino también a los críticos del modelo de desarrollo.

El PRI, por su parte, continuó mostrándose disciplinado en los debates plenarios alrededor de la autoridad presupuestaria presidencial. En ese sentido, los legisladores priistas que fijaron las posiciones de su partido argumentaron sin falta que las propuestas presidenciales constituían la mejor estrategia tanto para la recuperación como para reencontrar el crecimiento económico. Además, sostenían que los cambios negociados con el PAN apuntalaban un mejor federalismo presupuestal así como que constituían la mejor prueba de la democracia y del efectivo equilibrio entre poderes en México.<sup>23</sup> Al referirse al PRD, los priistas que defendieron la posición de su partido en tribuna llevaron la voz del Ejecutivo Federal al Congreso. Como es sabido, el presidente Zedillo acuñó la identificación del partido del sol azteca como *emisario del pasado* estatista. Para los priistas, las propuestas del PRD no solían ser consideradas en comisión ni en el Pleno porque sus pretensiones de usar el presupuesto para impulsar mayor crecimiento económico eran populistas y demagógicas.<sup>24</sup>

La aprobación del presupuesto para el año 2000 mostró algunas de las facetas más interesantes del nuevo equilibrio de fuerzas en el Congreso. En primer lugar, mostró la habilidad panista para radicalizar sus demandas presupuestales por razones electorales de cara a los comicios del año 2000. En segundo lugar, mostró errores de cálculo del *bloque opositor* al intentar imponer al Ejecutivo y su partido un presupuesto. En tercero, demostró que a pesar de los amagos, los actores involucrados no estaban dispuestos a volar la gobernabilidad en la persecución de sus fines. En efecto, en 1999 los cuatro actores

<sup>23</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de diciembre de 1997, 21 de diciembre de 1999, 28 de diciembre de 1999; Sistema Integral de Información Documental (SIID) de la Cámara de Diputados para el debate del presupuesto para 1999 y *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 12 de diciembre de 1997.

<sup>24</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 11 de diciembre de 1997.

–Ejecutivo, PRI, PAN y PRD– mostraron ampliamente su disposición a tensar la gobernabilidad sin romperla.

Durante la aprobación del PEF para el año 2000, el PAN se reintegró a la coalición opositora apoyando en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública un dictamen *opositor* que resultó entonces inaceptable para el Revolucionario Institucional. En su momento, se supo que la negativa priísta a apoyar al *grupo de los cuatro* era eco de la negativa del Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda, a aceptar la gran cantidad de cambios a la iniciativa presidencial, inéditos en la historia reciente del país.

Desde septiembre, la bancada blanquiazul utilizó la presidencia del Congreso para iniciar un agrio intercambio de calificativos con el Ejecutivo Federal y el PRI tras la presentación del último informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo. Durante la aprobación del PEF para el año 2000, el panista Carlos Medina Plascencia adjudicó a su partido la virtud de haber convertido al procedimiento en un hito en la historia democrática del país al devolver al Legislativo su capacidad para modificar sustancialmente el gasto público propuesto por el gobierno federal. El error de cálculo, en todo caso, estribó en que para mantener una coalición con su contraparte perredista, la bancada panista debió negociar cambios que lo alejaban del entendimiento con los priístas y el Ejecutivo, además de mostrarse como incongruente por rechazar en esta ocasión los principios de austeridad y equilibrio presupuestarios que no había parado de defender durante los dos años previos.

La intentona de imponer un PEF *opositor* no fructificó. Ante la falta de receptividad panista, el PRI apostó, primero, a impedir la aprobación del dictamen de gasto público *opositor* elaborado por el mismo bloque en la comisión. Con el apoyo de legisladores de otros partidos, incluido un perredista, el PRI logró el rechazo plenario al dictamen. Sin embargo, tampoco pudo lograr la aprobación de su voto particular en el cual buscaba conciliar el espaldarazo a los lineamientos centrales de la política presupuestaria presidencial con importantes cambios en los rubros que la coalición opositora había realizado en comisión esperando una flexibilización de sus contrapartes panista y perredista.

Así, ambos bandos debieron reconsiderar sus posiciones y elaborar un dictamen conjunto que recogía los planteamientos centrales de ambos documentos pero que contenía fuertes discrepancias partidistas sobre los fondos del IPAB –ramo 34–, sobre el cual los perredistas y los petistas no dejaron de exigir su extinción frente al apoyo de los priístas a la

propuesta presidencial y la de condicionamiento de parte de los mismos que hicieron los panistas –artículo 13 del dictamen aprobado.

La aprobación del gasto público para el año 2000 fue la demostración más clara de las dimensiones en las cuales se mueve la autoridad presupuestaria entre Ejecutivo y Legislativo en el nuevo equilibrio de fuerzas en el gobierno sin mayoría. El PAN jugó un papel central en la polarización del juego debido a la cercanía de las elecciones presidenciales, a las cuales requería presentarse como *realmente opositor* a pesar de su apoyo al PRI en los dos años previos. El PRD agregó su beligerancia ideológica contra el modelo de desarrollo que denomina *neoliberal* y su idea de que el gobierno debe ser más activo en la economía a través del gasto público. El PRI apoyó al Ejecutivo con el rechazo legislativo de un dictamen *opositor* inaceptable para el gobierno federal. Al final, sin embargo, los actores decidieron compartir el crédito antes que provocar una crisis institucional por ausencia de PEF aprobado ante el empate virtual de fuerzas; el PEF fue aprobado casi por unanimidad.<sup>25</sup>

### **5.2.2 La alternancia en el Ejecutivo y la persistencia del gobierno sin mayoría, 2000-2005.**

Una de las virtudes de la elección presidencial en el año 2000 fue la conclusión de un largo debate académico acerca de los ritmos y características de la transición mexicana a la democracia. En efecto, existe coincidencia entre los analistas acerca de que en ese año concluyó el largo periodo de transición democrática en el país, inaugurando un nuevo escenario de dispersión en el ejercicio del poder no sólo en el Congreso, sino también en los gobiernos estatales y en los congresos locales (Molinar y Swaan, 2002) gracias a la competitividad partidaria y electoral que alcanzó a los tres niveles de gobierno.

Esa dispersión de poder se ha traducido, proporcionalmente, en una mayor autoridad presupuestaria de la Legislatura sobre las iniciativas presidenciales de gasto e ingresos públicos. En términos sencillos, al no contar el Ejecutivo Federal con el control mayoritario en el Senado, pierde un arma para desalentar a los opositores los cuales pueden maximizar sus pretensiones de cambios a las iniciativas presidenciales si acaso su apoyo a de ser buscado. Por eso, a partir de la LVIII Legislatura encontramos aumentos a los fondos

---

<sup>25</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. 13, 21 y 28 de diciembre de 1999.



públicos para el desarrollo social, para el gasto productivo y para el gasto federal descentralizado a costa de modificaciones a las iniciativas de PEF y de LIF mayores a las observadas durante la LVII Legislatura. El Ejecutivo y su partido han debido hacer mayores concesiones en la búsqueda del entendimiento con las otras fuerzas políticas.

En la LVIII Legislatura, el nuevo equilibrio de fuerzas promovió un intenso trabajo de negociación y acuerdo tanto entre el Legislativo y el Ejecutivo así como entre los partidos representados en el Congreso. En el periodo 2000-2002 es notable la capacidad partidaria y del Ejecutivo Federal para lograr acuerdos que implicaron cambios sustanciales a las iniciativas presidenciales de presupuesto. En la LIX Legislatura, sin embargo, principalmente en la Cámara de Diputados la relación entre poderes y entre partidos se agrió en buena medida por los efectos de los procesos electorales de 2003 y especialmente el de 2006, al cual accedían en sus propios cálculos, con amplias posibilidades de triunfo los tres partidos *punteros*, el PRI, el PAN y el PRD; por el clima de enfrentamiento entre el gobierno federal y el PAN con el gobierno del Distrito Federal y el PRD, así como por eventos como la fallida reforma fiscal integral -la cual *murió* en la Cámara de Diputados- y por el ya famoso proceso de desafuero del entonces jefe de Gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador en 2005.

Si bien es cierto que el Congreso en el periodo 2000-2006 mostró una gran pluralidad por la inclusión de representantes de los nuevos partidos con registro que compitieron en las elecciones del 2000, es notable que el destino de la aprobación de las finanzas públicas siguió en manos de los tres partidos más grandes. En ese sentido, en las páginas siguientes nos concentramos en los mismos, el PRI, el PAN y el PRD.

*La LVIII Legislatura: 2000-2002. El entendimiento en la divergencia*

La colaboración entre poderes así como la capacidad de entendimiento entre los grupos parlamentarios de los tres partidos principales fue notable en los dos primeros años de la LVIII Legislatura, aunque se perdió notoriamente en el último año de ejercicio de la misma. En el primer sentido, el trabajo de negociación entre los grupos parlamentarios estuvo guiado en 2000 y 2001 en buena medida por la disposición para superar los escenarios de conflicto que caracterizaron a los procesos de aprobación del presupuesto durante la LVII Legislatura. En particular, la aprobación del PEF para 2000 durante las últimas horas del día 31 de diciembre de 1999 tras una larga y desgastante negociación contaminada por un

intenso intercambio de descalificaciones e insultos entre Legislativo y Ejecutivo y entre el *bloque opositor* y los legisladores priístas había mostrado que el riesgo de parálisis institucional por ausencia de gasto público aprobado era de tomarse en serio.<sup>26</sup>

La lección mutuamente aprendida de ese episodio fue que los actores involucrados estaban dispuestos, en todo caso, a tensar el calendario fiscal a su límite pero sin romper la gobernabilidad de forma tal que al final predominó una suerte de equilibrio que impidió que un *bloque opositor* impusiera al Ejecutivo y a su partido un gasto público alternativo. La coalición opositora vio frenadas sus pretensiones más radicales, principalmente la pretensión perredista de desaparición de los fondos asignados para el IPAB. Al mismo tiempo, el partido del presidente aprendió que sus posibles asociados *opositoros* podían usar magistralmente la amenaza de impedir la aprobación del gasto. Para el PAN y el PRD, así como para sus pequeños aliados en la cámara baja –el PT y el PVEM-, el límite del chantaje era precisamente el primer minuto del año fiscal 2000, pues a partir de ese momento, deberían asumir públicamente su responsabilidad por la parálisis institucional, escenario electoralmente poco atractivo de cara a la elección presidencial del 2000. Aunque requerían presentarse como legítimos opositores, aparecer como irresponsables hubiera sido demasiado costoso.

Para el Ejecutivo, por su parte, optar por la salida de la ausencia de PEF aprobado carecía de sentido al ser el principal interesado en heredar a la siguiente administración federal un país estable con unas finanzas públicas garantes de dicha estabilidad. Así fue reiterado por el presidente Zedillo durante el último tramo de su administración ante la larga historia de crisis sexenales en el país desde los años setenta. Al final, tanto el gobierno federal y su partido, el PRI, así como el *bloque opositor* –PRD, PAN, PT, PVEM- esperaron hasta el último momento para lograr los acuerdos prefiriendo el *empate* al no poder imponerse al adversario. A fin de cuentas, ningún bando estuvo dispuesto a último momento a dejar al país sin un PEF aprobado.

Además de la disposición partidaria a la negociación, la cual tuvo respuesta los suficientemente satisfactoria desde la SHCP, una novedad en la recién estrenada LVIII

<sup>26</sup> La prensa de la época reportó extensivamente este episodio de desencuentro entre partidos y entre poderes. El *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* –días 21 y 28 de diciembre de 1999- registran palabra por palabra el intercambio de insultos y acusaciones entre legisladores. Vale señalar que la sesión del día 28 fue extendida mediante una serie de recesos hasta el día 31 de diciembre, en tanto los grupos parlamentarios trabajaban y negociaban a marchas forzadas modificaciones a las iniciativas presidenciales en la Cámara de Diputados y con el Ejecutivo Federal a través de la SHCP.

Legislatura fue el fortalecimiento de la institucionalidad parlamentaria como el marco en el cual se realizaron los trabajos de dictamen de las iniciativas presidenciales en las comisiones de la Cámara de Diputados y en el Senado de la República. Al perderse el vínculo orgánico entre Presidencia de la República y Congreso por el nuevo equilibrio de fuerzas resultante de los comicios del año 2000, el procedimiento retornó a su arena institucional, la legislativa, como salida no sólo legal, sino también pragmática, por la necesidad de innovar en la toma de decisiones.

Si la novedad del gobierno sin mayoría en la LVII Legislatura favoreció a veces *malos tratos y errores de novato* (Weldon, 2000b), en la LVIII Legislatura los congresistas mostraron amplia voluntad para reactivar los mecanismos institucionales como respuesta a los extintos *vínculos metaconstitucionales* entre Ejecutivo y Legislativo. En palabras del presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, el priísta Óscar Levín, el trabajo de negociación se mantuvo en el Congreso en el marco lo más estricto posible de las reglas congresionales.<sup>27</sup>

Las medidas de la capacidad de negociación y acuerdo son varias. Primero, la capacidad de negociación y acuerdo entre los grupos parlamentarios acerca de las virtudes del nuevo arreglo. El indicador más notable es la actitud del otrora irreductible PRD, que como grupo parlamentario aplaudió en el periodo 2000-2002 la capacidad de las comisiones legislativas para modificar sustancialmente las iniciativas presidenciales.<sup>28</sup>

Diferente a lo ocurrido durante los primeros dos años de la LVII Legislatura, en segundo lugar, el PRI y el PAN no hicieron a un lado a sus colegas perredistas, sino que incluyeron extensivamente en los dictámenes respectivos diversas propuestas del partido del sol azteca, gestos suficientemente reconocidos por los legisladores del PRD en sus intervenciones en tribuna. Quizá la muestra más importante de la voluntad de entendimiento fue la restitución al gobierno del Distrito Federal de los recursos para el combate a la pobreza y a sus programas sociales, después de que había sido excluido del Programa para el Fortalecimiento de los Municipios en la iniciativa presidencial para el año 2002. En la respectiva iniciativa presidencial, el Ejecutivo argumentó que el DF no era un estado

<sup>27</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 26 de diciembre de 2000.

<sup>28</sup> Aún así, el grupo parlamentario del PRD no dejó de exigir la desaparición de los recursos destinados al IPAB o, cuando menos, su extensiva revisión para sacar del presupuesto pasivos irregulares de particulares posiblemente convertidos en deuda pública tras la transformación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) en Instituto Bancario de Protección al Ahorro (IPAB).

integrante de la Federación y por no estar integrado por municipios, debería ser excluido en la distribución de los mencionados recursos.<sup>29</sup>

En esta Legislatura, por el trabajo de negociación realizado, las controversias generalmente se centraron en debates particulares que no afectaron en lo sustantivo los acuerdos parlamentarios previamente asumidos y los compromisos *amarrados* con el Ejecutivo, la SHCP y entre los grupos parlamentarios y sus representantes en las comisiones financieras. Para el PRI, por ejemplo, resultó digna de elogio la *apertura y flexibilidad* de la SHCP para escuchar sus argumentaciones sobre riesgos de inestabilidad social si no se reorientaban recursos a áreas prioritarias de interés de ese grupo parlamentario. Los legisladores priístas mostraron, desde su posición de partido *opositor*, una renovada sensibilidad acerca de reasignaciones a áreas de gasto social, principalmente en educación y salud, para actividades productivas y para el gasto descentralizado de las entidades federativas. En la LVII Legislatura, debido a su relación disciplinada con el presidente Zedillo, los priístas habían desestimado aumentos a esos rubros apoyando las propuestas del Ejecutivo.

El PRD aplaudió que las comisiones legislativas hubieran no sólo reorientado recursos sino que hubieran aprobado disposiciones extra para limitar la discrecionalidad presidencial en el ejercicio del gasto y para que la Cámara de Diputados tuviera mayores facultades para decidir sobre el destino de recursos excedentes, principalmente los petroleros. Para este partido, el trabajo legislativo en comisiones estuvo por encima de la capacidad del gobierno federal para diseñar un presupuesto más apropiado para fomentar el desarrollo nacional y para revertir los rezagos sociales.<sup>30</sup> El grupo parlamentario del PRD consideraba que la cámara baja había *recuperado* sus facultades para autorizar el gasto, intervenir en su diseño y forzar al Ejecutivo Federal a ejercerlo.<sup>31</sup> Como señalé en la sección previa, para el partido del sol azteca era cristalino como el agua que la aprobación del presupuesto era el momento idóneo para influir sobre el modelo de desarrollo *neoliberal* impulsado desde el gobierno federal.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Véase *idem*.

<sup>30</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 15 de diciembre de 2002.

<sup>31</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre de 2000.

<sup>32</sup> Utilizo el término usado por los legisladores perredistas en tribuna. La oposición del PRD a este modelo *modernizador* es un sello distintivo tan importante en este partido que no debe ser pasado por alto.

Desde la trinchera *opositora*, el PRI y el PRD sacaron jugo sustancial al nuevo equilibrio de fuerzas, y el Ejecutivo y su partido debieron hacer concesiones significativas que explican la gran cantidad de modificaciones mostradas en el capítulo dos.

El PAN mostró su cara más institucional como era de esperarse una vez que se asumió como el partido del Ejecutivo Federal en el Congreso, apoyándolo decididamente. Para los legisladores panistas, en este sentido, fue importante defender en tribuna y en comisiones la disciplina en las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica, la reducción de la dependencia respecto de los recursos petroleros y el límite estricto al endeudamiento público. No sólo se trató de viejas demandas panistas, como expliqué páginas atrás, sino también de una decidida defensa de los lineamientos estructurales de la política presupuestaria presidencial.<sup>33</sup> Sin embargo, es importante apuntar que lograron hacer coincidir esa defensa con su disposición a privilegiar los puntos de convergencia con los otros grupos parlamentarios por sobre las divergencias partidistas.<sup>34</sup>

El Senado, ahora también sin mayoría, desempeñó un importante papel como contrapeso y como negociador en la aprobación del presupuesto. Los senadores modificaron los mecanismos para la determinación del IVA en la LIF para 2002, e introdujeron diversas disposiciones para otorgar estímulos a los productores de agave tequilero así como modificaciones a tarifas de importaciones y exportaciones, entre otros, en la LIF para 2003. Los registros de debates parlamentarios son ilustrativos del respeto y consideración mutuos que privaron entre las colegisladoras.

En todo momento ambas cámaras privilegiaron la negociación bicameral para asegurar el éxito del procedimiento, reservándose en todo caso el derecho a debatir puntos particulares de los dictámenes.<sup>35</sup> Por ejemplo, en 2001 los senadores priístas objetaron algunos rubros del IEPES al considerarlos inconstitucionales a pesar de que habían sido apoyados por sus correligionarios diputados tan sólo unos días antes. Con todo y las mencionadas desavenencias intrapartidarias, los senadores del Revolucionario Institucional

<sup>33</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 26 de diciembre de 2000, *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 20, 27, 30 y 31 de diciembre de 2001 y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 14 de diciembre de 2002.

<sup>34</sup> Véase la intervención en tribuna de Julián Hernández Santillán a nombre de su partido, el PAN. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 26 de diciembre de 2000.

<sup>35</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 20, 27, 30 y 31 de diciembre de 2001 y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 14 de diciembre de 2002.

se sujetaron a la decisión de la mayoría, en esa ocasión conformada por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD.<sup>36</sup>

La unanimidad en la aprobación de las finanzas públicas es un buen indicador de la amplitud de la negociación y de los acuerdos. Los PEF para 2001 y 2002 fueron aprobados por unanimidad, en tanto que el PEF para 2003 mostró un PRD que votó dividido. Una parte de los legisladores de este partido, posiblemente cercana a los negociadores y líderes parlamentarios, consideraron el acuerdo logrado con los priistas y panistas satisfactorio en términos generales, pero otra parte sustancial expresó su desacuerdo a las modificaciones integradas al dictamen aprobado en comisión votando en contra. Aunque no existe registro en los debates sobre las razones de su posición, conociendo las demandas más radicales de transformación de la política económica de amplios sectores perredistas quizá esta fue su manera de expresar su descontento ante una posición más *tibia* de sus negociadores y dirigentes en comparación con la impulsada en legislaturas previas.<sup>37</sup>

En cuanto a la LIF, los dictámenes fueron aprobados casi por unanimidad, objetadas sólo por 3 y 5 legisladores en 2000 y en 2001, respectivamente, y por unanimidad en 2002.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 20, 27, 30 y 31 de diciembre de 2001.

<sup>37</sup> Sobre el PRD es conocido que algunas fracciones del partido propugnan por una actitud más institucional y negociadora frente al gobierno federal panista después de la alternancia en el 2000. Otras fracciones consideran esa propuesta casi como una traición a la ya mítica lucha perredista contra el neoliberalismo. Parte de los últimos conflictos internos en el partido del sol azteca se han originado en esa disyuntiva.

<sup>38</sup> Por acuerdo parlamentario, la Cámara de Senadores sólo registra la votación total a favor y en contra en su Gaceta Parlamentaria, sin identificar el nombre del legislador o las tendencias de votación por grupo parlamentario. Se trata de la llamada *votación nominal* según el acuerdo parlamentario del 15 de marzo de 2001, el cual aprobó también la instalación de un sistema de registro electrónico de asistencia, verificación de Quórum y audio automatizado. Véase la *Gaceta Parlamentaria del Senado*. 3 de septiembre de 2001.

**CUADRO 2**  
**VOTACIONES DE DICTAMEN DE PEF, 2000-2002**

PEF	VOTOS	TOTAL
<b>2001</b>	A favor: PRI, 193; PAN, 205; PRD, 52; PVEM, 16; PT, 8; PSN, 3; Convergencia, 1; PAS, 2 En contra: Ninguno	<b>480</b>
<b>2002</b>	A favor: PRI, 152; PAN, 192; PRD, 46; PVEM, 14; PT, 7; PSN, 3; Convergencia, 1; PAS, 1; Independientes, 1 En contra: Ninguno	<b>417</b>
<b>2003</b>	A favor: PRI, 187; PAN, 200; PRD, 13; PVEM, 17; PT, 6; PSN, 2; Convergencia, 1; Independientes, 1 En contra: PRI, 2; PRD, 36; PSN, 1; PAS, 2	<b>427</b>  41

Fuente: elaboración propia a partir de la versión Internet de las votaciones de la Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria. En lo general.

**CUADRO 3**  
**VOTACIONES DE DICTAMEN DE LIF, 2000-2002**

PEF	VOTOS	TOTAL
<b>2001</b>	A favor: PRI, 189; PAN, 199; PRD, 49; PVEM, 16; PT, 7; PSN, 3; Convergencia, 1 En contra: PRI, 1; PAS, 2	<b>464</b>  3
<b>2002</b>	A favor: PRI, 177; PAN, 200; PRD, 50; PT, 7; PSN, 3; Independientes, 1 En contra: PRI, 3; Convergencia, 1; PAS, 1	<b>437</b>  5
<b>2003</b>	A favor: PRI, 168; PAN, 190; PRD, 35; PVEM, 15; PT, 5; PSN, 3; Convergencia, 1; PAS, 2; Independientes, 2 En contra: Ninguno	<b>421</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la versión Internet de las votaciones de la Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria. En lo general de la minuta enviada por el Senado de la República.

*La LIX Legislatura: 2003-2005. Del entendimiento en la divergencia a la polarización en la política presupuestaria*

Un debate frecuente en los medios de comunicación y en la academia a partir de la alternancia en el Ejecutivo Federal tras los comicios de 2000, ha sido la lentitud con la cual algunas medidas legislativas han sido tomadas y la falta de acuerdos entre Ejecutivo y Legislativo para aprobar algunas reformas *estructurales* en áreas diversas de política pública. Algunos han lamentado el *bloqueo* legislativo al Ejecutivo Federal interpretando el contrapeso ejercido por el Legislativo como producto de los intereses electorales del PRI y

del PRD. Otros, sin dejar de reconocer que el Congreso no estaba dando resultados con la velocidad esperada en el primer gobierno no priísta, reconocían el valor del contrapeso legislativo en la consolidación de nuestro régimen democrático, adjudicando la responsabilidad por el poco rendimiento del gobierno respecto de sus promesas de campaña en grados diversos al Congreso o al Ejecutivo Federal.

Durante la LVIII Legislatura, los legisladores y algunos líderes partidarios no dejaron de explicar que ante el nuevo equilibrio de fuerzas en el Congreso y la dispersión del poder a nivel nacional, era preferible avanzar más lento pero más seguro sumando voluntades. Lamentablemente, eventualmente la disposición para el diálogo se enfrió y la LIX Legislatura no fue capaz de reconstruir la disposición al acuerdo observado en los dos primeros años del *gobierno de la alternancia*. La LIX Legislatura, en este sentido, nos mostró una cara aparentemente superada. Las coaliciones para aprobar el presupuesto fueron cambiantes. El PRD nuevamente fue excluido en momentos importantes pero también su intransigencia lo condenó a revivir su viejo rostro radical, quizá más apropiado para los dos últimos sexenios priístas pero cuestionable en el México actual en el cual comparte con sus colegas *tricolores* y *blanquiazules* la obligación de gobernar en los tres niveles. Sin el apoyo del PRD, el PRI prefirió negociar más con el PAN y no apoyar posiciones más radicales de su contraparte perredista en los PEF para 2004 y para 2006. El Ejecutivo Federal optó por vetar un PEF -el de 2005- al considerarlo inaceptable, en lugar de negociar con una retadora coalición PRI-PRD.

En opinión de quien esto escribe, el clima de cooperación se enfrió debido a diversos factores. Es cierto que la visceralidad declarativa entre el gobierno federal y los legisladores de *oposición*, el PRI y el PRD, fue una constante. Estos no habían dejado de criticar la política presupuestaria federal como inadecuada para fomentar el desarrollo y para revertir los rezagos sociales en tanto el Ejecutivo no perdió oportunidad para sostener que algunas de las propuestas de perredistas y priístas eran un riesgo para la estabilidad macroeconómica, indispensable para el crecimiento a largo plazo. Aún así, la LVIII Legislatura fue testigo de una gran capacidad para la negociación y el acuerdo por encima de los desencuentros declarativos.



El primer evento que agrió el clima de entendimiento entre poderes y que contribuiría a polarizar las posiciones partidarias fue la fallida reforma fiscal *integral*.<sup>39</sup> Bautizada como *Nueva Hacienda Pública Redistributiva* por el Ejecutivo Federal, fue rechazada en la Cámara de Diputados en la segunda mitad del año 2001 y la influencia de su rechazo se extendió hasta el final del sexenio. Enviada la iniciativa respectiva por el Ejecutivo Federal desde los primeros meses del año, apostaba por la colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo para que, una vez cerrado el largo periodo de transición democrática en el país, fuesen establecidas las bases para el crecimiento económico sostenido como garante de la estabilidad, de la consolidación democrática y de la reversión de los rezagos sociales. Acompañada de un complejo ramillete de iniciativas de reformas al sistema impositivo y al sistemas tributario mexicano,<sup>40</sup> el argumento central era la necesidad de dotar de manera definitiva al gobierno federal de fuentes estables de ingresos para hacer frente a sus obligaciones presupuestarias y para apuntalar la inversión pública en infraestructura. La reducción de la dependencia sobre los ingresos petroleros así como la preocupación por reducir el déficit, frecuentemente financiado con deuda pública, ocupaban una parte importante de la propuesta presidencial. Para el Ejecutivo, la reforma era indispensable a fin de asegurar el clima de estabilidad, certidumbre e inversión para cimentar el desarrollo y el crecimiento a largo plazo. En su visión, la democracia se consolidaría sólo sobre las

---

<sup>39</sup> Además de los conflictos sobre los temas del presupuesto, el clima legislativo de la LIX Legislatura se enrareció también por al menos otras tres reformas estructurales sobre las cuales no se ha logrado consenso al momento de concluir este trabajo. Me refiero a las ya célebres *reforma del Estado*, la *reforma laboral* y la *reforma energética*. La primera fue una promesa de campaña de Vicente Fox para la cual fueron creadas oficinas especiales de estudio y negociación que eventualmente fueron desmanteladas sin que produjeran más que algunas declaraciones rimbombantes acerca de la posibilidad de un nuevo Constituyente y una nueva Constitución para consolidar la democracia en el país. La segunda, encomendada al secretario del Trabajo y Previsión Social, sufrió un destino similar. Se ha dicho que se buscó amarrar los acuerdos entre centrales obreras, confederaciones patronales y partidos políticos antes de enviarla al Congreso a fin de asegurar su aprobación. Todo mundo ha gastado saliva y tinta refiriéndose intensivamente a la misma sin que a la fecha se conozca un proyecto de reforma.

La tercera consiste básicamente en el documento enviado a la Cámara de Diputados por el presidente Zedillo en 1999, en el cual se propone un papel más activo de la iniciativa privada en el ramo eléctrico y en los hidrocarburos, pero el PRD ha dejado bien claro que nunca votaría a favor de ese tipo de reforma en tanto los priístas tienen bastante de qué ocuparse tras la división partidaria y parlamentaria sufrida durante el proceso legislativo que abortó la famosa *reforma fiscal integral*. La *congeladora* ha sido el destino de estas ambiciosas reformas porque los acuerdos políticos que aseguren su éxito en la arena legislativa no se han alcanzado. Recuérdese, además, que los acuerdos deben ser de una gran amplitud en el pluralismo actual considerando que además del voto aprobatorio calificado para reformas constitucionales del Congreso Federal se requiere la aprobación mayoritaria de los congresos estatales.

<sup>40</sup> Véase *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 5 de abril de 2001: Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos; Ley del Servicio de Administración Tributaria y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

bases de la estabilidad económica nacional que la reforma propuesta podría garantizar de ser aprobada.<sup>41</sup>

El dictamen, debate y votación de la reforma fue politizado en torno a dos ejes durante casi medio año. Primero, el PRD y el PRI centraron sus baterías en la crítica a la propuesta de generalización del IVA, argumentando que se trataba de una política *neoliberal* expresamente diseñada para dañar a los más pobres cobrándoles impuestos a sus alimentos y a sus medicinas y para no tener que gravar a los más ricos. A pesar del contenido fuertemente demagógico del argumento, era muy difícil rebatirlo con éxito al haber calado hondo en la clase política, en los medios de comunicación y en la opinión pública. Además, ni el Ejecutivo Federal ni el titular de la SHCP fueron capaces de convencer satisfactoriamente a los incrédulos acerca de los beneficios de instrumentar medidas sumamente impopulares que contenía la iniciativa, principalmente el IVA generalizado. Un error grave del gobierno federal fue su olvido de que además de argumentar técnicamente sobre su propuesta de reforma, debía convencer a los actores políticos que dictaminarían y votarían su iniciativa.<sup>42</sup>

A partir de marzo en que la iniciativa fue recibida en el Congreso hasta su rechazo legislativo a finales de año, una gran cantidad de propuestas -algunas bastante descabelladas porque complicaban aun más el sistema impositivo y razonablemente podría esperarse que fomentarían mayor evasión fiscal al hacer más barato para algunos evadir impuestos que pagarlos- fueron cruzadas entre los grupos parlamentarios y con el gobierno federal a fin de aumentar las fuentes estables de ingresos sin tener que recurrir a la impopular y costosa medida de generalización del impuesto al consumo.

El segundo, fue sintetizado en los debates entre la disyuntiva apoyada por el gobierno federal y un grupo importante de priístas, que veían en el impuesto generalizado al consumo -IVA- la solución más accesible al facilitar el cobro de los ingresos y evitar

<sup>41</sup> Véase idem, *Exposición de Motivos*.

<sup>42</sup> En la evaluación de su primer año de gobierno, el presidente Vicente Fox aceptó que su estrategia de atacar al Congreso calificándolo de obstructor apoyado por voces convencidas pero también por repentinos *fans* convenencieros de su propuesta -grupos y sectores que se beneficiarían directamente de la simplificación administrativa así como de exenciones y de privilegios fiscales argumentados como importantes para promover la inversión privada- y apelando al apoyo directo de la gente a través de spots difundidos sin cesar en los medios electrónicos de comunicación, había sido errónea. Es *vox populi*, sin embargo, que el presidente Fox no renunció a la estrategia publicitaria como mecanismo de presión al Congreso y a los partidos, principalmente al PRI y al PRD. Esa estrategia fracasó, sumándose al fracaso en la promoción de sus tan llevadas y traídas reformas estructurales. Lujambio y Martínez (2002) se ocupan brevemente de este asunto, aunque la saliva y la tinta sobre el tema han corrido abundantemente en el análisis cotidiano de la vida política en México.

mayor evasión fiscal, y la propuesta perredista, apoyada por un sector numeroso de priístas, que veían en el impuesto al ingreso de los sectores más ricos la solución al problema de la escasez de ingresos para financiar el gasto público así como en introducir mayores medidas para disminuir la evasión fiscal y aumentar la base de contribuyentes. Para este grupo, la clave de la gobernabilidad democrática no se encontraba en la estabilidad macroeconómica, sino en la reversión de los rezagos sociales a través de la intervención directa del Estado en la economía y en la supresión de los privilegios fiscales a través de una reforma fiscal centrada en el impuesto al ingreso y a la propiedad, no en el consumo.

El PRI fue el actor *bisagra* en este episodio dado que en bloque, el PRD dejó claro todo el tiempo que nunca aprobaría una reforma en los términos propuestos por el Ejecutivo y defendidos por el PAN en el Congreso. Horas antes de la votación del dictamen elaborado en las comisiones por una coalición mayoritaria panista y priísta, el cual modificaba pero en esencia se inclinaba por la propuesta original del Ejecutivo Federal en cuanto a centrar el cambio impositivo en el impuesto generalizado al consumo, la Presidencia de la República y su partido prácticamente festinaban un éxito en el Pleno apoyados por una fracción del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados. Al momento de la votación plenaria, un par de decenas de arrepentidos diputados priístas que aparentemente habían comprometido su voto a favor del dictamen cambiaron de bando y el proyecto fue derrotado por un margen mínimo pero constitucionalmente suficiente para frenar la reforma fiscal.<sup>43</sup>

La solución a la cual se arribó de manera transitoria en la aprobación del presupuesto para el 2002 fue lo que en los medios se bautizó como el *engendro tributario* ante la falta de una reforma integral. Básicamente, además de incluir avances sustanciales en materia de simplificación tributaria, la LIF fue *parchada* con una gran cantidad de *impuestos suntuarios* cargados a los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS)<sup>44</sup>, los cuales desde la discusión del dictamen respectivo fueron ampliamente cuestionados por el Ejecutivo Federal y su partido, el PAN, pero finalmente aprobados como solución

---

<sup>43</sup> Los eventos posteriores incluyeron una extensa purga de *elbistas*, la fracción priísta que había apoyado la iniciativa presidencial en el PRI y en la Cámara de Diputados, y un ajuste intenso de cuentas entre bandos en el Revolucionario Institucional. Este es un episodio fascinante que, sin duda, merece un análisis particular como objeto de estudio. Mirón Lince (2004) se ha ocupado del asunto dentro de una perspectiva más amplia del cambio organizativo en el PRI como partido de oposición.

<sup>44</sup> Véase *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 30 y 31 de diciembre de 2001.

transitoria ante la ausencia de reforma integral. El *agarrón* entre legisladoras y grupos parlamentarios fue casi épico. El Congreso deleitó a los mexicanos con dimes y diretes, propuestas descabelladas –como considerar al agua embotellada y al calzado de piel genuina productos *suntuarios*- y un intensivo intercambio de mutuas descalificaciones entre grupos parlamentarios antes de arribar a un acuerdo centrado en los IEPS ante la urgencia de financiar los aumentos al gasto social, al gasto productivo y sobre todo, al gasto federal descentralizado.

Estos impuestos, varios de los cuales resultaron ser inventados *sobre las rodillas*, fueron promocionados principal aunque no exclusivamente por los legisladores perredistas como un éxito en contra de la política neoliberal presidencial dañina de las mayorías y a favor del gravamen de los hábitos de consumo de los más ricos. El PAN dio la espalda al PRI y apoyó buena parte de las disparatadas propuestas *suntuarias* perredistas en respuesta al chasco precedente cuando algunos legisladores del PRI desconocieron el acuerdo previamente amarrado con el Ejecutivo Federal en el asunto de la rechazada reforma fiscal integral. La dedicatoria fue clara: dado que el PRI no fue capaz de mantener sus compromisos con el PAN y con el Ejecutivo en la fallida reforma fiscal integral, el grupo parlamentario panista aprobó en alianza con el PRD impuestos especiales en contra de algunos intereses defendidos en tribuna por el Revolucionario Institucional.<sup>45</sup>

El presidente Fox declaró que consideraba insuficiente el acuerdo pero que le daría una oportunidad a fin de constatar si se trataba de un instrumento adecuado para proveer de recursos suficientes para el gasto público, en obvio espaldarazo a lo que sus legisladores lograron consensar en este burlesco episodio de la historia parlamentaria reciente de México.

Los resultados del acuerdo fueron malos. En los tribunales, diversos particulares ganaron amparos en contra de una considerable cantidad de impuestos *suntuarios*. Los IEPS creados al vapor no produjeron los ingresos previstos por los legisladores. A lo largo del año, además, la SHCP se reservó el derecho de no aplicar algunas tasas impositivas en previsión de reveses legales en amparos. En 2004 la *reforma fiscal integral* recibió el tiro de gracia. Tras ser reintroducida por el Ejecutivo Federal *tanteando* a la recién estrenada

---

<sup>45</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 31 de diciembre de 2001, y *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 20, 27, 30 y 31 de diciembre de 2001. Los priistas trataron de frenar en el Senado parte de los IEPES argumentando su inconstitucionalidad, pero el PRD y el PAN impusieron el acuerdo amarrado en la Cámara de Diputados.

LIX Legislatura, el Congreso la congeló definitivamente por haber sido rechazada dos veces consecutivas de acuerdo al artículo 72 constitucional.

La herencia de estas malas decisiones y de la incapacidad para acordar una reforma fiscal integral se reflejaron en la aprobación de las finanzas públicas durante toda la LIX Legislatura. En efecto, la solución transitoria usada por los legisladores federales en la LVIII Legislatura se centró en echar mano de recursos petroleros excedentes, en aumentar los IEPS así como recortar y reasignar una parte significativa de las iniciativas de PEF del Ejecutivo o aumentar el déficit y el endeudamiento públicos. En la LIX, los *comodines* llegaron a su límite. Eso es aceptado por todos los grupos parlamentarios de los partidos políticos. Sin embargo, siguieron siendo usados ante la falta de acuerdos para una verdadera reforma fiscal.

En la aprobación del PEF para 2004, el PRI sintetizó de forma acertada el problema: a la disciplina fiscal, a la austeridad presupuestaria y a los mayores requerimientos de gasto social, se habían sumado las peticiones directas de dependencias federales para que se les aumentara el gasto más allá de lo propuesto por la SHCP; las peticiones de aumentos de los gobiernos estatales y municipales; el cabildeo directo de las instituciones de educación superior por mayores recursos; las presiones de las agrupaciones gremiales y sindicales, así como las de diversas agrupaciones de la sociedad civil. En los cálculos priístas, la presión había sido de cerca de 200 mil millones de pesos, muy superiores a la cantidad reasignada en el PEF respectivo como mostré en el capítulo dos.<sup>46</sup>

En este escenario, lo primero que hicieron los grupos parlamentarios en el Congreso fue recriminarse mutuamente por la escasez de recursos para financiar las crecientes necesidades de gasto público. Todos los partidos representados en nuestro Legislativo reconocen que urge una reforma que dote de fuentes estables de ingresos a la hacienda pública. Todos coinciden en que el presupuesto federal es malo –en el sentido de que es insuficiente para promover el desarrollo y para revertir la pobreza<sup>47</sup> pero sus visiones sobre las soluciones difieren sustancialmente.

Para el PRD y para el PRI en la LIX legislatura, la culpa ha sido del Ejecutivo Federal por no ser enérgico en cobrar los impuestos *suntuarios* agregados cada año como parches a

<sup>46</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 y 29 de diciembre de 2003.

<sup>47</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 y 29 de diciembre de 2003; la versión estenográfica del debate en la Cámara de diputados del 15 de noviembre de 2004; y la versión estenográfica del debate del 14 de noviembre de 2005.

la LIF y en usar a la SHCP para modificar sustancialmente sobre la marcha del año fiscal el presupuesto aprobado.<sup>48</sup> Para los partidos, la salida ha sido reducir el gasto del gobierno federal y reasignarlo a otras prioridades. Cualquier reforma fiscal, para el PRD, antes que insistir en la generalización del impuesto al valor agregado, debe basarse en la ampliación de la base de contribuyentes con énfasis en el impuesto a la renta y a la propiedad. Con una muy fuerte carga valorativa, el partido del sol azteca no ha renunciado a usar un discurso provocador que sintetiza los problemas presupuestales en México como una disputa entre *neoliberales* explotadores de los más pobres –el PAN y el Ejecutivo Federal- y los progresistas de izquierda que pueden poner fin a esa explotación –ellos-<sup>49</sup> con el auxilio ocasional del grupo parlamentario del PRI.

Para el PAN, la responsabilidad es principalmente de sus contrapartes parlamentarias del PRI y del PRD. Para este partido, la negativa a aprobar la propuesta presidencial de reforma fiscal es el problema central para hacer más eficiente y competitivo el sistema tributario mexicano y para dotar de mayores recursos al gobierno para cumplir con sus obligaciones sociales, para promover el crecimiento económico sostenido y para combatir la pobreza.<sup>50</sup>

Los tipos de coaliciones formadas en la aprobación del presupuesto en la LIX Legislatura son una buena forma de analizar los ritmos de la relación entre partidos y con el gobierno federal en el periodo 2003-2005.

---

<sup>48</sup> Véase la intervención en tribuna del senador perredista Demetrio Sodi a nombre de su partido, en *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 27 de diciembre de 2003.

<sup>49</sup> Véase la versión estenográfica del debate de la sesión del día 14 de noviembre de 2005 en la Cámara de Diputados.

<sup>50</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 y 29 de diciembre de 2003. La opinión es ampliamente compartida en el gabinete económico del presidente Fox. Por ejemplo, para la Subsecretaría de Ingresos y para la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, el papel del Congreso debería ser brindar mayor apoyo a la política presupuestaria del Ejecutivo Federal, mejor capacitado técnicamente para conducir el desarrollo. El Congreso, en su perspectiva, debería centrar su actuación en fortalecer sus facultades de fiscalización y vigilancia presupuestaria. Para el gobierno federal, los legisladores –principalmente los diputados federales- han renunciado a esa función a favor de la estridencia al confrontar al Ejecutivo y a su partido en los debates legislativos y en los medios de comunicación masivos (Posición de la SHCP ante el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 109/2004, presentada en el seminario “Perspectivas de la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de presupuesto” llevado a cabo en el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, junio de 2005).

**CUADRO 4**  
**VOTACIONES DE DICTAMEN DE PEF, 2003-2005**

<b>PEF</b>	<b>VOTOS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2004</b>	A favor: PRI, 200; PAN, 146; PVEM, 14; PT, 6; Convergencia, 4 En contra: PRD, 93	<b>370</b>  93
<b>2005</b>	A favor: PRI, 204; PRD, 94; PVEM, 14; PT, 6; Convergencia, 5 En contra: PAN, 135; Independientes, 2	<b>323</b>  137
<b>2006</b>	A favor: PRI, 202; PAN, 144; PVEM, 11; PT, 5; Convergencia, 2; Independientes, 3 En contra: PRD, 92	<b>364</b>  92

Fuente: elaboración propia a partir de la versión Internet de las votaciones de la Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria. En lo general.

**CUADRO 5**  
**VOTACIONES DE DICTAMEN DE LIF, 2003-2005**

<b>PEF</b>	<b>VOTOS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2004</b>	A favor: PRI, 162; PAN, 148; PRD, 83; PVEM, 17; PT, 6; Convergencia, 5 En contra: PRD, 4	<b>421</b>  4
<b>2005</b>	A favor: PRI, 185; PAN, 134; PRD, 88; PVEM, 13; PT, 5; Convergencia, 5; Independientes, 2 En contra: Ninguno	<b>432</b>
<b>2006</b>	A favor: PRI, 189; PAN, 136; PRD, 85; PVEM, 19; PT, 3; Convergencia, 3; Independientes, 3 En contra: PRI, 2	<b>438</b>  2

Fuente: elaboración propia a partir de la versión Internet de las votaciones de la Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria. En lo general de la minuta enviada por el Senado de la República.

El punto más alto de desencuentro entre el Congreso y el Ejecutivo Federal después del episodio del rechazo legislativo a la iniciativa presidencial de *Nueva Hacienda Redistributiva*, se dio durante la aprobación del presupuesto para 2005. En esta ocasión, el PRI y el PRD hicieron alianza en las comisiones financieras elaborando dictámenes de LIF y PEF que resultaron inaceptables para su contraparte blanquiazul. En esta ocasión, el PRD justificó las modificaciones realizadas a la iniciativa de LIF argumentando que el dictamen elaborado en alianza con el PRI constituía un hito histórico para erradicar los regímenes de privilegio de la burguesía y de los consorcios (sic) que durante décadas se habían enriquecido a costa del sacrificio fiscal del Estado mexicano y a costa de menores recursos

para la educación y la salud. Al aumentar el déficit público para destinar los recursos extra a la creación de infraestructura y a la generación de empleos según el dictamen aprobado en comisión con sus aliados priístas, el PRD festejó haber roto el dogma neoliberal del equilibrio fiscal como condición indispensable para el crecimiento a largo plazo. Los ingresos petroleros excedentes, por su parte, serían destinados a paliar deficiencias en gasto social, productivo y en recursos descentralizados a las entidades federativas.<sup>51</sup>

El PAN lamentó que por vez primera un partido del Ejecutivo federal debería votar en contra de la LIF cuestionando el aumento al déficit público, el cual a la larga debería ser cubierto con deuda que se transformaría en una carga para las familias. Respecto de los recursos petroleros, acusó a los coaligados de haber condenado al país a mayor dependencia del petróleo aprobando una fórmula populista ya probada y fracasada en el gobierno de López Portillo en los setenta, a la cual sintetizó como la *quimera de endeudamiento y petrolización* de las finanzas públicas.<sup>52</sup>

El aliado coyuntural del PRD, el PRI, remató acusando al PAN y al Ejecutivo Federal de poseer poca imaginación pretendiendo que el desarrollo se reducía a la estabilidad macroeconómica. En su opinión, tan mala había sido en el pasado la estrategia de crecimiento sin estabilidad en el populismo de los setenta, como la estabilidad sin crecimiento debido a la escasa inversión en infraestructura del gobierno neoliberal de Vicente Fox. Para el PRI, era *inversión* pública lo que los panistas llamaban *déficit* presupuestal.<sup>53</sup>

En esta ocasión el Senado ejerció un importante papel no sólo como colegisladora, sino también buscando una solución que acercara las posiciones en la Cámara de Diputados.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Véase la versión estenográfica del debate del día 28 de octubre de 2004 en la Cámara de Diputados.

<sup>52</sup> Véase ídem. En la votación del dictamen antes del envío de la minuta respectiva al Senado de la República la fracción panista en la Cámara de Diputados votó en contra en bloque con un total de 117 votos, acompañado en solitario por un voto *independiente*. Le pasó por encima la aplanadora PRI, 169 votos; PRD, 81 votos; PVEM, 13 votos; PT, 4 votos; Convergencia, 2 votos. Véase la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del 28 de octubre de 2004.

<sup>53</sup> Véase la versión estenográfica del debate del 28 de octubre de 2004 en la Cámara de Diputados.

<sup>54</sup> Otra intervención importante del Senado se dio en la aprobación de la LIF para 2004, en la cual envió a los diputados una minuta que exentó de aranceles a importadores de maíz, frijol y leche en polvo contraria a la minuta recibida originalmente desde la cámara baja. Dos voces aisladas del PRI y del PRD impugnaron vigorosamente esta exención. En las últimas horas del año y bajo la presión del cansancio, sin embargo, no recibieron el apoyo de las mayorías en sus bancadas que prefirieron cerrar el asunto aprobando la minuta senatorial. Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre de 2003.

Otro episodio de defensa en tribuna de intereses particulares se dio durante la aprobación de la LIF para 2006. En esa ocasión, la opinión pública y el trabajo legislativo fueron sacudidos por la acusación lanzada por legisladores del PVEM y del PAN en contra del PRI de estar en contubernio con las tabacaleras transnacionales para frenar en comisión y en el Pleno, a cambio de sobornos, impuestos especiales al tabaco labrado. El PRI



Haciéndose eco de las críticas panistas al aumento al déficit, expresó su preocupación sobre la volatilidad de los precios del petróleo. En tanto la Cámara de Diputados había enviado una minuta *opositora* que aumentaba el déficit a 0.3% del PIB sustentada principalmente en un aumento en las expectativas de ingresos petroleros, el Senado lo redujo a 0.22%. La intermediación surtió efecto: la minuta reenviada a los diputados recibió el voto afirmativo de los panistas en la segunda ronda de votaciones.<sup>55</sup>

Pero no hubo posibilidad de arreglo en el PEF. La sólida coalición PAN-PRD se mantuvo a pie firme sin el contrapeso de la legisladora en la aprobación del gasto público.<sup>56</sup> En su oportunidad, el coordinador de los diputados perredistas subió a tribuna reprochando al Ejecutivo y a su partido no haber negociado el gasto público –a pesar de que era *vox populi* que el PRD y el PRI de antemano estaban de acuerdo en no ceder un palmo en sus pretensiones. Ante esa cerrazón, dijo que la coalición no negociaría sino que le impondría el PEF al gobierno federal, el cual constitucionalmente estaba obligado a ejercerlo tal como sería aprobado pues el Ejecutivo Federal carecía de veto sobre el mismo. Su aliado, el PRI, festinó el episodio como *un gran avance en la vida institucional del país* (sic) pues la Cámara había hecho cirugía mayor a un presupuesto insensible a las necesidades del país y al impulso al desarrollo. Aún con recursos escasos los diputados coaligados, sostuvo, habían sido capaces de enmendarle los errores al presidente y a su partido.<sup>57</sup>

A la distancia resulta natural que este nuevo *bloque opositor* buscara poner a prueba el nuevo marco constitucional producto de la reforma al artículo 74 de la Constitución, recién decretada el mes de julio previo. Particularmente, el otorgamiento explícito de facultades a la Cámara de Diputados para introducir reformas a la iniciativa de PEF en un procedimiento que salvaguardaba para los diputados *mano libre* pues también se había

---

argumentó en tribuna que no se trataba de sobornos, sino de la defensa decidida de un ramo muy golpeado de la agricultura mexicana que en caso de ser gravada con impuestos extra, sería dañada aún más. Véase la versión estenográfica del debate del 27 de octubre de 2005 en la Cámara de Diputados.

<sup>55</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 11 de noviembre de 2004.

<sup>56</sup> Los *peques* se sumaron a la coalición y festejaron copiosamente la aplanadora opositora. Es interesante notar que el diputado Emilio Zebadúa del PRD, subió a tribuna a contradecir los argumentos mayoritarios de su bancada y de su propio coordinador parlamentario. Este legislador se distinguió por hacer una crítica certera a la perspectiva predominante en su bancada señalando el simplismo literal de los argumentos en contra de la procedencia del veto presidencial en el caso del PEF. Su posición acerca de que una interpretación sistemática y profunda de la Constitución avalaba la procedencia del veto, parece haber sido refrendada por la Corte en su resolución de la controversia constitucional 109/2004 que se analiza más adelante.

<sup>57</sup> Véase la versión estenográfica del debate del día 15 de noviembre de 2004 en la Cámara de Diputados.

establecido constitucionalmente que el PEF sólo podría ser aprobado tras la aprobación de la LIF. Concientes del poder recién adquirido, los opositores pusieron a prueba su teoría de que la aprobación del PEF era el momento idóneo para incidir de forma más profunda en la orientación del gasto ante un Ejecutivo carente de veto sobre el decreto de los diputados. Una vez resuelto el asunto de la negociación de la LIF con el Senado, para el PRI, el PRD y sus mini aliados llegó la hora de demostrar la nueva autoridad presupuestaria de la cámara baja obviando la negociación de los cambios con el Ejecutivo.<sup>58</sup>

El PAN reviró lamentando el *madruguete* de la coalición opositora la cual ni siquiera los había provisto de copias del documento que en pocos minutos sería votado, pues –y esto fue confirmado por los medios de comunicación que cubrieron este drama legislativo– durante el proceso de discusión aún los priístas y panistas continuaban negociando *en caliente* enmiendas al mismo dictamen *sobre las rodillas* a fin de asegurar los votos de sus respectivas bancadas, las cuales tenían en la ausencia de votos panistas a favor un estímulo extra para vender más caro su voto aprobatorio. La cohesión debía ser mantenida en ese proceso de imponerle al gobierno el gasto público para evitar sorpresas desagradables como ocurrió a la coalición opositora en diciembre de 1999 con la deserción de un puñado de votos petistas y perredistas, deserciones que finalmente hicieron fracasar la intentona *opositora* en esa ocasión. Por lo tanto, mayores concesiones grupales e individuales debían ser consideradas. Inevitablemente, esta necesidad de mantener la cohesión de la coalición opositora con cargo al erario público llevó los cambios aún más allá de lo que pudo ser aceptable a regañadientes para la SHCP y para el Ejecutivo en etapas más tempranas del proceso legislativo.<sup>59</sup>

El conflicto se centró en aproximadamente un 5% del total de recursos del PEF para el 2005 que habían modificado los coaligados. El PAN cuestionó no más del 50% de esos recursos. Su argumento fue que el 2.5% del presupuesto modificado impedía la ejecución eficiente del 97.5% restante debido a que las cifras no cuadraban y porque, en su opinión, se autorizaban programas sin recursos o se asignaban recursos a programas que habían

---

<sup>58</sup> Véase la intervención de Pablo Gómez, coordinador de los diputados del PRD, en la versión estenográfica del debate del día 15 de noviembre de 2004. Para este legislador, era tan claro como el agua clara que la única posibilidad de negociación con el Ejecutivo era que el mismo aceptara lo que los coaligados proponían. Ni más, ni menos.

<sup>59</sup> Véase *idem*. Las modificaciones era muy precisas y el destino de los recursos estaba muy bien *etiquetado* en muchos casos. Ciertamente ese trabajo legislativo facilitó el trabajo del Ejecutivo en la elaboración de su controversia. Véase Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (s/d) para un desglose preciso de los recursos impugnados por el Ejecutivo. También me ocupo de este asunto más adelante.

desaparecido en la negociación *opositora*, y porque parte importante del PEF dependía de otras partidas y previsiones que habían sido modificadas o desaparecidas. Por ello, anunció que la Presidencia de la República vetaría el PEF aprobado.<sup>60</sup>

El Ejecutivo reenvió a la Cámara de Diputados el decreto respectivo con sus observaciones. La cámara determinó mediante mayoría calificada que no procedía considerar las observaciones por parte del Ejecutivo al PEF aprobado. Es interesante notar que la coalición *opositora* en la cámara baja prefirió usar su mayoría de dos tercios no para superar las observaciones presidenciales sino para recordar al Ejecutivo, en mi opinión de forma equivocada a partir del resultado final de este episodio, que la interpretación predominante en sus filas respecto del artículo 72 constitucional era que carecía del mismo. Sometida a votación una propuesta sobre esta interpretación, las observaciones presidenciales fueron desestimadas,<sup>61</sup> no *rechazadas*, pues si este hubiera sido el caso, la coalición hubiese nulificado su propio argumento de forma automática. En efecto, someter a votación las observaciones hubiese implicado el reconocimiento de la procedencia del veto presidencial sobre el PEF.<sup>62</sup>

Tras la notificación de esa resolución *opositora*, el Ejecutivo interpuso y le fue aceptada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) una controversia constitucional sobre la facultad presidencial para vetar el decreto de PEF. En los hechos, se trató de una petición de resolución sobre su facultad para vetar parcial o totalmente el gasto público aprobado así como sobre el establecimiento de límites por jurisprudencia sobre la facultad constitucional de la cámara baja para introducir modificaciones a la iniciativas presidenciales de PEF.

Más allá de la disputa por una parte muy pequeña del presupuesto, este episodio hizo evidente, en primer lugar, la necesidad de que el Senado participe también de la aprobación del PEF. No se trata sólo de un argumento doctrinario sobre el absurdo de que tenga voz y

---

<sup>60</sup> Véase *idem*.

<sup>61</sup> Excepto una considerable cantidad de *fes de erratas* y errores diversos atribuidos al desaseado proceso en las *rodillas* para introducir modificaciones en las últimas horas de la negociación.

<sup>62</sup> La votación de esa propuesta fue aprobada por una mayoría *opositora* de 333 votos a favor de rechazar considerar dar trámite legislativo a las observaciones presidenciales, frente a 146 en contra. Véase la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 15 de diciembre de 2004. En su respuesta a la demanda de controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo, sin embargo, la Mesa Directiva de la cámara baja sostuvo que se había dado trámite legislativo adecuado al asunto y que la mayoría calificada había desechado las objeciones presidenciales. Sostuvo que si no se habían sometido cada una de las objeciones al mecanismo de ratificación considerado en la Constitución, era porque de hacerlo se violaría la Carta Magna, la cual no consideraba el veto presidencial sobre el PEF.

voto la cámara alta sobre la recaudación pero no sobre el destino de los recursos recaudados como los juristas han argumentado extensivamente (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001; Andrade Sánchez, 2002). Se trata de un asunto de contrapeso entre cámaras legislativas. No argumento que se deba frenar el legítimo derecho de una probable coalición mayoritaria a aprobar el gasto público, sino que cuando esa coalición comete tantos errores –la prensa documentó extensivamente lo desaseado del decreto respectivo- y está dispuesta a ignorar los reclamos legítimos de otros actores, es indispensable el contrapeso que prevenga excesos como los vistos en la aprobación del presupuesto para 2005. Uno de esos contrapesos es el veto presidencial, como ya establecí; el otro, el contrapeso bicameral como complemento al contrapeso pluripartidista.

En segundo lugar, el episodio hizo evidente el peso del factor electoral sobre los ánimos de los participantes. El proceso electoral de 2003 recompuso en buena medida el equilibrio de fuerzas en la Cámara de Diputados pero no otorgó al partido del presidente, el PAN, una mayoría simple más holgada como para poder aprobar el presupuesto sumando legisladores individuales, de forma que el procedimiento siguió dependiendo de la cohesión de los grupos parlamentarios de los tres partidos principales, el PRI, el PAN y el PRD. Recuérdese que una de las lecciones aprendidas por los partidos en la fallida reforma fiscal integral, fue que la división de las filas parlamentarias podría resultar demasiado costosa –los partidos se vieron en el espejo priísta-, así que se retornó a las posiciones *en bloque* de cara a la elección presidencial de 2006.

Sobre este asunto, recuérdese que el candidato presidencial del PRD –favorito en las encuestas sobre preferencias electorales entre 2005 y los primeros meses de 2006- desde su toma de posesión en diciembre de 2000 al frente de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal inició un intenso *toma y daca* con el presidente de la República. En lo que se consideró desde el principio como la crónica de una precandidatura presidencial anunciada del Jefe de Gobierno del DF, ambos ejecutivos no pararon de identificarse mutuamente en los extremos de un continuo bastante maniqueo, por cierto.

De un lado, el Ejecutivo y su partido, Acción Nacional, han gustado de verse a sí mismos como garantes de la estabilidad económica y del desarrollo sostenido a largo plazo, en tanto cargaron a su contraparte perredista el sambenito de ser –como los había definido Zedillo en el sexenio previo- los *emisarios del pasado*: populistas, demagogos, irresponsables, endeudadores de las arcas públicas, estatistas y garantía de crisis

económicas recurrentes. Un largo rosario de adjetivos calificativos podría agregarse en la misma dirección.

Por su parte, los perredistas se han visto a sí mismos como enemigos irreductibles del neoliberalismo explotador –antes priísta, hoy panista- de las mayorías empobrecidas. Al ser derrotado el PRI en la elección presidencial del año 2000, el otrora autodenominado heredero del Estado social mexicano –el PRD- ha encontrado en su identificación ideológica anti neoliberal parte del cemento necesario para mantener unidas a las diversidad de corrientes nacionalistas y de la izquierda multicolor que lo integran, así como para promoverse ante el electorado en un país con tantos rezagos sociales.<sup>63</sup> Así, es comprensible que ambos autodenominados extremos hayan decidido desde el inicio de la LIX Legislatura no tocarse.

Recién estrenada la LIX Legislatura, también las presiones electorales llegaron al Congreso. En la aprobación de la LIF para el 2005, rápidamente el debate salió de lo estrictamente económico para centrarse en la disputa entre fracciones por la elección presidencial. El PAN aceptó el techo de endeudamiento para el gobierno perredista del Distrito Federal pero no perdió la oportunidad de acusar al PRI de apoyar al Jefe de Gobierno otorgándole deuda a fin de promocionarse electoralmente a través de *partidas populistas*, las cuales fueron defendidas por los senadores del PRD como *gasto social*. Ante el aparente apoyo priísta, el PRD fue más lejos pidiendo un techo aún mayor pero lo paró una coalición PAN-PRI. El asunto se cerró con una agria discusión sobre los intereses de varios senadores de todos los partidos como probables *presidenciables*.<sup>64</sup>

En caso de tener que negociar, un procedimiento tan vistoso como la aprobación de las finanzas públicas no resulta políticamente redituable. El PAN, a partir de 2003, concentró sus baterías en mostrar al precandidato presidencial perredista como peligroso para la estabilidad macroeconómica alcanzada. Por su parte, el PRD sumó a su ya conocida radicalidad ideológica en materia económica un apoyo partidario y legislativo incondicional en torno a su presidenciable puntero, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Este, por convicción tanto como estrategia de posicionamiento ante el electorado, nunca ocultó su predilección por la confrontación directa con el presidente de la República para

<sup>63</sup> No exagero. Un lector exigente sólo tiene que reunir la paciencia y el valor para leer palabra por palabra los debates citados en las fuentes de este capítulo para cerciorarse de que el cuadro que pinto es bastante exacto sobre el paisaje descrito. Una atención modesta a las campañas presidenciales en 2006 y al tenso escenario post electoral no hace más que reafirmar mis observaciones.

<sup>64</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 27 de diciembre de 2003.

distanciarse ideológicamente con el modelo económico que el Ejecutivo ha defendido sin cesar en su sexenio.

Se debe señalar, por otra parte, que el veto presidencial al PEF era cuestión de tiempo por otras razones. Ernesto Zedillo no requirió arriesgarse en una controversia constitucional en la Suprema Corte por el control mayoritario de su partido en el Senado de la República y porque el PAN siempre mostró mayor afinidad con su política económica que con los postulados del PRD. En todo caso, parte de la negociación presidencial debió realizarse con su propio partido el cual tenía el contacto necesario en el Congreso para negociar a su vez con los otros partidos.

En el caso de la administración foxista, la ausencia de receptividad opositora en el Congreso para una reforma fiscal integral sobre la cual el Ejecutivo quería llevar la voz cantante limitó su disposición para continuar negociando a costa de mayores recortes al gasto del gobierno federal, el cual fue el blanco favorito de priistas y perredistas al reasignar partidas en el PEF. Cada peso reasignado a prioridades priistas y perredistas es un peso menos destinado a las prioridades presidenciales y panistas, en palabras simples. Para el gobierno federal y su partido repentinamente pareció claro que continuar solapando esa actitud de sus adversarios rumbo a la contienda presidencial de 2006 era poco inteligente.

Entre jugar el juego *opositor* en la antesala de las elecciones y arriesgarse a un fallo desfavorable al veto presidencial, la decisión se inclinó a lo segundo. Cada peso gastado en obra pública y en servicios públicos y sociales, al fin y al cabo, es visto por el ciudadano común como obra del gobernante en turno en un escenario político y electoral tan plural como el actual, lo cual influye de forma determinante en la decisión del elector. De esta forma, el Ejecutivo federal, calculando que podía ganar el pleito en la Corte apostó su resto: recuperar por vía jurisdiccional lo que piensa es su derecho a llevar la batuta en el diseño y ejecución del presupuesto como pieza central de su política económica.

Como es sabido, el punto más alto de enfrentamiento entre el Ejecutivo Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se dio durante el año 2005. Entonces se realizó el ya famoso proceso de desafuero en contra del segundo en la Cámara de Diputados.<sup>65</sup> La

---

<sup>65</sup> El proceso inició con la petición por parte del Ministerio Público a la Cámara de Diputados. El argumento de la Procuraduría General de la República era que el Poder Judicial había solicitado el ejercicio de acción penal en contra del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal por desacato a un amparo otorgado al propietario de un predio en las colindancias de la Ciudad de México con el Estado de México, predio en el cual el gobierno capitalino abría una vía de acceso hacia un hospital supuestamente a pesar de la orden judicial de suspender las obras. Nuevamente, las fuerzas políticas obsequiaron a los mexicanos con un intenso

cámara baja aprobó en sesión del 7 de abril mediante una coalición PRI-PAN-PVEM<sup>66</sup> retirar el fuero constitucional al Jefe de Gobierno para ponerlo a disposición de las autoridades judiciales. En una sorpresiva decisión posterior, en cadena nacional el presidente de la República anunció el desistimiento de acción penal en contra de su adversario político favorito argumentando elevadas razones democráticas como el mantenimiento de la paz social ante la posibilidad de que las protestas en apoyo al ya célebre desaforado se salieran de control.<sup>67</sup>

A pesar del reculamiento presidencial, el daño quedó hecho. No sólo para los perredistas, sino también para una parte importante de los analistas y académicos, la interpretación del episodio fue que el Ejecutivo Federal se encontraba totalmente involucrado en impedir a cualquier costo que su villano favorito ganara la elección de 2006. Para ello, el primer paso era echarlo por anticipado de la contienda antes de que el partido del sol azteca lo nominara.

La actuación presidencial –rayana en la ilegalidad- fue ampliamente apoyada por un intenso bombardeo mediático panista que durante el 2006 –antes y después de los comicios federales- presentó ante la opinión pública al PRD y a su candidato presidencial como peligrosos para México. Para jugar el juego, es menester decirlo, se requirieron dos: la estrategia del Ejecutivo Federal y de su partido se ha ajustado al dedillo a un PRD dispuesto a mostrar su rostro más anti neoliberal y anti panista como oferta electoral. En el cálculo electoral perredista, la actuación de sus adversarios parecía confirmar su propio discurso radical frente a sus potenciales electores.

Este episodio, por sí mismo, es auto explicativo de la casi imposibilidad de que en materia económica perredistas y panistas coincidan en asuntos de sustantiva importancia.<sup>68</sup>

La animadversión personal que se profesaron los personajes más importantes en ambos

---

drama de casi un año que polarizó aún más los ánimos partidarios rumbo a la elección presidencial y que concluyó, como terminaban los dramas de tan mala factura en ese sexenio, con el posterior desistimiento de acción penal en contra del desaforado Jefe de Gobierno.

<sup>66</sup> Véase *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 7 de abril de 2005. El dictamen de la comisión instructora sobre el asunto –el Senado de la República no participa en estos procedimientos- puede ser consultado en la *Gaceta Parlamentaria* del 4 de abril de 2005.

<sup>67</sup> La única baja del episodio al más alto nivel fue, graciosamente, el Procurador General de la República el cual había sido uno de los promotores más entusiastas del desafuero dentro del gabinete federal. Renunció justo antes de que el nuevo procurador hiciera público el desistimiento de acción penal en contra del desaforado Jefe de Gobierno y antes de que el presidente buscara capitalizar de alguna forma en imagen el desastre –para su bando- en que terminó esta tragicomedia mexicana.

<sup>68</sup> Por supuesto, es importante no olvidar que en otros asuntos como las reformas estructurales arriba mencionadas tampoco ha sido posible acercar las posiciones.

bandos es pública. Para el PAN, el PRD representa la cara más anticuada de las estrategias económicas del populismo ex priista al cual mitológicamente ha de referirse sin cesar para diferenciarse de el pasado estatista y autoritario.<sup>69</sup> La autoría de la *extinción* de ese pasado se la autoadjudicó el presidente Fox durante los seis años de su gobierno. Esta es una de las razones de la personalización de la política en estos episodios.

Para el PRD, el PAN ha jugado en este sexenio el papel que el PRI dejó vacante tras su derrota presidencial en el 2000, al convertirse en el nuevo adversario cuyas políticas económicas justifican sobradamente su propia ideología y sus propuestas programáticas en la persecución de su ansiado objetivo desde la formación del Frente Democrático Nacional en las postrimerías de los años ochenta: ganar la Presidencia de la República y cambiar al país desde esa posición. La mitología económica perredista se centra, en ese sentido, en la salvación de un país que se encuentra en las garras de neoliberalismo. En esta ocasión, la personalización de la mitología perredista corrió a cargo de Andrés Manuel López Obrador.<sup>70</sup>

La posición que jugó el PRI en este escenario fue práctica -recordándonos la habilidad panista en la LVII Legislatura- al jugar con el aporte radical que el PRD ha impreso en la tarea legislativa. En la aprobación del PEF para 2004, se alió al PAN logrando importantes concesiones para reasignar gasto principalmente a los gobiernos estatales y municipales.<sup>71</sup> Acompañó al PRD en su aventura de reto frontal al Ejecutivo y al PAN en la aprobación del PEF para el 2005, pero ante la sentencia de la SCJN en materia de gasto público a favor del veto presidencial, reculó prefiriendo una alianza más segura con el PAN negociando más gasto a inversión en infraestructura y al gasto social en la aprobación del PEF para 2006.

La fracción parlamentaria del PRI hizo lo que debía hacer aprovechando el *agarrón* entre el PAN y el PRD en la aprobación del PEF para 2006: amarrar con su contraparte blanquiazul mayores recursos a sus prioridades y evitar una confrontación como la del año previo arriesgándose al congelamiento de recursos que sus gobiernos y políticos locales

<sup>69</sup> Véase como ejemplo lo directo de la acusación del PAN al PRD y al PRI de ser los causantes de la escasez de recursos por no apoyar la reforma fiscal integral del Ejecutivo federal en la aprobación del PEF para 2004. En esa ocasión, la posición del PAN en tribuna distinguió a los *opresores* priistas de los *demagogos* perredistas. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 y 29 de diciembre de 2003.

<sup>70</sup> Tras la crisis económica que estalló en diciembre de 1994 el entonces *líder moral* del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, convocó a la formación de un desairado *gobierno de salvación nacional*. El nuevo *líder moral* de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador, recién se ha autoproclamado *presidente legítimo* tras ser derrotado en la elección presidencial del 2 de julio pasado y ha formado su propio *gabinete alterno*.

<sup>71</sup> Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 y 29 de diciembre de 2004.



requerían en los estados no sólo para realizar sus funciones, sino también para promocionarse como realizadores de obra pública, prestadores de servicios y gestores eficientes rumbo a la elección federal en 2006.<sup>72</sup> El PRI sabe muy bien que mientras no exista un ordenamiento jurídico que vincule el Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto federal en México de manera que éste deba corresponder a programas y objetivos delineados de forma estricta en el Plan cuya aprobación por el Congreso sea vinculatoria,<sup>73</sup> y mientras el Ejecutivo federal a través de la SHCP –como ocurre a la fecha- goce de *manga ancha* para modificar sustancialmente el presupuesto aprobado,<sup>74</sup> es mejor negociar a embarcarse en aventuras radicales que el mencionado fallo de la SCJN ha limitado de facto. Precisamente los aumentos a los rubros del gasto descentralizado han sido privilegiados por los partidos porque al depender en gran medida de acuerdos y leyes más rígidos que el PND –no se diga la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación- están a salvo de modificaciones posteriores por parte de las autoridades hacendarias.

En los años por venir el PRI deberá evaluar mejor sus posibilidades de ganar modificaciones de su interés en el presupuesto amenazando con una alianza con su radicalizada contraparte perredista –la cual ha anunciado que no reconoce al Ejecutivo electo como legítimo- o poner distancia respecto de la misma y apoyar más al PAN y al Ejecutivo como este partido hizo en la administración federal de Carlos Salinas. Siempre existirá el argumento de que más allá de las ganancias para los intereses que se defienden en tribuna, ostensiblemente los recursos reasignados para los gobiernos estatales y municipales, *se actúa privilegiando los acuerdos para darle certidumbre a la Nación* (sic).<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Véase la versión estenográfica del debate del 14 de noviembre de 2005 en la Cámara de Diputados. La posición en tribuna del PRI en respuesta a las acusaciones perredistas de no haber mantenido su posición como lo había hecho en el año anterior se centraron en buena medida en este temor de que una nueva controversia pudiera congelar recursos que urgían en los estados.

<sup>73</sup> Gutiérrez, Lujambio y Valadés (2002) discuten este asunto de forma detallada en perspectiva comparada.

<sup>74</sup> Este asunto sale a relucir una y otra vez y es muy conocido entre aquellos que hemos dedicado mucho tiempo a seguir con detalle los debates parlamentarios sobre el presupuesto federal en México. Es una práctica muy vieja que el gobierno panista ha usado extensivamente en su turno en la Presidencia de la República.

<sup>75</sup> Posición del PRI en la aprobación del PEF para 2006. Versión estenográfica del debate del 14 de noviembre de 2005 en la Cámara de Diputados. *Cursivas propias.*

**CAPÍTULO 6****LA REINSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: LA NUEVA  
INSTITUCIONALIDAD PARLAMENTARIA Y LA REFORMA AL PROCESO  
LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO**

Es característico de una transición la indefinición en las reglas de la convivencia y de la competencia política (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1988). Esto puede deberse ya sea a que las reglas han sido suprimidas en un cambio violento y rápido, a que son obviadas en medidas diversas por los actores políticos al resultar inadecuadas o insuficientes en su interacción cotidiana, o a que se encuentran en pleno proceso de transformación ya sea a través de radicales modificaciones o a través de una reforma constante y prolongada.

En una transición a la democracia, las tareas más urgentes giran alrededor de la urgencia de sentar las bases institucionales indispensables para impedir la muerte repentina del nuevo régimen democrático. Prevenir y evitar el caos generalizado, la guerra civil o el retroceso autoritario típicamente constituyen el centro de las preocupaciones de los reformadores democráticos en esta etapa del cambio de régimen. Así, sentar las bases fundamentales de la convivencia y la competencia constituyen el centro del trabajo de reforma institucional en la etapa de transición democrática. Por ello no es extraño que estas bases giren alrededor de la reforma del marco institucional de la competencia electoral, de forma que las nuevas democracias con frecuencia se consolidan primero como democracias electorales o como poliarquías.

Por otra parte, en tanto el proceso de transición requiere de una pronta nulificación de las amenazas de regresión y reinstitucionalización autoritarias, la etapa de consolidación democrática es típicamente la de transformación profunda del entramado institucional del régimen a fin de asegurar a largo plazo que las reglas del juego democrático se consoliden como las únicas reglas válidas de la convivencia y de la competencia por el poder. En palabras de Schedler (1998), se trata de una *segunda transición* a fin de eliminar definitivamente los residuos constitucionales, legales e institucionales del antiguo régimen no democrático.

En este capítulo y el siguiente abordo precisamente las pautas de reinstitucionalización del procedimiento de aprobación legislativa del presupuesto federal. La consideración central es que ese proceso ha implicado una intensa disputa por la reforma del marco

regulatorio del proceso presupuestario entre los actores involucrados en ese proceso. Así, muestro que la reforma del marco institucional de la aprobación legislativa de las finanzas públicas no ha estado exenta de conflictos, algunos muy estridentes como fue el caso del veto al presupuesto para 2005, pero también de pautas de cooperación y de entendimiento entre los actores.

Precisamente en este capítulo empiezo por esta cara –la *positiva*– de la reforma institucional del proceso presupuestario en el periodo de gobierno sin mayoría.

Primero, me ocupo de la reforma institucional del proceso legislativo que ha permitido pasar de un sistema de partido hegemónico en el Congreso a un sistema de *poder compartido* por la pluralidad de los grupos parlamentarios de los partidos. Partiendo desde una perspectiva positiva del cambio, muestro la adecuación de las reglas del trabajo legislativo y de las reglas de gobierno y toma de decisiones en el Congreso como parte de un proceso de *normalización democrática*. Se trata de un proceso que ha introducido a la Legislatura mexicana un marco institucional articulado sobre los principios de pluralidad en los órganos de gobierno camarales así como en las comisiones legislativas.

En segundo lugar, abordo la reforma al artículo 74 constitucional de 2004. Muestro que si bien se trató de una reforma moderada comparada con la gran cantidad de temas planteados en diversas iniciativas tanto por el Ejecutivo Federal, los partidos políticos y los académicos, tuvo la virtud de establecer sin ambigüedades y de una vez por todas el principio de contrapesos entre autoridades presupuestarias de la Legislatura y del Ejecutivo federal en nuestro sistema constitucional.

Así, la reforma al marco institucional del Congreso, centrada en la creación de una nueva Ley Orgánica, ha tenido la virtud de fortalecer la vida institucional interna de nuestra Legislatura como arena plural de la aprobación de las finanzas públicas tras el agotamiento de la lógica de trabajo en materia presupuestaria vista en el largo periodo de control unipartidista del procedimiento.

Por su parte, la reforma al artículo 74 constitucional estableció, finalmente y sin ambigüedades, el principio democrático de la autoridad legislativa en materia presupuestaria como contrapeso a la del Ejecutivo Federal. Además, esta reforma también sentó bases más sólidas para la certidumbre a largo plazo al establecer plazos concretos para que tanto Ejecutivo como Legislativo cumplan con sus obligaciones de presentar las iniciativas de presupuesto –en el caso del Ejecutivo– y de aprobarlas –en el caso del

Congreso. Así la *incertidumbre constitucional*, fuente de los peores presagios en la noción *negativa* del procedimiento, ha perdido parte de su carácter amenazante para la estabilidad y la gobernabilidad -al menos en el plano estrictamente constitucional.

Como conclusión del capítulo, puedo decir que aunque dicha reforma fue limitada al dejar pendiente una serie de temas que deberán ser eventualmente abordados, también nos demuestra que en medio de los conflictos entre los actores involucrados en la reforma del proceso presupuestario nuestro Congreso tiene la potencialidad para servir como la arena para la formación de los consensos a nivel nacional. En efecto, en general la reforma fue una suerte de *camino medio* entre el interés del Ejecutivo –conservar las facultades de iniciativa así como asegurar la aprobación en tiempo del paquete financiero- y el de los legisladores –ejercer contrapeso a la autoridad presupuestaria del Ejecutivo a través de la facultad de introducir enmiendas a las iniciativas presidenciales.

## **6.1 Las nuevas reglas del trabajo legislativo. Del sistema de partido congresional hegemónico al poder compartido en el Congreso mexicano**

### **6.1.1 Los órganos de gobierno**

#### *Del Congreso federalista a la Legislatura de partido hegemónico*

Durante un periodo largo de tiempo, la Ciencia Política mexicana no mostró mucho interés por el estudio del marco institucional interno de nuestra Legislatura. Dado que la *sabiduría* sobre el sistema político mexicano en sus variadas interpretaciones<sup>1</sup> establecía que los procesos de toma de decisiones en nuestro país se realizaban fuera de la arena legislativa, el estudio de la organización interna del Congreso aparecía como irrelevante en la explicación de los derroteros de la política en México.

A medida que la pluralidad se ha consolidado, la institucionalidad interna de la Legislatura mexicana ha mostrado los efectos de la democratización del sistema político a través de un largo proceso de reinstitucionalización que muestra las huellas largas y sinuosas que han caracterizado a nuestra transición democrática. Así como el sistema político ha reflejado en las últimas décadas el paso de un sistema de partido hegemónico a

---

<sup>1</sup> Las *escuelas* de interpretación del sistema político mexicano han sido variadas. Véase Molinar Horcasitas (1993).

uno de poder compartido en los tres niveles de gobierno, la institucionalidad interna del Congreso mexicano refleja el paso del control unipartidista del proceso legislativo sobre las finanzas públicas a un nuevo marco que refleja dos procesos indisolubles. En primer lugar, un reparto más equitativo y proporcional entre las fuerzas políticas del gobierno interior de las Cámaras. En segundo, la construcción y consolidación de nuevos espacios y formas de negociación y concertación entre grupos parlamentarios.

El marco institucional interno del Congreso mexicano puede ser rastreado, en primer instancia, en la evolución de sus dos ordenamientos más importantes.<sup>2</sup> La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, coloquialmente conocida como *LOCG*, es el ordenamiento que regula la organización y el funcionamiento del Congreso Mexicano, en tanto el desarrollo de los trabajos legislativos es regulado, principalmente, por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, complementado con acuerdos parlamentarios diversos que regulan aspectos particulares del proceso.<sup>3</sup>

A medida que ha cambiado la correlación de fuerzas en la Legislatura mexicana, el marco regulatorio de la institucionalidad en nuestro Congreso ha mostrado a través de los cambios en la distribución de poder en sus órganos de gobierno las novedades producto de la pluralidad. La reinstitucionalización del trabajo legislativo tiene dos características relevantes. En primer lugar, al redistribuir el poder de gobierno y decisión entre órganos diversos, la autoridad presupuestaria del Congreso depende cada vez más de la institucionalidad interna de la Legislatura. A medida que se ha desgastado el control

---

<sup>2</sup> No pretendo decir que el asunto se queda en el marco formal pues los actores involucrados gozan de los propios márgenes otorgados por las reglas formales para formar coaliciones y negociar mayorías a fin de integrar órganos de gobierno y comisiones legislativas. Los aspectos coyunturales, en buena medida producto del doble proceso de competencia y negociación a que se encuentran sometidos los legisladores y sus grupos parlamentarios, tienen importancia como lo mostré ampliamente en el capítulo precedente.

<sup>3</sup> Desde 1824 y hasta 1979, el Reglamento para ambas cámaras del Congreso fue el ordenamiento interno de nuestra Legislatura. La *LOCG* fue creada en 1979 al fortalecerse la pluralidad como resultado de la reforma político electoral que introdujo la representación proporcional a la Cámara de Diputados y por la introducción de la figura de los partidos políticos como entidades de interés público en el texto constitucional.

Ambos textos acusan, a la fecha, contradicciones que son salvadas mediante acuerdos parlamentarios y mediante una cláusula en la *LOCG* de 1979 que establecía la primacía de esta (Lujambio, 1999) A la fecha, no se ha decretado un nuevo Reglamento, el cual ha quedado en proyecto sin dictaminar. En todo caso, la primacía de la *LOCG* sobre el Reglamento es la pista más importante a seguir en el desarrollo de los trabajos legislativos.

El lector puede consultar las modificaciones que se han realizado a la *LOCG* y al Reglamento en los últimos años en la página del marco jurídico del Congreso ([www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx)), aunque los documentos distribuidos siempre contienen las últimas modificaciones.

unipartidista sobre el procedimiento de aprobación de las finanzas públicas, nuestro Congreso ha debido innovar en prácticas de negociación y concertación una vez que ha recuperado su calidad de arena efectiva de negociación y aprobación del presupuesto como producto del fortalecimiento de su independencia ante el Ejecutivo Federal. En este sentido, se han reactivado los contrapesos entre los órganos de poder de la Legislatura. En segundo lugar, es importante subrayar que el sistema de contrapesos mencionado ha fortalecido la importancia de los grupos parlamentarios en el proceso legislativo. Veamos.

Los órganos de gobierno más importantes de ambas cámaras del Congreso son la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.<sup>4</sup> En tanto la Mesa representa la unidad legislativa, la Junta constituye el espacio de encuentro y concertación entre fuerzas políticas en la Legislatura. En la actualidad, la integración de ambas instancias representa la primera medida institucional de redistribución de poder a medida que se transita de la institucionalidad no democrática bajo control del PRI durante el largo periodo de gobierno unificado a la reinstitucionalización democrática del proceso legislativo. Ocupémonos del primer asunto.

El control unipartidista que el Revolucionario Institucional mantuvo sobre el proceso legislativo en general, y sobre la aprobación de las finanzas públicas en particular, no puede entenderse sin considerar precisamente el debilitamiento de la Mesa Directiva como órgano de gobierno de la Legislatura y como garante de la independencia legislativa a favor de otro órgano, la Gran Comisión, la cual durante la mayor parte del periodo de gobierno unificado bajo control del PRI se constituyó como el centro de la negociación entre el partido hegemónico, el Ejecutivo Federal y la amplia coalición gobernante aglutinada a nivel nacional en el sistema político *revolucionario*.

La Gran Comisión fue una instancia creada por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General tras la promulgación de la Constitución de 1824 con la finalidad de establecer en la cámara baja, la cámara popular por excelencia, un contrapeso a la Mesa Directiva, la cual era electa por los estados con mayor representación merced a su mayor densidad poblacional. Además del establecimiento del Senado como contrapeso territorial a

---

<sup>4</sup> Un órgano importante es la Comisión Permanente del Congreso. Su función es suplirlo o suplir a alguna de sus Cámaras durante sus recesos. Se compone por 37 miembros de los cuales 19 son diputados y 18 senadores, los cuales son nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Entre sus funciones más importantes, la Comisión Permanente puede convocar a sesiones extraordinarias.

la representación de la población, la Gran Comisión fue concebida como un contrapeso para proteger a los estados con menor población en la cámara baja a fin de evitar que los estados más poblados se *apropiaran* de la misma a través de la Mesa Directiva (Lujambio, 1999). Ello es comprensible en el espíritu federalista del pacto que dio origen a la Constitución de 1824.<sup>5</sup>

El principal mecanismo para prevenir esa situación potencial fue quitar en el Reglamento a la Mesa Directiva y a su presidente todas las atribuciones sobre la integración de las comisiones y traspasarlas a la Gran Comisión, en la cual se requería un acuerdo que impedía que unos cuantos diputados se apoderaran de un importante número de comisiones. Recuérdese que entonces aún no existían los partidos políticos, de manera que la preocupación de los estados con menor representación territorial giraba en torno a la posibilidad de que los estados más poblados se adueñaran del proceso legislativo controlando la Mesa Directiva y, a través de ésta, de las comisiones.

La Mesa Directiva vio reducido su poder por la modificación de las reglas de su integración y duración. En ese sentido, desde 1824 y hasta la promulgación de la nueva LOCG en 1999, la regla en la duración de los integrantes de la Mesa Directiva fue *más efímero que lo efímero*:<sup>6</sup> la mensualidad del encargo para sus presidentes y vicepresidentes. Aunque los secretarios de la Mesa en los Reglamentos de 1824, 1897 y 1934 duraban en su encargo un año, la LOCG de 1979 lo redujo a un periodo de sesiones. Tras la reforma a la LOCG en 1994, la presidencia de la Mesa Directiva presidía únicamente la primera y la última sesiones de cada mes en tanto que el resto de las sesiones eran presididas de manera rotativa por sus vicepresidentes (Lujambio, 1999).

Sucesivamente, en el siglo XX, la Mesa Directiva en la Cámara de Diputados se convirtió en un cuerpo institucional pasajero que vio disminuidas sus atribuciones más importantes, las cuales fueron otorgadas a la Gran Comisión consolidada como un cuerpo colegiado y con mandos estables. Si hasta 1934 la Gran Comisión sólo mantuvo las dos únicas atribuciones que le fueron otorgadas en 1824 –aunque el control sobre la integración de las comisiones no es poca cosa–, a partir de ese año se le concedió la facultad de

---

<sup>5</sup> La Constitución de 1824 estableció que la Cámara de Diputados se integrara sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes a través del voto ciudadano directo. El Senado fue integrado a través de una representación paritaria de dos legisladores por cada entidad, electos por las legislaturas locales.

<sup>6</sup> Cita textual de la fuente (Lujambio, 1999). Cursivas propias.

proponer al Pleno el nombramiento de todos los empleados de la Cámara de Diputados, los cuales quedaban bajo su responsabilidad (Lujambio, 1999).

En la era posrevolucionaria la Gran Comisión se convirtió en un espacio fundamental en el Congreso para las negociaciones del amplio aparato territorial y corporativo del partido hegemónico, el PRI. Si el espíritu federalista de 1824 había concebido a la Gran Comisión como centro de la negociación y concertación legislativa a nivel federal entre fuerzas políticas territoriales, a partir de los años treinta la práctica política cotidiana tendería a consolidarla como una instancia funcional bajo la lógica de operación y concertación de un sistema de partido hegemónico. En ese sentido, la expedición del Reglamento en 1934 no contempló la formación de grupos parlamentarios diferentes al del PNR (Béjar, 2001) pues en ese periodo y hasta 1938, el partido *oficial* se encontró inmerso en un intenso proceso de concentración de las fuerzas políticas regionales y nacionales.

Si la estructuración de los cimientos de ese sistema en los años treinta constituyó un punto de inflexión central en el control unipartidista del proceso legislativo en nuestro Congreso, la integración de la Cámara de Diputados a partir de la reforma política de 1979 representa un paso importante en el reconocimiento de la pluralidad pero aún bajo la lógica liberalizadora del régimen no democrático. En ese sentido, la LOCG decretada en 1979, aún siendo el reconocimiento institucional de la nueva pluralidad en la cámara baja, cuidó bien de mantener el control del proceso legislativo bajo manos negociadoras de la mayoría *revolucionaria* estableciendo que sólo podrían ser miembros de la Gran Comisión los legisladores del partido que hubiera obtenido la mayoría absoluta. El presidente de la misma era al mismo tiempo el líder de la bancada parlamentaria priísta como mayoritaria. Además, le concedió la facultad de proponer a una Mesa Directiva ya muy debilitada –pues sólo le quedó presidir las sesiones cuyo contenido había sido previamente acordado en el bloque hegemónico- los puntos para integrar el orden del día de las sesiones

Así, el control unipartidista sobre el proceso legislativo se institucionalizó en la recién decretada LOCG aunque desde los años treinta era una práctica cotidiana al relegar a los partidos de oposición como meros elementos testimoniales y no como actores relevantes en la toma de decisiones. Ciertamente es que a partir de 1964 tras la introducción de los diputados *de partido* existían relaciones informales entre el líder parlamentario del PRI y los líderes de los partidos minoritarios, pero ello no implicaba que el bloque legislativo del PRI



compartiera poder de decisión en los órganos de gobierno y en las comisiones (Lujambio, 1999; Béjar, 2001).

En ese sentido y a partir de la importancia de la Gran Comisión en la vida institucional de nuestra Legislatura en el periodo de gobierno unificado, es posible hipotetizar que la política presupuestaria era negociada entre el Ejecutivo Federal y su partido en, y transmitida a través de, la Gran Comisión como punto institucional de encuentro entre el entramado territorial –gobiernos estatales y locales- y corporativo del régimen con la arena legislativa de forma complementaria al trabajo realizado entre los *avezados* negociadores priístas en las comisiones financieras y en la SHCP.

*Pluralidad y reforma institucional. El desgaste del sistema de partido hegemónico en el Congreso*

La LIV Legislatura (1988-1991) fue un punto de inflexión importante tras décadas en que la vida política e institucional de nuestra Legislatura se movió en dirección de la consolidación de un sistema de partido hegemónico en la arena parlamentaria.

Debido a la precaria mayoría obtenida por el otrora invencible Revolucionario Institucional y por la necesidad de contar con un apoyo más amplio a fin de impulsar las reformas estructurales de la administración de Carlos Salinas, se hizo evidente arribar a acuerdos parlamentarios con otras fuerzas políticas. Como se muestra en páginas subsecuentes, fue precisamente durante la LIV Legislatura cuando por vez primera fueron asignadas a diputados de partidos de oposición las presidencias de varias comisiones como una forma de fortalecer los acercamientos entre grupos parlamentarios.

En esta Legislatura, además, fueron importantes los acuerdos informales entre los partidos de oposición y la Gran Comisión en dos aspectos. Primero, la Comisión tenía en la LOCG la facultad de proponer la integración de las comisiones cuidando la representación de los grupos parlamentarios aunque en la práctica el control del PRI sobre la Comisión impedía que se impusiera algún principio de proporcionalidad. Por su parte, los grupos parlamentarios, incluidos el priísta, tenían en la Comisión el espacio para negociar el mutuo reconocimiento (Béjar, 2001). Así se inició en nuestro Congreso una tendencia que se fortalecería en los años siguientes: la redistribución de poder de decisión legislativa hasta

entonces concentrada en el grupo parlamentario priísta. Sin embargo, se debe subrayar que los acuerdos verbales entre grupos, y no la estabilidad de la norma institucionalizada en una nueva LOCG, eran la tónica que sostenía la negociación y los acercamientos entre fuerzas políticas.<sup>7</sup>

De acuerdo a la información presentada por Béjar (2001), los antecedentes de esa tendencia se encuentran en la LIII Legislatura (1985-1988). En ese periodo, se concretó un acuerdo entre todos los grupos para el estudio del marco jurídico del Congreso así como la formación de una Junta de Coordinadores Parlamentarios para promover la aprobación de puntos de acuerdo, generar pronunciamientos, someter al Pleno la conformación de la Mesa Directiva, de las comisiones y de la Comisión Permanente aunque el PRI buscó prevenir la *anarquía* que la descentralización del poder de decisión pudiese generar en el Pleno.

Sin embargo, fue la LIV Legislatura (1991-1994) la que mostró novedades relevantes en la reinstitucionalización del marco interno de la Legislatura. En ese sentido, los diputados nuevamente innovaron creando la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la famosa *CRICP* en 1991.<sup>8</sup> Originalmente, su única función era representar a las diferentes corrientes ideológicas expresadas por los grupos parlamentarios de los partidos y como enlace institucional y de coordinación entre los grupos parlamentarios a través de sus líderes pero sin que tuviera ninguna función de gobierno específica. Pero antes de concluir, la propia LV Legislatura reformó la LOCG en 1994 retirando a la Gran Comisión diversas atribuciones y concediéndolas a la *CRICP*. Entre las más importantes, proponer al Pleno la integración de las comisiones y proponer a la Mesa Directiva el orden del día (Lujambio, 1999).

La reforma a la LOCG concedió a la *CRICP* las atribuciones de la Gran Comisión. Aunque en este momento puede ubicarse *el principio del fin* de la Gran Comisión como el espacio por excelencia del control priísta sobre el proceso legislativo en nuestro Congreso, conservó la facultad de nombrar a la mitad de sus miembros (Lujambio, 1999). En términos claros, la mayoría del PRI se reservó la facultad de decidir al menos la mitad de su integración.

---

<sup>7</sup> A partir de 1979, hubo diversas propuestas –una de ellas priísta- para reformar la LOCG y democratizar a la Gran Comisión en su integración a fin de compartir el poder de gobierno en la Cámara de Diputados a partir de la creciente pluralidad que acusaba. Hasta 1988, sin embargo, la tónica fue privilegiar el control priísta de la Comisión y cuidar la cohesión de los legisladores del PRI. Véase Béjar (2001).

<sup>8</sup> Su creación fue precedida por una recomendación de la Legislatura recién concluida, según Béjar (2001).

Un escenario coyuntural dio un poco más de vida artificial al sistema de partido hegemónico en el Congreso y a la Gran Comisión, expresión institucional de ese sistema. Ante fuertes tensiones en el PRI como resultado de la crisis política de 1994 y por la notable incertidumbre que caracterizó el arranque del sexenio de Ernesto Zedillo, fue decidido que a la Gran Comisión se sumaran diez diputados, dos por cada una de las circunscripciones plurinominales, los cuales eran legisladores de toda la confianza del presidente de la República. Además, se otorgó al líder de la fracción mayoritaria, la del Revolucionario Institucional en ese momento, la facultad discrecional para agregar otros diez diputados como considerase necesario a juicio discrecional. Aunque sin poderes de gobierno, durante los primeros tres años de la administración federal de Ernesto Zedillo la Gran Comisión sirvió como instrumento para desalentar la posible indisciplina intrapartidaria y también para ejercer control sobre la CRICP (Lujambio, 1999; Béjar, 2001).

El golpe de gracia al control unipartidista sobre el proceso legislativo a través del control sobre la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno y de los espacios de la concertación dentro del Legislativo ocurrió como resultado de un evento probablemente no previsto por la otrora invencible clase política priísta: el primer gobierno sin mayoría en 1997 al perder el PRI el control mayoritario de la Cámara baja en los comicios de ese año.

*El fin del sistema de control hegemónico en el Congreso. Del gobierno sin mayoría a la reinstitucionalización del proceso legislativo*

En 1997, la Gran Comisión no pudo formarse debido a que ningún partido obtuvo por sí mismo la mayoría de las curules en la cámara baja. Ante la ausencia de una Gran Comisión que además debería nombrar a la mitad de los miembros de la CRICP, durante la LVII Legislatura los grupos parlamentarios optaron, por acuerdo parlamentario tras una tortuosa negociación para la instalación de la Legislatura, convertir a la CRICP en la instancia de concertación y toma de decisiones con las atribuciones de la Gran Comisión en el nuevo equilibrio de fuerzas.

La novedad mediática durante la instalación de la LVII Legislatura fue una demostración sin precedentes desde los años veinte de una cámara baja capaz de poner en jaque al Ejecutivo Federal y a su partido a través del chantaje y la amenaza del *bloqueo*

*opositor* de impedir la instalación de la Legislatura. A la larga, sin embargo, quedó demostrado que el camino para evitar la parálisis se encuentra en la búsqueda de consensos por sobre la búsqueda de revancha opositora en contra del PRI, actitud que parecía animar la actuación de los coaligados en ese 1997.<sup>9</sup>

Finalmente, más allá de la imposibilidad de la mutua anulación, de la crisis política del momento o de la imposición de las preferencias *opositoras* a un PRI disminuido en número de Legisladores pero aún capaz de frenar los excesos revanchistas del bloque opositor, la LVII Legislatura será también recordada por la reforma a la Ley Orgánica del Congreso que ha introducido a la vida institucional de nuestro Poder Legislativo los elementos normativos propios de la forma democrática de gobierno.

Así, la promulgación de la nueva LOCG en 1999 sólo fue posible después de que el *bloque opositor* no fue capaz de imponerle al PRI una nueva Ley. Tras su intentona, el *bloque* reabrió las negociaciones con el Revolucionario Institucional a fin de crear un nuevo ordenamiento regulador del trabajo legislativo y tras año y medio de trabajo conjunto, la nueva LOCG fue aprobada por todos los grupos hacia el final de la LVII Legislatura (Béjar, 2001).

Este evento constituyó uno de los legados institucionales centrales de la primera Legislatura del gobierno sin mayoría en el ocaso del sistema político centrado en el Revolucionario Institucional como partido hegemónico y en el rápido desgaste del presidencialismo mexicano.

Como punto de inflexión, la nueva LOCG ha establecido las reglas indispensables para que a través de la representación plural de las fuerzas políticas el Congreso sea capaz de regular sus asuntos internos, su relación con los otros poderes y la toma de decisiones legislativas a través de la concertación. En el nuevo contexto de gobierno sin mayoría, la LOCG obliga a que el trabajo legislativo se conduzca a través de coaliciones legislativas en contextos políticos minoritarios.

---

<sup>9</sup> Es ya célebre la amenaza del *bloque opositor* de boicotear la instalación de la LVII Legislatura si el PRI y el Ejecutivo no concedían una más equitativa distribución de poder en los órganos de gobierno de la cámara y en las comisiones. También hubo un *madrugete* del bloque para intentar apoderarse de las comisiones más importantes y de los órganos de gobierno en la Cámara de Diputados. Es cierto que el nuevo equilibrio de fuerzas y las diferencias ideológicas y programáticas entre los coaligados impidieron lo que parecía el objetivo del bloque: apoderarse del proceso legislativo y desde la Cámara de Diputados imponerle la agenda pública al Ejecutivo Federal.

En primer lugar, la LOCG formalizó la devolución de poder a la Mesa Directiva como el órgano supremo de gobierno en cada una de las cámaras del Congreso.<sup>10</sup> Esta instancia es la encargada de la conducción del debate legislativo, de los trabajos parlamentarios y de la representación del órgano legislativo ante los otros Poderes. Es decir, del contacto entre y con los otros Poderes, ya sea federales o entre niveles de gobierno. Por ello, se trata del órgano encargado de recibir a nombre de la Asamblea las iniciativas de ley o de reforma de ley enviadas por aquellos constitucionalmente provistos de esta facultad; a saber, el Presidente de la República, los diputados y senadores federales así como las legislaturas de los Estados.<sup>11</sup>

En la Cámara de Diputados, se integra por siete miembros –un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios los cuales duran en sus funciones un año y pueden ser reelectos. El primer requisito para la elección de sus miembros, la mayoría calificada, tiene dos funciones. En primer lugar, exige un amplio acuerdo entre grupos parlamentarios a fin de prevenir que una fracción cercana a la mayoría absoluta se apodere de la Mesa Directiva. En segundo, funciona también como previsión para proteger a una minoría significativa de al menos la tercera parte de los diputados presentes de una coalición que busque imponerle la Mesa.<sup>12</sup>

En nuestro Congreso los miembros de la Mesa Directiva son electos a partir de la lista negociada por los grupos parlamentarios durante el proceso de instalación de cada Legislatura y pueden ser removidos mediante el mismo requisito de mayoría calificada.

---

<sup>10</sup> La Mesa de Decanos es el órgano encargado de la conducción de la sesión constitutiva de cada una de las cámaras. Se constituye por siete diputados y cinco senadores seleccionados de acuerdo a su antigüedad en el desempeño de actividades legislativas. Este órgano se disuelve una vez que se ha constituido la Mesa Directiva de la Cámara respectiva aunque la LOCG (artículo 15) prevé la posibilidad de que la Mesa de Decanos funcione por breve periodo como Mesa Directiva en tanto se realizan los acuerdos políticos necesarios para la integración de esta segunda.

<sup>11</sup> Artículo 71 constitucional. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 61) considera las *peticiones* de particulares sin derecho de iniciativa. El presidente de la Mesa Directiva de la cámara respectiva tiene la facultad de recibir en estos casos la petición a través de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios (artículo 109 inciso b de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos) y la canaliza a la comisión respectiva, la cual determina si es pertinente o no tomarla en cuenta.

<sup>12</sup> Una crítica al requisito de mayoría de dos terceras partes es que una minoría podría impedir la voluntad de la mayoría. Sin embargo, doctrinariamente se considera que se trata cuando mucho de un escenario salvable mediante una negociación más amplia. El esfuerzo extra de concertación, argumentan los partidarios de este tipo de *candados* democráticos, bien vale el principio más elevado de protección de las minorías. Sus críticos argumentan que la minoría podría funcionar como candado, pero en términos menos positivos que en la versión anterior, llevando a la Legislatura a la inacción o a la permanencia del *statu quo* en la legislación –lo que los anglosajones llaman *gridlock*.

Así, si bien su integración es *amarrada* previamente, su modificación depende también de un amplio acuerdo como previsión para impedir que una mayoría absoluta o simple la modifique en el Pleno a su voluntad. Además, los miembros de la Mesa Directiva no pueden ser al mismo tiempo miembros de una comisión o ser coordinadores parlamentarios debido a la necesidad de imparcialidad en el desempeño de sus funciones.<sup>13</sup>

En la Cámara de Senadores, la Mesa Directiva se integra con ocho miembros –un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos durante la sesión constitutiva de la cámara por voto de la mayoría absoluta de los legisladores presentes aunque su remoción requiere una mayoría calificada de dos tercios. En este caso, en tanto la Cámara de Diputados privilegia el acuerdo más amplio de mayoría calificada, la de Senadores privilegia la estabilidad de la Mesa protegiéndola de modificaciones por voluntad de mayorías simples o absolutas. Al igual que sus contrapartes en la cámara baja, los miembros de la Mesa Directiva pueden ser reelectos al finalizar su periodo de funciones, que es de un año.<sup>14</sup>

En ambas cámaras, la nueva LOCG otorga a la Mesa Directiva las facultades para presidir los debates y votaciones en el Pleno, para formular el orden del día tomando en cuenta las recomendaciones de la Junta de Coordinación Política –como mecanismo que facilita la toma de decisiones al mediar concertación previa entre los líderes parlamentarios– y de los legisladores mismos –lo cual permite que a título personal o grupal se exprese la opinión que disiente de los acuerdos mayoritarios. Además, la mesa Directiva es el órgano responsable de velar por la independencia de la Asamblea, por el respeto al fuero constitucional de los legisladores, por la seguridad de los trabajos legislativos y de que los mismos se conduzcan de acuerdo a la ley y a la Constitución.<sup>15</sup>

Para tomar decisiones en la Mesa Directiva, la nueva LOCG ha establecido también mecanismos para fomentar la negociación entre grupos parlamentarios. En la Cámara de Diputados la Mesa funciona como órgano colegiado que privilegia el consenso, o con mayor precisión –implícitamente–, la *unanimidad consensada*. Cuando no es posible, se requiere del voto mayoritario absoluto de sus integrantes.<sup>16</sup> En la de Senadores, las

---

<sup>13</sup> LOCG, artículo 17.

<sup>14</sup> LOCG, artículo 62.

<sup>15</sup> LOCG, artículos 20 y 66.

<sup>16</sup> LOCG. Artículo 21.

decisiones se toman por mayoría absoluta también, pero en caso de empate, el presidente de la Mesa Directiva tiene un voto de calidad. El mismo personifica jurídicamente a la Asamblea, pero queda subordinado en sus decisiones al voto del Pleno a petición de cuando menos cinco senadores adheridos a una petición individual.<sup>17</sup>

La Junta de Coordinación Política ha sustituido a la CRICP en la nueva LOCG. La función principal de la Junta es la expresión de la pluralidad en la toma de decisiones. Es el órgano en el cual se impulsan las negociaciones políticas con las instancias y órganos a fin de alcanzar los acuerdos que el Pleno ha de sancionar con su voto a partir de las atribuciones que le corresponden. En este sentido, la función política a cargo de la Junta es ser el órgano de encuentro para la conformación de acuerdos entre los grupos parlamentarios respecto de las propuestas, iniciativas y minutas que requieren votación en el Pleno. La Mesa Directiva dirige las sesiones a partir del orden del día constituido con las propuestas concertadas por los líderes de los grupos parlamentarios. La LOCG se refiere a esta función como necesaria para *agilizar* el trabajo legislativo –artículo 34.

Precisamente es ya reconocida la importancia de la Junta como un órgano fundamental para que el Legislativo mexicano cumpla con sus responsabilidades constitucionales para aprobar el presupuesto antes del inicio del nuevo año fiscal. Se trata del espacio en el cual se construyen los acuerdos entre los grupos parlamentarios procesando tanto las diferencias como las coincidencias. En la Junta se concertan los encuentros entre los funcionarios del gabinete económico del gobierno federal con los coordinadores parlamentarios. También se concertan entre los grupos las reglas que regulan la discusión general y particular de las diferencias que sobre los dictámenes de los comisiones financieras se presentan durante el proceso legislativo (Paoli Bolio, s/d).<sup>18</sup>

Debido a su posición central como el órgano por excelencia del encuentro entre fuerzas políticas en la Cámara, también presenta a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de punto

---

<sup>17</sup> LOCG, artículos 66, 67 y 68.

<sup>18</sup> Uno de los momentos más memorables de la Junta como espacio de negociación se dio en diciembre de 1999. Tras el ya célebre choque entre el grupo parlamentario del PRI y el *bloqueo opositor* en la Cámara de Diputados, fue necesario un segundo periodo extraordinario de sesiones ante el empate en que había quedado el procedimiento en sucesivos intentos de cada bando de imponerle el PEF a sus contrapartes. En los últimos días y horas de ese año, la Junta demostró su viabilidad como espacio institucional para evitar otro choque. La situación se resolvió mediante un dictamen por consenso que recuperó los puntos de coincidencia entre priistas y opositores, pero reservó para discusiones en lo particular los puntos en los cuales no se lograron consensos. Véase Carpio (2002).

de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones sobre posiciones políticas del órgano colegiado. Para tomar decisiones, se requiere la mayoría absoluta a través de *voto ponderado*, que significa que los coordinadores de los grupos parlamentarios representan tantos votos como integrantes tienen los grupos.

Una de las facultades más importantes de la Junta de Coordinación Política consiste en asignar a los grupos parlamentarios, de acuerdo a su representatividad, recursos, instalaciones y una subvención mensual de acuerdo al número de diputados que los componen.<sup>19</sup> En este sentido, la nueva institucionalidad de la LOCG ha descentralizado el *poder de la bolsa* en el Congreso al requerirse la negociación entre los grupos parlamentarios. Sin embargo, la Ley también prevé que los legisladores que no se integren a un grupo o se separen de alguno, sean considerados como diputados sin partido o independientes a los cuales se les debe guardar las mismas consideraciones que a los miembros de los grupos y proporcionárseles los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones.

En la Cámara de Diputados, la Junta se integra con los coordinadores de los grupos parlamentarios. Es presidida por el coordinador del grupo que por sí solo cuente con mayoría y cuando ningún grupo tiene esa mayoría, es presidida por turnos anuales por los coordinadores de los grupos en orden decreciente según el número de legisladores que los integran. Así, la nueva LOCG combina ambos principios, el mayoritario y el consensual, para la integración de la Junta. En las dos últimas Legislaturas, la LVIII y la LIX, ha aplicado el consensual por la ausencia de mayorías. En ausencia temporal o definitiva del presidente de la Junta, es atribución del grupo parlamentario al que pertenezca informar al

---

<sup>19</sup> En el Congreso mexicano la organización de la representación legislativa de los partidos políticos es a través de los grupos parlamentarios. Se trata de la figura a través de cual los legisladores se integran al trabajo legislativo. En tanto la Cámara de Diputados hace eco del artículo 70 constitucional el cual mandata esta forma de organización para la expresión de las corrientes ideológicas representadas por los partidos políticos que han cumplido con los requisitos legales para su registro así como con la votación necesaria para obtener curules en la Legislatura federal (LOCG, artículo 26), la Cámara de Senadores los define como la forma de organización que *podrán* adoptar los senadores con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas y codyuvar en el mejor desarrollo del proceso legislativo (LOCG, artículo 71).

El funcionamiento de los grupos es análogo en ambas cámaras. Un grupo parlamentario se constituye con al menos 5 legisladores y sólo puede haber un grupo por cada partido político nacional que cuente con representación en una o en las dos cámaras. El funcionamiento interno de los grupos se regula a partir de las normas que sus propios miembros acuerdan al momento de constituirse, y según los estatutos del partido al cual pertenecen.

A través de los grupos parlamentarios el Congreso organiza sus tareas y se autogobierna. Además, alrededor de los mismos se articula el proceso legislativo.



presidente de la Cámara y a la propia Junta el nombre del diputado que lo sustituirá. Igualmente, los grupos parlamentarios tienen la facultad para sustituir temporalmente, de acuerdo a sus reglas internas, a sus integrantes en la Junta.<sup>20</sup>

Una función central de la Junta en la nueva institucionalidad parlamentaria en el Congreso mexicano es la de proponer la integración de las comisiones a partir de la pluralidad representada en la Legislatura con base en un criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. También propone la conformación de las mesas directivas de las mismas cuidando que la propuesta refleje tanto la proporción que representan los grupos parlamentarios a los cuales pertenecen sus miembros así como los antecedentes y la experiencia de los legisladores.<sup>21</sup> También son atribuciones de la Junta de Coordinación Política presentar al Pleno para su aprobación el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara así como asignar los recursos humanos, materiales y financieros y las instalaciones que correspondan a los grupos parlamentarios.<sup>22</sup>

En la Cámara de Senadores, la Junta de Coordinación Política incluye también a dos senadores del grupo que tenga mayoría y a uno más de la primera minoría. En este caso, para el Senado la LOCG recoge la representación de la pluralidad pero concediéndole a la primera y segunda minorías mayor número de representantes honrando su derecho a ostentarse como mayorías simples. De la misma manera que ocurre en la Cámara de Diputados, el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo tiene la mayoría absoluta es el presidente de la misma. En caso de que ningún partido cuente con dicha mayoría, la presidencia se ejerce de forma alternada para cada año legislativo por los coordinadores de los grupos parlamentarios que representen al menos al 25% del total de la Cámara. Así, en la cámara alta nuevamente se privilegia la representación de los grupos parlamentarios con mayor número de legisladores sin detrimento de la representación de la pluralidad.

En el mismo sentido, el coordinador del grupo parlamentario con el mayor número de senadores tiene la facultad de determinar en qué orden se ejerce la presidencia anual en la

---

<sup>20</sup> LOCG, artículos 31 y 32.

<sup>21</sup> LOCG, artículo 43.

<sup>22</sup> LOCG, artículo 34.

Junta. Las decisiones en la Junta de la cámara alta se toman, al igual que en la Cámara de Diputados, por voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios.<sup>23</sup>

Además de ejercer las mismas facultades que la Junta análoga en la Cámara de Diputados, también elabora el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y el orden del día,<sup>24</sup> atribuciones que en la cámara baja corresponden a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Precisamente, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es un órgano exclusivo de la Cámara de Diputados. Se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios –quienes son al mismo tiempo miembros de la Junta de Coordinación Política– más el presidente de la Mesa Directiva. La Conferencia adopta sus resoluciones por consenso o por mayoría absoluta cuando no es posible alcanzar la unanimidad. El presidente de la Mesa Directiva tiene un voto de calidad que puede ejercer sólo en caso de empate. Las facultades de la Conferencia son establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo y la integración del orden del día de cada sesión<sup>25</sup> –lo que en la Cámara de Senadores es facultad de la Junta de Coordinación Política.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> LOCG, artículo 81.

<sup>24</sup> LOCG, artículo 82.

<sup>25</sup> LOCG, artículo 37.

<sup>26</sup> Para finalizar esta sección, me refiero aunque sea en términos generales al papel que juegan las reglas internas del Congreso en la cohesión mostrada por los grupos parlamentarios en el periodo de estudio. Me acojo a la definición propuesta por Valencia Escamilla (2005:14) para quien la cohesión es un comportamiento partidista conocido según el grado de homogeneidad –sentido del voto– de los miembros de un partido en el ámbito legislativo.

La autora hace una fina distinción de *cohesión* frente a *disciplina, unidad, lealtad y coherencia*. En realidad, la literatura sobre el tema continúa un debate que ya es largo sobre este tipo de distinciones. Por el momento, el concepto grupal más amplio –cohesión– es el conveniente para el enfoque de este trabajo que no requiere meterse en el lío de esa discusión.

En este sentido, la descentralización de poder en los órganos de gobierno y en los órganos de negociación y concertación del Congreso que he subrayado han venido acompañados de la creciente importancia y poder de los grupos parlamentarios. Esta es una característica del Congreso mexicano que ha sido subrayada en numerosas ocasiones.

Por el momento, es importante apuntar lo siguiente. En primer lugar, la organización del trabajo legislativo se realiza sobre la base de los grupos parlamentarios, no de los legisladores individuales. En base a los grupos parlamentarios identificados con una etiqueta partidaria y no en base a la calidad ostentada por los legisladores como representantes de la Nación es como se integran los órganos de gobierno y las comisiones.

La LOCG decretada en 1979 estableció la figura de los grupos parlamentarios pero sólo para la Cámara de Diputados. En la cámara baja, fue un reconocimiento de la pluralidad que trajo la representación proporcional. En la de Senadores, carecía de sentido pues dicho principio no se incluyó sino hasta 1996 (Béjar, 2001).

### 6.1.2 Las comisiones legislativas

Las comisiones legislativas son órganos que por medio de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones y resoluciones, hacen posible que el Congreso cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales. Existen tres tipos de comisiones en el Congreso mexicano.

Las ordinarias se encargan de tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio. Constituyen el corazón del trabajo legislativo pues en ellas se realiza la labor de análisis y dictamen de las iniciativas que eventualmente serán presentadas ante el Pleno con la recomendación de aprobación, aprobación con modificaciones o rechazo.<sup>27</sup> Las

---

La Junta de Coordinación Política es el espacio institucional en el cual se ilustra de manera fehaciente la importancia de los grupos parlamentarios. En ella, se realizan los acuerdos que facilitan la cohesión parlamentaria en las sesiones plenarias, proponiendo también a la Mesa Directiva los asuntos que han de integrar el orden de las sesiones. Posee, además, el *poder de la bolsa* en el Congreso no sólo al asignar los recursos y los espacios a los grupos para la realización de sus actividades, sino también presenta a aprobación plenaria el presupuesto anual del órgano legislativo. De acuerdo a las reglas internas de los grupos, representados en la Junta por los líderes parlamentarios, los miembros de los órganos de gobierno, la integración de las comisiones y de las mesas directivas de las mismas no sólo son nombrados sino también pueden ser removidos cuando se separan de su grupo e incluso sin que medie separación alguna.

Finalmente, en la Cámara de Diputados a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, los grupos parlamentarios deciden el programa de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo y la integración del orden del día de cada sesión. Además, aunque el Pleno elige en ambas cámaras a los miembros de las respectivas Mesas Directivas, las listas sometidas a votación plenaria han sido negociadas por los líderes parlamentarios durante la instalación de la Legislatura.

En esta nueva institucionalidad, el coordinador del grupo parlamentario tiene gran poder –véase los artículos 27 y 74 de la LOCG sobre las atribuciones de los líderes parlamentarios. Expresa la voluntad del grupo, participa a nombre del mismo en el proceso de elección de los miembros de la Mesa Directiva y tiene voz y voto en la Junta de Coordinación Política y, en el caso de la Cámara de Diputados, en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

En esta ocasión no estoy interesado en ir más lejos sobre el asunto. La discusión sobre el tema ha producido ya una notable literatura sobre el caso mexicano y los estudios sin duda continuarán pues se trata de una de las áreas privilegiadas por los expertos en el análisis del comportamiento de los legisladores en el nuevo Congreso mexicano. Muchos de los estudios sobre el tema se han ocupado de medir el fenómeno de la cohesión/disciplina y sus efectos sobre la toma de decisiones así como sobre la gobernabilidad ahora que el gobierno sin mayoría se ha convertido en parte del paisaje político. Me llevaría lejos del objeto de esta tesis abordar a mayor detalle ese asunto. Una discusión más profunda al respecto tampoco tiene consecuencias relevantes para mi trabajo en este momento. Medir, además, es otro asunto que ha sido abordado con rigurosidad notable por aquellos que gustan de ese tipo de empresas. Sobre el tema véase Valencia Escamilla (2005), Bejar (2003 y 2004), Lujambio (2001 y 2002), Ugalde (2000a), Loyola y Martínez (2000), Pérez Vega (2004) y Casar (1999 y 2000).

<sup>27</sup> Además, en México es conocido el fenómeno de la *congeladora* como un poder de facto en la legislatura. Consiste en que una iniciativa una vez recibida en comisión, al no merecer el consenso legislativo, puede quedar arrumbada en los archivos por tiempo indefinido. Es cierto que en el Congreso mexicano existen una gran cantidad de iniciativas que no han sido dictaminadas por exceso de trabajo y porque existen otras prioridades, pero la *congeladora* más bien se refiere al caso específico de que los legisladores prefieren mantener el *statu quo* a los conflictos intra y entre partidos que activar las susodichas pueda generar. Es el caso, por ejemplo, de la famosa *reforma energética* que ha estado *congelada* en la Cámara de Diputados desde su recepción en 1999.

comisiones de investigación tienen carácter transitorio y se integran con el objetivo de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Las comisiones jurisdiccionales intervienen en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos. Las comisiones especiales se conforman por acuerdo del Pleno y se integran con el número de legisladores y por el plazo que determine la Asamblea a fin de tratar asuntos específicos.<sup>28</sup>

Las comisiones funcionan de manera análoga en ambas cámaras. Se integran a propuesta de los coordinadores de los grupos parlamentarios a través de la Junta de Coordinación Política, quienes además postulan a quienes deban fungir como presidentes y secretarios de las mismas. Dado que las comisiones se integran mediante criterios de pertenencia a los grupos parlamentarios, los coordinadores de los mismos pueden solicitar la destitución o la separación temporal de los legisladores que decidan separarse del grupo al que pertenecían, o incluso puede hacerlo aunque no medie separación del grupo.<sup>29</sup>

Sobre las reglas de toma de decisiones en las comisiones, una diferencia se aprecia entre la Cámara de Diputados y la de Senadores. Aunque en la primera no existe una definición explícita acerca de qué tipo de quórum se requiere para sesionar en una comisión o de votación, la práctica es remitirse a las reglas de operación del Pleno de la Cámara. En este sentido, la práctica aceptada es que los dictámenes sean aprobados para su presentación al Pleno a fin de ser sometidos a votación por mayoría absoluta de sus miembros. En la Cámara de Senadores, en cambio, se establece explícitamente que deben tomar decisiones

---

La fracción I del artículo 72 constitucional se limita a señalar que las iniciativas serán dictaminadas de preferencia en la cámara en la cual sean presentadas, pero si transcurre un mes sin que la comisión respectiva la dictamine, la misma puede ser presentada en la otra cámara. El artículo 67 de la LOCG refuerza la idea en su inciso g de plazo constitucional de treinta días otorgando al presidente de la Mesa Directiva *en la Cámara de Senadores* –no hay pronunciamiento acerca de la de Diputados- la facultad de solicitar a la comisión respectiva un informe sobre alguna iniciativa que le haya sido turnada tras veinte días sin noticias sobre el avance en el dictamen de la misma, y a solicitar el mismo en un plazo de diez días. Si no se recibe el dictamen respectivo en ese plazo, la iniciativa puede ser turnada a otra comisión. En los hechos, en México este plazo, ambiguo y todo pero plazo al fin y al cabo, no suele ser la regla ya sea por exceso de trabajo atrasado o por *efecto congeladora*.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no ayuda mucho a solucionar este problema. Otorga sólo cinco días a las comisiones para presentar dictamen sobre las iniciativas que les son turnadas. En caso de que no existiera tal dictamen, otorga al presidente de la Mesa Directiva la facultad para fijar una fecha fatal para entregarlo. En caso de que no estuviera listo, puede ser enviada la iniciativa a otra comisión con aceptación del Pleno –artículos 21, 87 y 91.

<sup>28</sup> LOCG, artículo 39 y 85 a 90.

<sup>29</sup> LOCG, artículo 43 y 105. En este caso, es importante subrayar, nuevamente, la importancia que tienen los grupos parlamentarios en el sistema de comisiones actual, y el gran poder que los líderes parlamentarios tienen en el mismo.

por mayoría de votos de sus miembros, además de que los dictámenes que se presenten deben ir firmados por la mayoría de los senadores que las integran.

La importancia del sistema de comisiones en una Asamblea Legislativa reside en que se trata de los órganos indispensables para que la misma esté en condiciones de cumplir con sus atribuciones a través de la división y especialización en el trabajo legislativo. Una consecuencia del control prolongado del PRI sobre los órganos de gobierno del Congreso a través de la Gran Comisión fue la apropiación del proceso legislativo a través del control sobre el sistema de comisiones hasta finales de los años ochenta.

A través del sistema centrado en la Gran Comisión, el PRI se aseguró de sobrerrepresentarse a fin de asegurar la mayoría absoluta en la elaboración de los dictámenes además de asegurarse prerrogativas y recursos a través del monopolio de las presidencias y de las secretarías en las comisiones (Lujambio, 1995).

La evolución reciente del sistema de comisiones refleja las tendencias de la pluralización de nuestro Legislativo precisamente a partir de 1988, cuando el PRI obtuvo la representación parlamentaria más baja de su historia. Por vez primera, algunas presidencias de comisiones fueron asignadas a otros partidos aunque con sólo el 52% de las curules en la cámara baja, el PRI se aseguró más del 60% de los puestos en las mismas así como casi nueve de cada diez cargos directivos en la LIV Legislatura (1988-1991).

Aunque en las siguientes dos Legislaturas –la LV (1991-1994) y la LVI (1994-1997)- la relación entre integración de las comisiones e integración de los grupos parlamentarios fue más equilibrada, en ambos periodos el PRI conservó el control mayoritario tanto en la integración de las comisiones como en sus cargos directivos.

**CUADRO 1**  
**COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES ORDINARIAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**  
**1988-1997**

**Relación proporcional entre representación parlamentaria de los partidos, puestos y cargos directivos en las comisiones**

Partido	LIV Legislatura (1988-1991)			LV Legislatura (1991-1994)			LVI Legislatura (1994-1997)		
	Curules %	Puestos %	Cargos directivos % <sup>30</sup>	Curules %	Puestos %	Cargos Directivos %	Curules %	Puestos %	Cargos directivos %
<b>PRI</b>	52	62	86	64	74	62	60	63	53
<b>PAN</b>	20	18	5	18	10	11	24	22	24
<b>FDN/PRD</b>	28 <sup>31</sup>	20	9	10	7	12	13	13	20
<b>PT</b>	-	-	-	-	-	-	2	3	3
<b>PVEM</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>PFCRN</b>	7	-	-	5	-	-	-	-	-
<b>PPS</b>	6	-	-	2	-	-	-	-	-
<b>PARM</b>	6	-	-	3	-	-	-	-	-
<b>OTROS</b>	-	-	-	10	9 <sup>32</sup>	15 <sup>33</sup>	1 <sup>34</sup>	0	0

Fuente: elaborado a partir de los datos presentados por Béjar (2001). Porcentajes redondeados excepto cuando se trata de decimales por debajo de 0.6.

Pero el punto definitivo de inflexión es la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997. Entonces, ya sin la Gran Comisión como fundamento institucional de la hegemonía congresional priísta, la integración del sistema de comisiones tendió a mostrar más proporcionalmente la representatividad de los grupos parlamentarios.

Es verdad que incluso en el periodo 2000-2006 el otrora partido hegemónico obtuvo la mayoría de los puestos así como de las secretarías y de las presidencias en las comisiones de la Cámara de Diputados. Pero esa mayoría fue producto de una verdadera negociación entre las fuerzas políticas, y no de la imposición a través de la Gran Comisión.

En efecto, la integración del sistema de comisiones en las LV y LVI legislaturas pasó necesariamente por el control mayoritario priísta en la Gran Comisión. Hasta 1997, el PRI se había auto asignado el papel de garante de la institucionalidad en la Cámara con el poder

<sup>30</sup> Incluye presidencias y secretarías.

<sup>31</sup> Se integra a los grupos parlamentarios del PMS-PRD, la Corriente Democrática escindida del PRI así como al PFCRN, el PPS, el PARM y el PMS. A partir de la LV Legislatura, se presentan los porcentajes desglosados para cada fuente mostrados por la autora. Así, la casilla correspondiente al FDN/PRD considera sólo los porcentajes correspondientes al Partido de la Revolución Democrática a partir de la LV Legislatura.

<sup>32</sup> En esta Legislatura, integra los datos de PFCRN, PPS y del PARM. La fuente no hace la distinción por partido.

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> Cinco diputados que asumieron la figura de *legisladores ciudadanos*. A partir de la LVII Legislatura, se les llamaba *independientes*.

de veto en la integración de los órganos de gobierno y sobre el sistemas de comisiones a través de la Gran Comisión.

En el caso de la LVII Legislatura, la integración de los mismos fue producto del acuerdo parlamentario que asignó a la CRICP, integrada por los líderes de los grupos parlamentarios, la facultad de proponer la integración de las comisiones bajo criterios de proporcionalidad ponderando, además, la importancia política de cada comisión (Béjar, 2001). A partir de la LVIII Legislatura, esa integración se hace a partir de los principios de proporcionalidad y concertación entre grupos parlamentarios, principios establecidos en la nueva LOCG.

En el cuadro siguiente muestro la evolución en la composición de las comisiones en la Cámara de Diputados en los nueve años de gobierno sin mayoría que han transcurrido a la fecha. Véase que el nuevo marco institucional ya no carga el poder de decisión camaral hacia un actor en particular. Así, en la LX Legislatura en ambas cámaras de nuestro Congreso la notoria dispersión de poder en el sistema de comisiones refleja precisamente la mayor pluralidad.

En estos casos, el partido del Ejecutivo, el PAN, no cuenta con el control mayoritario en las comisiones. En este contexto, el presidente de la República y su partido requieren concertar con las demás fuerzas políticas para poder gobernar. Quien esto escribe está conciente de que muchos opinan que esta dispersión de poder en la toma de decisiones en el Congreso es un estorbo precisamente para una más expedita toma de decisiones.

Me parece que el arreglo institucional del Congreso, más bien, refuerza el sistema de contrapesos entre fuerzas políticas en la Legislatura. Mi opinión, reconociendo que en este punto me inclino más por subrayar una noción positiva de cambio democratizador, es que este sistema de contrapesos en la Legislatura es la base también de un más efectivo contrapeso entre Poderes, como apunto en las conclusiones del trabajo.

**CUADRO 2**  
**COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES ORDINARIAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1997-2006**  
**Relación proporcional entre representación parlamentaria de los partidos, puestos y cargos directivos en las comisiones**

Partido	LVII Legislatura (1997-2000)				LVIII Legislatura (2000-2003)				LIX Legislatura (2003-2006)			
	Curules %	Puestos %	Secretarías %	Presidencias %	Curules %	Puestos %	Secretarías %	Presidencias %	Curules %	Puestos %	Secretarías %	Presidencias %
<b>PRI</b>	48	51	31	46	42	45	39	44	45	41	40	44
<b>PAN</b>	24	24	30	24	41	41	37	39	30	30	29	28
<b>PRD</b>	25	23	29	24	10	10	16	10	19	20	19	19
<b>PT</b>	1	1	5	2	2	2	2	2	1	1	3	2
<b>PVEM</b>	1	1	4	2	3	4	6	5	3	4	5	5
<b>CONVERGENCIA</b>	-	-	-	-	0.4	0.1	0	0	1	1	3	2
<b>PSN</b>	-	-	-	-	1	0.4	0	0	-	-	-	-
<b>PAS</b>	-	-	-	-	0.4	0.3	0	0	-	-	-	-
<b>INDEPENDIENTES/ SIN PARTIDO</b>	0.4	0.1	1	-	-	-	-	-	-	4 <sup>35</sup>	0.5	0

Fuente: elaboración propia a partir de los directorios de comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Porcentajes redondeados excepto cuando se trata de decimales por debajo de 0.6.

<sup>35</sup> El dato de la integración de la Cámara se elaboró con la primera lista de la Legislatura. No es extraño que en el transcurso de una Legislatura algunos diputados abandonen su grupo parlamentario y adopten la figura de *diputados sin partido*. En este caso, la fuente los clasifica en esta categoría y no como *independientes*.



**CUADRO 3**  
**COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES ORDINARIAS EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA, 1988-2000<sup>36</sup>**  
**Relación proporcional entre representación parlamentaria de los partidos, puestos y cargos directivos en las comisiones**

Partido	1988-1991		1991-1994			1994-1997			1997-2000		
	Curules %	Puestos %	Curules %	Puestos %	Cargos directivos <sup>37</sup> %	Curules %	Puestos %	Cargos Directivos %	Curules %	Puestos %	Cargos directivos % <sup>38</sup>
<b>PRI</b>	94	93	98	94	100	74	94	100	60	72	67
<b>PAN</b>	0	0	2	3	0	20	3	0	26	21	25
<b>FDN/ PRD</b>	6	7	6	3	0	6	3	0	13	7	8
<b>PT</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
<b>PVEM</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de Hernández y Luna (1998) para el periodo 1988-1997; y los directorios del Senado de la República para los años subsecuentes. Porcentajes redondeados excepto cuando se trata de decimales por debajo de 0.6.

<sup>36</sup> Hasta 1988, todos los senadores fueron priístas.

<sup>37</sup> Incluye presidencias y secretarías

<sup>38</sup> La fuente no indica en todos los casos cuáles senadores fungieron como presidentes y secretarios. El cálculo se hace sólo sobre las comisiones en que ese dato sí se conoce.

**CUADRO 4**  
**COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES ORDINARIAS EN EL CONGRESO, 2006-2012**  
**Relación proporcional entre representación parlamentaria de los partidos, puestos y cargos directivos en las comisiones**

Partido	LX LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS (2006-2009)				LX Y LXI LEGISLATURAS CÁMARA DE SENADORES <sup>39</sup> (2006-2012)			
	Curules %	Puestos %	Secretarías %	Presidencias %	Curules %	Puestos %	Secretarías %	Presidencias %
<b>PRI</b>	21	22	21	25	26	25	30	28
<b>PAN</b>	41	41	40	36	52	43	37	39
<b>PRD</b>	25	27	27	25	33	20	26	26
<b>PT</b>	2	2	4	2	5	4	4	2
<b>PVEM</b>	3	2	4	5	6	5	1	5
<b>CONVERGENCIA</b>	3	3	5	5	5	4	1	0
<b>NUEVA ALIANZA</b>	2	1	3	2	0	0	0	0
<b>PASC</b>	1	0.4	1	0	0	0	0	0
<b>SIN PARTIDO/ SIN GRUPO<sup>40</sup></b>	0.2	0.2	0	0	1	1	1	0

Fuente: elaboración propia a partir de los directorios de senadores y diputados así como de las comisiones ordinarias. Porcentajes redondeados excepto cuando se trata de decimales menores a 0.6.

<sup>39</sup> Con la lista conocida al 14 de diciembre de 2006.

<sup>40</sup> La Cámara de Diputados los registra como *sin partido* en tanto la de Senadores como *sin grupo*.

Respecto al Senado de la República, véase que a partir de 1997 existe un cambio significativo en la proporcionalidad de la integración del sistema de comisiones. Pero sólo a partir de las LVIII y LIX Legislaturas, el PRI pierde el control mayoritario. En efecto, aún en el periodo 1997-2000 el Revolucionario Institucional controló casi siete de cada diez cargos directivos en las comisiones de la cámara alta y se sobrerrepresentó en doce puntos porcentuales. Pero a partir de la LVIII Legislatura, y ya bajo los lineamientos de la nueva LOCG, el poder de decisión también se ha descentralizado entre la pluralidad de los grupos parlamentarios de los partidos políticos.

**CUADRO 5**  
**COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES ORDINARIAS EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA,**  
**2000-2006**  
**Relación proporcional entre representación parlamentaria de los partidos, puestos y cargos directivos**  
**en las comisiones**

Partido	2000-2006			
	Curules %	Puestos %	Presidencias % <sup>41</sup>	Secretarías %
<b>PRI</b>	47	43	42	39
<b>PAN</b>	36	35	40	37
<b>PRD</b>	12	16	15	24
<b>PT</b>	4	0.3	0	0
<b>PVEM</b>	1	5	3	0

Fuente: elaboración propia a partir de "Acuerdo de la Junta de Coordinación Política para la integración de las comisiones ordinarias" en *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 29 de septiembre de 2000. Porcentajes redondeados excepto en los casos de decimales por debajo de 0.6.

Las comisiones financieras en el Congreso muestran también los ritmos de la pluralización. A partir de la LV Legislatura en la Cámara de Diputados, encontramos mayor distribución de puestos así como de secretarías entre los miembros de las oposiciones. Sin embargo, véase que existen dos mecanismos a través de los cuales el PRI ejerce contrapeso institucional sobre los otros grupos parlamentarios.

El primero se refiere a la adjudicación de las presidencias en ambas Legislaturas –la LV y la LVI. El segundo es el control mayoritario de los votos para la elaboración de los dictámenes de LIF y de PEF. Véase que sólo hasta el periodo 1994-1997 el PRI cedió la mayoría de las secretarías en la comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Sin embargo, conservó el control mayoritario de los votos indispensables para la

<sup>41</sup> Incluye las presidencias rotativas de las comisiones de Administración y de Equidad y Género. En estos casos, se adjudica una presidencia al PRI, al PAN y al PRD, respectivamente. Se hace lo mismo en el caso de las secretarías.

aprobación de los dictámenes tanto en la comisión de Hacienda como en la de Presupuesto.<sup>42</sup>

Por supuesto, ese contrapeso se fortalece con el control mayoritario sobre la comisión de Hacienda en el Senado de la República. En este caso, se trata de un control indisputado hasta 1997.

**CUADRO 6**  
**COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES FINANCIERAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1988-1997**  
**Relación porcentual en la composición partidaria de las comisiones de Hacienda y de Programación y Presupuesto**

Partido	LIV Legislatura (1988-1991)						LV legislatura (1991-1994)						LVI Legislatura (1994-1997)					
	Hacienda			Programación y Presupuesto			Hacienda			Programación y Presupuesto			Hacienda			Programación y Presupuesto		
	P %	S %	PR	P %	S %	PR	P %	S %	PR	P %	S %	PR	P %	S %	PR	P %	S %	PR
<b>PRI</b>	64	100	X	63	100	X	84	67	X	75	50	X	60	50	X	60	40	X
<b>PAN</b>	16	0		19	0		7	33		9	25		23	25		23	20	
<b>PRD</b>	-	-		-	-		2	0		5	25		13	25		13	20	
<b>PT</b>	-	-		-	-		-	-		-	-		4	0		4	20	
<b>OTROS</b>	20 <sup>43</sup>	0		18	0		7 <sup>44</sup>	0		11	0		-	-		-	-	

Fuente: elaborado a partir de Lujambio (1995)

P= Puestos por partido en la comisión

S= Secretarías

P= Presidencias

Aún en el contexto de gobierno sin mayoría, en el periodo 1997-2006 el PRI contó con un contrapeso a la acción del *bloque opositor* en la Cámara de Diputados, como se discutió en el capítulo 5. En efecto, aunque en este periodo la presidencia de la comisión de Hacienda le fue concedida al grupo parlamentario del PAN, véase que el PRI cuenta con las dos terceras partes de los votos. Eso, más la mayoría de las curules en el Pleno, fue un eficaz contrapeso al *bloque* en la cámara baja.

En efecto, en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados el revolucionario Institucional apenas logró que se le otorgara la mitad de los asientos en la comisión de Hacienda y menos que eso en la de Presupuesto. Además, la presidencia de esta comisión fue concedida al PRD. En la cámara baja, esta apretada ventaja fue el sustento institucional

<sup>42</sup> En estos casos, por supuesto, se trata también de dispersión de poder de decisión entre oposiciones que no necesariamente coinciden. Así, el PRI sabía de las dificultades para que los opositores lo enfrentasen en un bloque cohesionado. Mostré este aspecto de las diferencias ideológicas y programáticas entre el PRD y el PAN en el capítulo 5.

<sup>43</sup> PPS, PFCRN, PARM, CD, FDN, PMS/PRD

<sup>44</sup> PPS, PFCRN, PARM.

del fallido intento del *bloque opositor* para imponerle el PEF al PRI y al Ejecutivo en diciembre de 1999, como mostré en el capítulo 5.

A partir del año 2000, el poder de decisión en el proceso de aprobación del presupuesto federal se ha descentralizado totalmente dentro del Congreso. Véase que ningún partido ha tenido el control mayoritario en las comisiones. Es más, es importante subrayar que las comisiones financieras se caracterizan porque muestran gran dispersión del poder comparadas con otras comisiones. Así, en la LVII legislatura cinco partidos tuvieron la decisión sobre el presupuesto. En la LIX, fueron seis –más un contrapeso *sin partido*, por cierto. En la actual Legislatura, ocho son los partidos que negocian y aprueban los dictámenes sobre las iniciativas presidenciales de LIF y de PEF.<sup>45</sup>

**CUADRO 7**  
**COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES FINANCIERAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS,**  
**1997-2006**  
**Relación porcentual en la composición partidaria de las comisiones de Hacienda y de Presupuesto y**  
**Cuenta Pública**

Partido	LVII Legislatura (1997-2000)						LVIII legislatura (2000-2003)						LIX Legislatura (2003-2006)					
	Hacienda			Presupuesto y Cuenta Pública			Hacienda			Presupuesto y Cuenta Pública			Hacienda			Presupuesto y Cuenta Pública		
	P %	S %	PR	P %	S %	PR	P %	S %	PR	P %	S %	PR	P %	S %	PR	P %	S %	PR
<b>PRI</b>	50	25	X	45	25		43	0	X	43	33		43	29		33	22	X
<b>PAN</b>	23	25		23	25		40	67		40	17	X	30	14	X	30	22	
<b>PRD</b>	23	25		20	25	X	10	33		10	17		17	14		19	22	
<b>PT</b>	0	0		3	25		3	0		3	17		3	14		4	11	
<b>PVEM</b>	3	25		3	0		3	0		3	17		3	14		7	11	
<b>CONVERGENCIA</b>	-	-		-	-		0	0		0	0		3	14		4	11	
<b>PAS</b>	-	-		-	-		0	0		0	0		-	-		-	-	
<b>PSN</b>	-	-		-	-		0	0		0	0		-	-		-	-	
<b>SIN PARTIDO</b>	-	-		-	-		-	-		-	-		-	-		4	11	

Fuente: elaboración propia a partir de los directorios de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados.

P= Puestos por partido en la comisión

S= Secretarías

P= Presidencias

<sup>45</sup> Esta dispersión de poder más la dispersión propia en el Pleno, causan que mayores concesiones sean hechas entre los grupos parlamentarios, concesiones que se reflejan en mayores cambios en las iniciativas presidenciales como he mostrado ampliamente en este trabajo.

**CUADRO 8**  
**COMPOSICIÓN PARTIDARIA DE LA COMISIÓN DE HACIENDA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**1988-2006**

Partido	1988-1991	1991-1994			1994-1997			1997-2000			2000-2006		
	Puestos %	Puestos %	Secretarías %	Presidencia	Puestos %	Secretarías %	Presidencia	Puestos %	Secretarías %	Presidencia	Puestos %	Secretarías %	Presidencia
<b>PRI</b>	77	100	100	X	100	100	X	74	100		47	50	
<b>PAN</b>	-	0	0		0	0		15	0	X	33	0	X
<b>PRD</b>	13	-	-		0	0		11	0		13	50	
<b>PT</b>	-	-	-		-	-		0	0		0	0	
<b>PVEM</b>	-	-	-		-	-		0	0		7	0	
<b>CONVERGENCIA</b>	-	-	-		-	-		-	-		0	0	
<b>SIN GRUPO</b>	-	-	-		-	-		-	-		0	0	

Fuente: elaborado a partir de Hernández y Luna (1998) para el periodo 1988-1997, y a partir de los directorios de las comisiones ordinarias del Senado de la República para los otros años.

**CUADRO 9**  
**COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES FINANCIERAS EN EL CONGRESO, 2006-2012**  
**Relación porcentual en la composición partidaria de las comisiones de Hacienda y de Presupuesto**

Partido	LX Legislatura de la Cámara de Diputados (2006-2009)						LX y LXI Legislaturas del Senado de la República <sup>46</sup> (2006-2012)		
	Hacienda			Presupuesto			Hacienda		
	Puestos %	Secretarías %	Presidencia	Puestos %	Secretarías %	Presidencia	Puestos %	Secretarías	Presidencia
<b>PRI</b>	23	15	X	21	18		27	50	
<b>PAN</b>	37	23		35	9	X	40	0	X
<b>PRD</b>	26	23		27	27		20	50	
<b>PT</b>	3	8		3	9		0	0	
<b>PVEM</b>	3	8		6	9		7	0	
<b>CONVERGENCIA</b>	3	8		3	9		7	0	
<b>NUEVA ALIANZA</b>	3	8		3	9		-	-	
<b>ALTERNATIVA</b>	3	8		3	9		-	-	
<b>SIN PARTIDO</b>	-	-		-	-		-	-	

Fuente: elaboración propia a partir de los directorios de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

<sup>46</sup> Elaborado con la lista conocida al 14 de diciembre de 2006.

## **6.2 De la nueva institucionalidad en el Congreso a la reforma del proceso presupuestario: la reforma de 2004 al artículo 74 constitucional**

Tras la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997, los acuerdos parlamentarios y la voluntad negociadora de los partidos en la Cámara de Diputados previos a la promulgación de la nueva LOCG sin duda fueron importantes para evitar la temida crisis de gobernabilidad al agotarse la institucionalidad autoritaria sustentada en gran medida en el control unipartidista de la aprobación legislativa del presupuesto.

La virtud de los acuerdos parlamentarios que redistribuyeron el poder de gobierno y de decisión en la Legislatura no eran sólo verbales, como había sido la tónica al menos durante las tres legislaturas previas, sino que se trató de compromisos signados por las diversas fuerzas políticas para resolver el problema urgente de instalar la Legislatura en los momentos en que el sistema centrado en el predominio de un partido hegemónico se había agotado.

Sin embargo, fue la promulgación por consenso de la nueva LOCG en 1999 el logro *reinstitutionalizador* más importante de esa Legislatura respecto a la vida interna de nuestro Congreso. No sólo se puso punto final al infame sistema de control hegemónico priísta en el Congreso, sino que también se cerró la puerta a la amenaza del revanchismo del *bloque opositor*. En efecto, por momentos parecía que el bloque estaba dispuesto a usar su mayoría para imponerle a sus contrincantes el presupuesto federal. Es cierto que eventos coyunturales, diferencias circunstanciales y factores extraparlamentarios tienen impacto significativo sobre el ánimo de los actores al momento de tomar decisiones en el Congreso, pero el nuevo marco de organización, gobierno y toma de decisiones en nuestro Legislativo cuenta ya con un ordenamiento que no carga los dados a favor de ningún actor en particular.

Estirando para los propósitos de mi argumento las palabras de Béjar (2001), digo que la principal virtud democrática de la nueva LOCG es que sienta las bases estables para que nuestro Congreso, renovado en la pluralidad, cumpla las dos funciones que son propias de la autoridad presupuestaria del Legislativo en una democracia, regateadas en el antiguo sistema de hegemonía congresional priísta. En primer lugar, permite la competencia abierta entre los actores en las comisiones financieras por la distribución de los recursos del gasto público así como su disputa por definir los medios y montos para financiarlos. Al mismo

tiempo, sin embargo, los obliga a someter su competencia a los espacios constreñidos de las reglas establecidas para ello. Para gobernar de acuerdo a esas reglas en el contexto de gobierno sin mayoría, se requiere la negociación y la capacidad para el consenso.

El proceso legislativo de aprobación del presupuesto federal fue uno de los momentos legislativos que mayor atención mediática recibió a partir de la ocurrencia del primer gobierno sin mayoría en 1997 precisamente por las dudas acerca de la capacidad de los actores involucrados para la concertación. La expectativa generada por la primera negociación presupuestal sin control priísta mayoritario en el siglo XX tuvo su antecedente inmediato en el ríspido intercambio declarativo dispensado entre el Ejecutivo y su partido, el PRI, con los miembros del bloque opositor durante la instalación de la LVII Legislatura.

Las preguntas eran si acaso los miembros del bloque opositor, mayoritario en la instalación de la Legislatura, podrían imponerle al Ejecutivo y a su partido el PEF, y cuál sería la reacción de éstos ante dicha eventualidad. En el horizonte político inmediato, una crisis institucional por ausencia de acuerdo entre los partidos y con el Ejecutivo en la aprobación de las finanzas públicas era una posibilidad que debía tomarse en serio. En efecto, la belicosidad declarativa tanto de los miembros del bloque como de su contraparte legislativa priísta auguraban un choque inminente en el proceso de aprobación legislativa del presupuesto para 1998.

En algunas versiones bastante literales de las teorías de transiciones a la democracia, por otra parte, se advertía sobre la posibilidad de una reacción antidemocrática del Ejecutivo y de su partido que podría fortalecer tendencias hacia una regresión o reinstitucionalización autoritaria en el régimen. Este temor se acentuó en la imaginación *transitológica* mexicana en la ruta final de la Legislatura ante la cercanía del relevo presidencial en el 2000.

Los actores no decepcionaron al respetable. Tensaron los nervios de los mexicanos al máximo convirtiendo a la Cámara de Diputados, principalmente en 1997 y 1999, en una ruidosa arena de disputa por el presupuesto. En los momentos más álgidos del procedimiento, cuando parecía que no había posibilidad de acuerdo alguno entre el bloque opositor y la bancada priísta, los analistas gustaban de recordarnos que en caso de que el PEF no fuese aprobado, a México sólo le quedaba el caos generalizado por parálisis institucional.



Al paso del tiempo, sin embargo, ha ocurrido con el marco regulatorio del procedimiento lo mismo que ocurrió con el marco institucional de la Legislatura. Es decir, se ha optado finalmente por la reforma en una demostración de que en nuestro sistema político no se han agotado las fuentes de la negociación y la concertación.

En este asunto, se ha avanzado significativamente gracias a la reforma de 2001-2004 al artículo 74 constitucional. Esa reforma confirmó que nuestro sistema presupuestario reconoce la autoridad de la Legislatura como contrapeso a la del Ejecutivo Federal, autoridad regateada en el sistema de partido hegemónico bajo gobierno unificado priísta.

En las siguientes secciones reviso a detalle el proceso que derivó en la reforma al artículo 74 constitucional. Se trata de la parte exitosa de una reforma que dejó, sin embargo, muchos pendientes como discuto en el siguiente capítulo.

### **6.2.1 Indefinición y ambigüedad constitucionales en materia presupuestaria: las herencias institucionales del pasado en el gobierno sin mayoría**

*Iniciativa presidencial, enmienda legislativa y aprobación del presupuesto en el sistema constitucional mexicano: el largo debate*

En México, la *sabiduría* convencional sostiene que la Constitución otorga la facultad de iniciativa presupuestal al Ejecutivo Federal concediendo al Congreso la facultad de aprobación de la Ley de Ingresos y reservando para la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>47</sup> En este sentido, el sistema mexicano se ajustaría, en un primer vistazo, no sólo a la regla democrática de aprobación legislativa de las finanzas públicas en general, sino también a la regla en los sistemas presidenciales latinoamericanos en los cuales la facultad de iniciativa corresponde a los titulares del Poder Ejecutivo o a alguna de sus dependencias (Carbonell, 2004).

A pesar de la aparente claridad de la declaración previa, el asunto no ha estado exento de controversias sobre el marco que regula el procedimiento aquí analizado. Durante el largo periodo de gobierno unificado bajo control del Partido Revolucionario Institucional, las controversias pertenecían principalmente al terreno de la academia y del debate jurídico y

---

<sup>47</sup> En caso de realizarse enmiendas posteriores al PEF aprobado, se requiere la concurrencia de ambas cámaras de acuerdo a lo mandado por el artículo 126 constitucional.

doctrinario. Las mayorías priístas en el Congreso aseguraban procesos públicos *tersos* con el Ejecutivo al momento de aprobar las finanzas públicas pues el arreglo político entre el Ejecutivo y su partido llenó en la práctica cotidiana vacíos constitucionales y legales considerables.

A partir de la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997, las controversias han pasado a formar parte central en el trabajo de reforma institucional del procedimiento así como de las disputas establecidas entre los actores involucrados en el proceso presupuestario por hacer prevalecer sus respectivas posiciones en dicha reforma.

En el nuevo equilibrio de fuerzas sin mayorías parlamentarias, tanto el Ejecutivo como los partidos representados en la Legislatura han debido replantearse sus mutuas atribuciones pues de las mismas depende de manera fundamental la autoridad presupuestaria de cada uno de los Poderes. Como señala Andrade (2002), en la Constitución mexicana la regulación sobre el procedimiento de aprobación legislativa de las finanzas públicas ha sido más bien genérica en asuntos regulados puntualmente en otros países, y esos vacíos e imprecisiones se han convertido en parte importante del litigio reformista entre los actores políticos.

El primer asunto largamente debatido tanto en la academia como entre la clase política, fue la facultad presidencial de iniciativa y el cuestionamiento acerca de la posibilidad de que el Congreso pudiera elaborar y aprobar sus propias iniciativas.

Para algunos, el hecho de que la Constitución no estableciera de forma contundente con todas sus letras la prohibición de que el Congreso elaborase sus propias iniciativas de presupuesto, era una puerta que los legisladores podrían intentar cruzar. Rossell (2000) nos recuerda que esta interpretación ha estado en el centro de algunas interpretaciones jurídicas sobre los preceptos constitucionales, confrontada en largos debates doctrinarios y teóricos con la posición contraria la cual sostiene que el Congreso no sólo carece de facultades para elaborar sus propias iniciativas de presupuesto, sino incluso para introducir modificaciones a las enviadas por el Ejecutivo federal.

En ese sentido, el artículo 71 otorga a diputados y senadores la facultad de iniciar leyes y decretos. En segundo lugar, el artículo 74 indica que el Ejecutivo *hará llegar a la Cámara* (de Diputados) *la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación* sin establecer una sanción clara en caso de no cumplir con esa obligación (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001). Para algunos, incluso, del artículo 74

constitucional no puede derivarse la obligación ineludible del Ejecutivo de enviar las iniciativas de presupuesto al Congreso. Es decir, que no puede inferirse del precepto constitucional el requisito explícito de aprobación legislativa de las finanzas públicas para que el gobierno cuente con un presupuesto.

En ese marco constitucional, algunas preguntas fueron formuladas. Primero, si al no ser un área reservada exclusivamente para el Ejecutivo los legisladores podrían elaborar y someter a proceso legislativo sus propias propuestas de presupuesto. Si no recibieran las iniciativas presidenciales, se decía, nada les impediría elaborar las suyas y aprobarlas.

La segunda tenía que ver precisamente con qué ocurriría en caso de que el Ejecutivo no enviara las iniciativas a la Legislatura. En este caso, se entendería que el Ejecutivo renunciaba a contar con la aprobación del Congreso lo cual tendría sólo sentido en el supuesto de facultades de decreto en materia presupuestaria, lo cual no es el caso en México. El fondo del asunto tiene que ver con una ya vieja discusión sobre la naturaleza jurídica del presupuesto. Como defensores de la teoría del presupuesto público como un acto administrativo del gobierno se encuentran quienes consideran que el Poder Legislativo no tiene autoridad para intervenir sobre un asunto que sólo compete al Ejecutivo. En la teoría contraria se sostiene que la aprobación legislativa de las finanzas públicas es un acto de ley –teoría a la que me he adherido justo en los primeros párrafos de este trabajo- pues se trata de uno de los pilares de la forma democrática y representativa de gobierno. En las democracias actuales, esta segunda teoría se ha convertido en la visión predominante en los estudios sobre los aspectos políticos del presupuesto, aunque no es extraño encontrar aún a defensores de la primera.<sup>48</sup>

En México –vuelvo sobre la naturaleza jurídica del presupuesto más adelante al abordar el asunto del veto presidencial sobre el PEF- el asunto se ha resuelto al menos teóricamente sobre esta consideración. En nuestro actual sistema, al no contar el Ejecutivo con poderes de decreto en materia presupuestal, la salida lógica al asunto es que no queda más que someter las iniciativas presidenciales a la aprobación legislativa. Sin la facultad de decreto, carece de sentido discutir la posibilidad de que el presidente de la República le *de la vuelta* al Legislativo sin someter a aprobación el presupuesto federal.

---

<sup>48</sup> No entraré al terreno jurídico en este momento. Véase Mijangos Borja (1996 y 1997) sobre la larga discusión en el Derecho sobre la naturaleza jurídica del presupuesto.

Igualmente, el artículo 75 constitucional nos proporciona un guiño que puede interpretarse como obligatoriedad presidencial de enviar la iniciativa de PEF al Congreso señalando que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar, al aprobar el gasto público, las retribuciones correspondientes para los cargos públicos. En este caso, el presidente de la República queda obligado a elaborar un proyecto de PEF para el funcionamiento del gobierno federal a su cargo.<sup>49</sup> En el artículo 74 la Constitución señala que la cámara baja debe *discutir* primero las contribuciones para financiar el PEF, con lo que al menos teóricamente quedaría establecida –forzando un poco la interpretación de la ley- la corresponsabilidad de ambos Poderes, la cual no pueden evadir, en el proceso presupuestario.

En ese sentido, el artículo 15 de la ley reglamentaria del 74 constitucional vigente hasta este 2006, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establecía que *el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo.*<sup>50</sup> Los artículos 4 y 5 de la misma Ley, además, establecían que la programación y la presupuestación del gasto público la haría el Ejecutivo.<sup>51</sup>

En el terreno estrictamente administrativo, por otra parte, ha sido ampliamente reconocido que el Congreso mexicano actual no ha desarrollado una estructura que le permita acometer satisfactoriamente la empresa de sustituir a la Presidencia de la República y a su maquinaria técnica y financiera en la tarea de elaborar algo tan complejo como las iniciativas de presupuesto. En el estado actual de cosas, los tiempos correrían en contra de la Legislatura si buscase brincarse al Ejecutivo. No sólo la construcción de la estructura técnica para la elaboración de iniciativas propias es un asunto de amplios vuelos, sino también la labor de negociación interna requeriría de un contexto político que permitiera coaliciones legislativas más duraderas en el Congreso que dieran sustento a la estabilidad financiera del país.

---

<sup>49</sup> En este asunto se decía que lo único que podría ser pagado sin PEF, serían los salarios de los servidores públicos.

<sup>50</sup> En los primeros meses de 2006 se publicó la nueva Ley. Pero ninguno de los presupuestos analizados en este trabajo fueron aprobados con ese nuevo ordenamiento jurídico.

<sup>51</sup> Pero la Ley se refiere a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual desapareció en el gobierno de Carlos Salinas en los años noventa y sus funciones fueron reintegradas a la SHCP. La SPP fue creada en la administración de José López Portillo en los años setenta.

En una opinión contraria a quienes veían indefinición constitucional en materia de iniciativa y obligatoriedad presidencial en materia de finanzas públicas se encuentran Ricardez (1999) y Cárdenas Gracia (1996).

Para Ricardez, el hecho de que el artículo 74 estableciera la facultad del Ejecutivo para *hacer llegar* a la cámara baja las iniciativas del presupuesto constituía una excepción a la regla de iniciativa contenida en el artículo 71. Para Cárdenas, los artículos 25 y 26 de la Constitución, los cuales conceden al Ejecutivo las facultades de planeación del desarrollo nacional así como la coordinación y la implementación de dicha coordinación, era el sustento de la facultad exclusiva del Presidente de la República de presentar las iniciativas de Ingresos y de PEF.<sup>52</sup>

Es decir, para Cárdenas Gracia en los referidos artículos la Constitución llenaba los vacíos del 74 constitucional. En su opinión, la facultad de iniciativa exclusiva presidencial se había constituido como una facultad legislativa del Ejecutivo, lo cual lo fortaleció en exceso frente al Legislativo. Para este autor, el desequilibrio entre Poderes en materia presupuestaria se había originado en la Constitución y *se había agravado* (sic) por el presidencialismo y por el sistema de partido hegemónico.

La controversia continuaba respecto de las facultades de enmienda de la Legislatura para modificar las iniciativas presidenciales. La Constitución de 1917 concedía a la Cámara de Diputados la facultad de *aprobar* el presupuesto. Tras la reforma política de 1977, se agregaron las palabras *examinar* y *discutir*.

Sobre este asunto, Cárdenas Gracia subrayaba la falta de autorización al Congreso para *modificar* las iniciativas presidenciales. Pero recuérdese que la práctica cotidiana sobre todo a partir de 1982 fue que sí se introducían modificaciones a las iniciativas.<sup>53</sup> Otros autores, como Rossell (2000), señalaban que por su ambigüedad la legislación no permitía una interpretación contundente del precepto constitucional. Sin embargo, Rossell pasa por alto que la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, vigente hasta este año, en su artículo 22 consideraba que las modificaciones al PEF que alteraran el equilibrio presupuestal deberían incluir la correspondiente iniciativa de ingreso.

---

<sup>52</sup> El artículo 4 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establecía que la programación del presupuesto debería hacerse de acuerdo a los planes de desarrollo, cuya elaboración según el artículo 26 constitucional es facultad del Ejecutivo Federal.

<sup>53</sup> Y así fue también entre 1928 y los años treinta.

Para quien esto escribe, resultaría absurdo incluir en la ley reglamentaria de un precepto constitucional una previsión de suyo inconstitucional si acaso los legisladores no tuvieran facultad para modificar las iniciativas presupuestales del Ejecutivo.<sup>54</sup> Además, la fracción IV del artículo 74 constitucional vigente hasta el año 2004 señalaba como facultad exclusiva de la cámara baja discutir antes que el PEF las contribuciones –la LIF, pues- *que su juicio* se debieran decretar para cubrirlo. A pesar de que el segundo párrafo se podía interpretar como facultad exclusiva de iniciativa presidencial, la palabra *juicio* implicaba, en mi opinión, el reconocimiento de la facultad legislativa de enmienda a la iniciativa de LIF.

Ugalde (2000a), en una opinión cercana a la mía, ha sostenido que carecería de sentido interpretar la Constitución argumentando que la Legislatura sólo ha de *aprobar*, y no *enmendar* o *rechazar*, las iniciativas presidenciales. En este supuesto, se desvirtuaría la función legislativa del Congreso convirtiéndolo en mero sancionador de la voluntad administrativa del Ejecutivo.

Esta opinión ha sido compartida por Mijangos Borja (1996 y 1997) y por Arteaga Nava (1996). Para este autor, si bien las facultades de iniciativa y de propuesta de reforma a los decretos de presupuesto eran privativas del Ejecutivo, una vez que el presidente enviara sus propuestas los legisladores podían suprimir conceptos, agregar otros nuevos o suprimir los existentes.

El argumento del autor tenía una falla, tan clara que sorprende su obviedad. Poco antes de sostener esta afirmación en el sentido de la facultad de los legisladores para modificar el PEF, Arteaga Nava escribe que la limitación de los mismos es no sustituir la voluntad presidencial formulando y presentando sus propios proyectos. Pero al conceder teóricamente que los diputados son libres de modificar la iniciativa presidencial, olvida que bien podrían, de facto, sustituirla modificando radicalmente los proyectos presidenciales sin necesidad de elaborar una propia. Ricardez (1999) consideraba que los legisladores sí tenían facultad de enmienda sobre las iniciativas presidenciales, pero que los cambios no

---

<sup>54</sup> El artículo 21 de la misma Ley, derogado en 1986, hablaba expresamente de autoridad de los diputados para *proponer* modificaciones a las iniciativas de PEF, pero con la salvedad de que deberían ser turnadas a la comisión respectiva y no procederían una vez iniciada la discusión del dictamen en el Pleno.

podían ser tales que las modificaran *sustancialmente* pues la exclusividad de la iniciativa concedida al Ejecutivo sería vulnerada durante el proceso legislativo.<sup>55</sup>

Para Carrillo y Lujambio (1998), la única restricción legislativa era la de señalar en la Ley de Ingresos las fuentes de financiamiento a los aumentos a las partidas de gasto público. Por otro lado, Weldon (2000b) sostenía que la Cámara de Diputados había gozado históricamente de notables poderes sobre el PEF merced a sus facultades para modificarlo y que, por lo tanto, las razones de la débil autoridad presupuestaria de la Legislatura en México en el largo periodo de gobierno unificado bajo control priísta no se encuentran en el diseño constitucional sino en el sistema en el cual el PRI fue el partido hegemónico como sustento del presidencialismo mexicano.

En este mismo sentido, Casar (2004) sostenía que el Congreso mexicano sí contaba constitucional y legalmente con recursos para ejercer el *poder de la bolsa* en México. Aun más, consideraba que el marco regulatorio del presupuesto en México sí era apto para contrapesar la autoridad presupuestaria presidencial al no permitir que el Ejecutivo gastara un centavo si no había sido previamente autorizado por el Legislativo. Para esta autora, las facultades de *examinar, discutir y aprobar* el PEF otorgadas a la Cámara de Diputados en la Constitución conllevaba una facultad *en principio ilimitada*<sup>56</sup> para introducir modificaciones a las iniciativas presidenciales.<sup>57</sup>

Casar nos recuerda, así, que las discusiones sobre el marco constitucional y legal regulatorio del procedimiento tenían sentido práctico sólo a partir de 1997 merced al nuevo equilibrio de fuerzas entre Poderes el cual reactivó los contrapesos entre Legislativo y Ejecutivo, y no por razones estrictamente doctrinarias o teóricas.

En esta misma tendencia, Díaz y Magaloni (1998) han sostenido que a partir de un análisis estricto del marco constitucional y legal del proceso presupuestario en México, la conclusión de que el poder presidencial sobre el presupuesto federal en el periodo de gobierno unificado bajo control del PRI derivó de las reglas formales del procedimiento es errónea. En su perspectiva, ese marco concedía al Legislativo mayor poder que al

<sup>55</sup> En su demanda de controversia constitucional respecto del PEF para 2005, el Ejecutivo usó este mismo argumento.

<sup>56</sup> Cursivas propias.

<sup>57</sup> La autora nos recuerda (op. cit) que la única restricción a partir de la interpretación del artículo 74 constitucional es que la Ley de Ingresos debe ser suficiente para cubrir el PEF. En caso de aumentar el gasto, la cámara baja debe señalar las fuentes de ingresos para cubrir los aumentos.

presidente para determinar el presupuesto durante el proceso de aprobación de las iniciativas.

Ya en páginas previas me he adherido a la *familia* de teorías que sostienen que las explicaciones de la abdicación legislativa sobre la aprobación de las finanzas públicas bajo gobierno unificado priísta han sido políticas y no jurídicas. En este sentido, una de las virtudes de la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997 ha sido la demostración de que el sistema presidencial de nuestra Constitución no constituye en sí mismo la fuente de un poder particularmente excesivo concedido al Ejecutivo federal. El núcleo del *efecto demostración* sobre las teorías en boga sobre el presidencialismo mexicano consiste, en ese sentido, en que en México el Ejecutivo, al no contar con facultades legislativas ordinarias y requerir de la autorización legislativa para hacer uso de las extraordinarias,<sup>58</sup> simplemente no puede gobernar sin el concurso del Poder Legislativo, comenzando por la aprobación del presupuesto anual.

En otros autores (Casar, Revilla y Guerrero, s/f; Carbonell, 2004; Arteaga Nava, 1996) las controversias sobre las razones de la débil autoridad presupuestal de nuestro Congreso durante varias décadas alcanzaron el terreno de los tiempos del procedimiento. Hasta antes de la reforma de 2004, el artículo 74 constitucional señalaba las atribuciones de aprobación del presupuesto de la Cámara de Diputados, pero no establecía con claridad fechas concretas para su cumplimiento. La práctica en los tiempos de control priísta sobre el procedimiento era la aprobación displicente de las iniciativas presidenciales antes de la finalización del primer periodo ordinario de sesiones.

A partir de 1997 ante las complicaciones para negociar entre las fuerzas políticas, el entendido no escrito fue que la fecha límite natural para aprobar las finanzas públicas era el último minuto del año fiscal, coincidente en nuestro país con el fin del año solar.

En los años de gobierno sin mayoría se ha señalado, además, que el plazo para la aprobación del presupuesto en México ha sido históricamente uno de los más cortos en América Latina. En condiciones ordinarias, ha sido de treinta días en tanto que el promedio latinoamericano es de 76 en los sistemas bicamerales y de entre 90 y 100 en los unicamerales (Carrillo y Lujambio, 1998; Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001; Carbonell, 2004; Rossell, 2000; Casar, 2004).

---

<sup>58</sup> Véase sobre este particular Casar (1996, 1999, 2002a, 2002b) y Díaz y Magaloni (1998).



*Del debate doctrinario a la reforma constitucional*

Ugalde (2000a) y Casar (2004) nos recuerdan que los debates en esta sección abordados básicamente han sido en la historia reciente del país argumentaciones jurídicas y doctrinarias, a las cuales urgía aclarar con reformas constitucionales y legales que establecieran reglas claras sobre el procedimiento, propuesta recogida por otros autores en diversos momentos (Carrillo y Lujambio, 1998; Mijangos Borja, 1996 y 1997).

Algunos de los aspectos arriba desarrollados sobre el marco que regula la aprobación legislativa de las finanzas públicas han sido atendidos en una serie de reformas tanto constitucionales como a la principal legislación secundaria en la materia. Específicamente, se trata de la reforma constitucional al artículo 74 de nuestra Carta Magna, que ha ampliado el plazo para el análisis legislativo de las iniciativas presidenciales de presupuesto, ha concedido al Congreso la facultad explícita para modificarlas y ha establecido fechas claras para que la Legislatura apruebe el paquete financiero. Igualmente, recién en este 2006 se ha expedido una nueva ley reglamentaria del artículo 74 constitucional, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que sustituye a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

En el paquete de iniciativas enviadas por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados en abril de 2001 como parte de su propuesta de *Nueva Hacienda Pública Redistributiva*, fue incluida una iniciativa de reformas constitucionales titulada *Proyecto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Presupuestaria*.<sup>59</sup>

La iniciativa presidencial recogía, con las particularidades propias de su perspectiva, una serie de temas con larga historia en el debate político y académico sobre el marco regulatorio de las finanzas públicas tanto para fortalecer el equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo como para dar certidumbre financiera al país dados los antecedentes conflictivos de la LVII Legislatura.

Proponía modificaciones diversas a los artículos 72, 74 y 75 de la Constitución, comprendiendo las etapas de presentación de las iniciativas de LIF y de PEF, la discusión y votación de las mismas, las facultades de enmienda del Poder Legislativo, la presentación de observaciones por parte del Ejecutivo, y la resolución sobre éstas por parte del

---

<sup>59</sup> Véase *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 15 de abril de 2001.

Congreso. También proponía el procedimiento a seguir cuando no se hubiese aprobado el presupuesto al inicio del ejercicio fiscal correspondiente.<sup>60</sup>

El primer asunto era el relativo a la facultad de iniciativa en materia presupuestal.<sup>61</sup> La posición presidencial se ajustó a las corrientes académicas y jurídicas que han sostenido que la facultad de iniciativa en este rubro corresponde al Ejecutivo Federal. Pero reconociendo que los preceptos constitucionales eran ambiguos al respecto, propuso establecer con claridad su facultad para elaborar las iniciativas de LIF y de PEF así como la respectiva facultad legislativa para analizarlas, discutir las, *modificarlas en su caso*, y aprobarlas.

El segundo asunto era el de asegurar constitucionalmente la responsabilidad de la Legislatura de aprobar el presupuesto antes de fin de año. Así, se proponía establecer su aprobación antes del inicio del año fiscal durante el primer periodo de sesiones, o en un periodo extraordinario al cual quedaría obligada a convocar para tal fin la Comisión Permanente. Respecto a la facultad de la Cámara de Diputados como cámara de origen en materia presupuestaria, la propuesta se inclinó por mantener el precepto constitucional vigente.

Como puede apreciarse con facilidad, la propuesta presidencial abordaba ambiciosamente una serie de asuntos fundamentales para el proceso presupuestario en México. En primer lugar, el envío de las iniciativas establecía con claridad la voluntad presidencial de reconocer la autoridad presupuestaria de la Legislatura. En buena medida, se trata de un reconocimiento natural debido a la ausencia de facultades ejecutivas de decreto en materia presupuestaria en nuestro sistema constitucional. El valor de la propuesta radica en la intención de establecer sin ambigüedad alguna la facultad presidencial de iniciativa así como la autoridad de la Legislatura para introducir enmiendas a los proyectos de presupuesto buscando cerrar de una vez por todas las añejas discusiones sobre estos asuntos.

Precisamente la introducción de la palabra *modificarlas* al artículo 74 constitucional implicaba el reconocimiento explícito de la facultad legislativa para introducir enmiendas a las iniciativas presidenciales, pero se buscaba también subsanar la ambigüedad constitucional sobre la obligación legislativa de *aprobarlas*.

---

<sup>60</sup> Estos últimos tres asuntos los abordo en el capítulo siguiente.

<sup>61</sup> Me refiere a mi propia discusión para los fines de este trabajo, no necesariamente al orden de los temas en la iniciativa mencionada.

En este sentido, resulta obvio que el Ejecutivo mostraba una comprensible preocupación por la certidumbre financiera, la cual era conciliable en su iniciativa con el derecho democrático de la Legislatura a introducir modificaciones a sus iniciativas. En este caso, la propuesta de reformas apostaba por un trabajo legislativo razonado, informado y analítico al proponer adelantar la presentación de las iniciativas de LIF y de PEF al día 15 de octubre de cada año, fecha en la cual la SHCP se encontraba generalmente en condiciones de establecer con precisión los contenidos y requerimientos de la política económica.

En este sentido, se proponía una salvaguarda para fomentar el ejercicio responsable de las facultades de enmienda legislativa por la obligación de que en los dictámenes respectivos se expusieran las motivaciones en términos de costos y beneficios de las modificaciones introducidas a las iniciativas. El Ejecutivo se pronunciaba por una facultad legislativa de introducir *cualquier modificación* a la iniciativa de PEF *siempre y cuando* se observara el desglose de motivos mencionado y fuesen señaladas, en el PEF decretado, las fuentes de recursos adicionales para cubrir las modificaciones cuando implicaran aumentos o creación de nuevos gastos o las disminuciones en ciertos rubros para cubrir los aumentos a otros. Expresamente, se proponía introducir una prohibición en la Constitución al financiamiento de aumentos al gasto con aumentos a la deuda.

Igualmente resulta relevante que la propuesta incluyera la obligación de las administraciones federales entrante y saliente a colaborar en la elaboración de las iniciativas de presupuesto al inicio de cada sexenio. Como se sabe, la obligación de hacerlas llegar a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 de diciembre al inicio de un periodo presidencial dejaba al Ejecutivo un plazo formal de tan sólo 15 días para elaborarlas y al Congreso el mismo tiempo para aprobarlas, plazos inconvenientes para la pulcritud y eficiencia en su elaboración como en su análisis, discusión y aprobación legislativas. Aunque se proponía que la responsabilidad técnica de elaboración recayera sobre el Ejecutivo saliente, lo cual resulta natural debido al control sobre la burocracia y los recursos técnicos necesarios para la elaboración de las iniciativas, se propuso su obligación de incluir las recomendaciones del presidente electo de acuerdo a sus propias prioridades.

Al ser enviadas a la cámara baja el mismo día 15 de octubre, se trataba de una ingeniosa salida al dilema de los tiempos reducidos en pleno cambio de administración federal, pero reservaba para el presidente entrante la facultad de enviar propuestas de modificaciones durante los primeros tres días de su mandato a fin de corregir *errores u omisiones*. En la

práctica, se trataba de la posibilidad de modificar propuestas y prioridades de la administración saliente por aquellas de la entrante, pues las modificaciones serían consideradas de forma obligatoria por la Legislatura como parte de las iniciativas mismas y no como iniciativas de enmienda sobre los decretos del presupuesto.

Obviamente, en la mente de los artífices de la propuesta presidencial se encontraba el temor de que un gobierno federal entrante quedara a merced de una probable mayoría legislativa perteneciente al partido del Ejecutivo saliente, contraria a sus prioridades y quizá reforzada en una coalición opositora y hostil desde el inicio del sexenio.<sup>62</sup> La prevención de este escenario se reforzaba con la propuesta de que el presupuesto no podría ser aprobado sino hasta la comparecencia del nuevo titular de la SHCP para informar a la Cámara de Diputados del contenido y finalidades de las iniciativas, como ordena el artículo 74 de la Constitución, el día 5 de diciembre. Es decir, hasta dos días después del envío de las modificaciones a las iniciativas.

Por otra parte, ante la ambigüedad de la previsión constitucional de que la cámara baja *discute* antes de aprobar el PEF *las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo*, se proponía establecer la precisión de que la LIF debería ser *aprobada*, y no sólo *discutida*, antes que el PEF.

A diferencia de la intrincada iniciativa presidencial que buscaba abordar de golpe la mayor parte de las controversias conocidas hasta entonces sobre el marco regulatorio del proceso presupuestario en México, la Legislatura optó por una más limitada y focalizada serie de reformas que en el tema de nuestro interés, se centraron en la fracción IV del artículo 74 constitucional, la cual condensa los principios fundamentales de la relación entre Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria.

Antes de la reforma, cuyo decreto fue expedido el 28 de julio de 2004 por el Ejecutivo Federal una vez agotado el plazo constitucional para que le fuesen realizadas observaciones, el citado precepto rezaba como sigue –respecto de las facultades de los Poderes así como sobre los tiempos del procedimiento:

**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados :

.....

---

<sup>62</sup> Quedar a merced del gobierno saliente y de la coyuntura política, según palabras más o menos literales en la iniciativa.

**IV** Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

La reforma transformó totalmente la fracción, para quedar así:<sup>63</sup>

**IV** Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, *previo* examen, discusión y, en su caso, *modificación* del *Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones* que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación *a más tardar el día 8 del mes de septiembre*, debiendo comparecer el secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados *deberá aprobar* el Presupuesto de Egresos de la Federación *a más tardar el día 15 del mes de noviembre*.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

.....

A pesar de concentrarse en un solo artículo constitucional la reforma ha tenido la virtud de cerrar, en mi opinión de forma suficientemente satisfactoria, lo que aparecía ya como un interminable ejercicio doctrinario, teórico, y en no pocas ocasiones retórico, sobre facultades de iniciativa, de enmienda legislativa y sobre los tiempos de la aprobación legislativa de las finanzas públicas.

En primer lugar, la Constitución ya establece con claridad la obligación de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el PEF a partir del proyecto del Ejecutivo Federal, al cual se reconoce explícitamente la facultad de iniciativa presupuestaria. La novedad se encuentra precisamente en la relación explícita entre Poderes: el Ejecutivo tiene la facultad

---

<sup>63</sup> Cursivas propias.

de iniciativa pero carece de poderes legislativos en materia presupuestaria ya sea ordinarios o extraordinarios. Así, queda reservado para el Congreso la facultad de autorización de las finanzas públicas, pero a partir de lo que le propone el Ejecutivo. En mi opinión, aparece clara la intención de los reformadores de renunciar a que el Congreso elabore sus propias iniciativas dado que sus facultades explícitas en materia presupuestaria son las de *aprobación, examen, discusión y modificación* de las presidenciales, más no de *elaboración* de las propias.

Esto se complementa con la conservación de la estructura del artículo 73, que en su fracciones VII y VIII establecen como facultad de nuestro órgano legislativo *imponer* las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto, para sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede contratar deuda pública sobre el crédito de la Nación así como para aprobarla, reconocerla y mandar pagarla *aprobando* anualmente sus montos en la LIF. Nótese la sutileza de las palabras en cursivas. Se trata de un acto legislativo en el mejor sentido del término dado que la función típica de una Legislatura es precisamente la de dar a la Nación la ley. Nuevamente, me parece que se cierra correctamente la vieja discusión sobre la naturaleza jurídica de nuestro presupuesto, inclinándose el sistema constitucional por concederle el carácter de ley.<sup>64</sup>

En segundo lugar, véase la atención detallada que la reforma ha brindado a los tiempos del procedimiento. La LIF debe ser aprobada antes que el PEF, lo cual es normal no sólo para contar con los recursos indispensables para financiarlo según manda la Constitución, sino también para prevenir que una coalición pretenda diseñarse un PEF a su particular gusto sin antes analizar la factibilidad de su financiamiento. Esto cobra particular relevancia en una economía como la de México, en la cual el equilibrio presupuestario es clave en la estabilidad macroeconómica.

Respecto a la ampliación del plazo para la aprobación de las finanzas públicas, es natural suponer que resulta un avance en el sentido de que se trata de la base indispensable para un análisis más riguroso y exhaustivo del paquete financiero del gobierno federal por parte del Congreso. Esto ha sido repetido en innumerables ocasiones por los expertos en el asunto y no hay más remedio que conceder razón. Recuerdo, sin embargo, que el resultado

---

<sup>64</sup> Un chiste sobre la naturaleza de los juristas y de los políticos nos recuerda que se trata de individuos cuyo fin existencial es llevar la interpretación de la ley a dimensiones insospechadas por el común de los mortales. Quizá veremos más batallas doctrinarias sobre estos asuntos. Quizá están finalmente resueltas esas disputas. Me inclino por esta segunda opción.

final del procedimiento –los decretos, pues- dependen más bien del equilibrio de fuerzas así como de la disposición de los actores involucrados para cooperar o para enfrentarse.

Anularía mi propio argumento si sostuviera que el marco regulatorio del proceso es irrelevante, pero se equivocan quienes pusieron *este* aspecto en el centro de sus expectativas sobre un Congreso más eficiente y reflexivo en su análisis del paquete presupuestario, más colaborador con el Ejecutivo en materia de finanzas públicas y menos dado a los *agarrones* decembrinos. En todo caso, es de alabarse la introducción de la obligación legislativa de aprobar las finanzas públicas a más tardar el 15 de noviembre de cada año. Esta sí es fuente potencial de certeza. Veremos si los legisladores son capaces de lograrlo en los años por venir o encontrarán los argumentos y los ánimos para tensarnos los nervios hasta las últimas horas del año fiscal como ha ocurrido en memorables ocasiones en estos nueve años de gobierno sin mayoría.

## CAPÍTULO 7

## EL VETO AL PEF PARA 2005: ENTRE LA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO Y EL CONFLICTO ENTRE PODERES

En el capítulo previo me ocupé de una de las facetas más brillantes del reformismo democrático en nuestro país en las últimas décadas. La reforma a la institucionalidad del Congreso así como la reforma de 2004 al artículo 74 constitucional demostraron la capacidad de los actores políticos para sentar las bases de una nueva relación entre Poderes la cual trasciende el ámbito meramente financiero. Las reformas logradas crean los cimientos para un sistema presupuestario, ahora sí, *propio de una democracia*.<sup>1</sup>

En efecto, hemos atestiguado en los últimos nueve años de gobierno sin mayoría el fin del sistema de autoridad presupuestaria centralizada en el Ejecutivo Federal gracias a la renovación de la autonomía e independencia de la Legislatura. El contrapeso legislativo a la autoridad presupuestaria del Ejecutivo Federal es una de las herencias institucionales más importantes en el proceso democratizador reciente.

Ello se ha logrado sumando las coincidencias sobre un mejor equilibrio entre un Poder Ejecutivo con iniciativa y el otro con facultad de enmienda legislativa, así como ampliando el plazo para la deliberación legislativa en materia de finanzas públicas. En la reforma constitucional de 2004 los legisladores tampoco olvidaron las preocupaciones presidenciales sobre la estabilidad financiera y la certidumbre que nuestra economía requiere –preocupaciones compartidas por amplios sectores de nuestra clase política, partidos *opositores* incluidos, es justo decirlo- reglamentando con cuidado los tiempos del procedimiento.

En los asuntos propios de este capítulo, desafortunadamente, la historia es diferente.

En este capítulo me ocupo del conflicto entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal en el veto presidencial al PEF para 2005. En términos generales, muestro que ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo sobre la facultad presidencial de veto sobre el PEF así como sobre un mecanismo de reconducción presupuestal, los grupos parlamentarios en el Congreso optaron por la reforma parcial revisada en el capítulo precedente. Si bien esa reforma significó un avance sustancial en los términos ya discutidos, la salida a favor del

---

<sup>1</sup> Los pendientes son discutidos brevemente en las conclusiones del trabajo.



*statu quo* en el tema del veto y en la reconducción dejó la puerta abierta para el eventual conflicto entre Poderes.

En este episodio es posible rastrear los intentos tanto de la presidencia de la República como de los partidos políticos representados en el Congreso, en particular el PRI y el PRD en la Cámara de Diputados, por imponerle a su contraparte un marco institucional que inclinase, respectivamente, la balanza de autoridad presupuestaria a su favor. Esta salida, la del choque abierto entre actores, se dio porque los mismos no fueron capaces de concertar previamente una reforma más amplia que incluyese ambos temas aquí analizados.

En este capítulo muestro que la propuesta del Ejecutivo para la reinstitucionalización del procedimiento consistió en una serie de reglas para reconcentrar la autoridad presupuestaria en ese mismo Poder. Se trataba de una fórmula institucional cimentada en reglas que podrían reforzar el carácter mayoritario del régimen. Como señalé en el primer capítulo, en México una parte considerable de los reformistas se inclina por este tipo de arreglos mayoritarios enfatizando sus resultados probados en otras democracias.

Otros factores explican esas propuestas en el terreno del presupuesto federal. En México existe también una memoria institucional en el Ejecutivo Federal y en su aparato burocrático favorable a este tipo de reformas centralizadoras en la coordinación financiera nacional. Ya mostré con amplitud en los capítulos tres y cuatro este asunto. En buena medida, se trata de herencias del presidencialismo y del sistema político centralizado en un partido hegemónico. Doctrinaria y jurídicamente, esa posición se ha manifestado en el *dualismo presupuestario*.

También influye el eficientismo tecnocrático que ha ganado terreno en la política económica nacional en las últimas dos décadas. Para los *técnicos* del presupuesto en el gobierno nacional la batuta en la política presupuestaria debe ser llevada sólo por el Ejecutivo al tratarse de su instrumento más importante en la conducción y planeación del desarrollo. Para estos expertos, el trabajo legislativo en finanzas públicas se encuentra *contaminado* por cuestiones partidarias las cuales pueden ser contraproducentes para mantener la estabilidad macroeconómica.

Los legisladores tendían por el carácter más plural tanto de la Legislatura como de los niveles estatal y municipal de gobierno, a buscar mayor poder presupuestario del Congreso. En sus versiones más radicales –y peligrosas al pugnar por el paso repentino de la centralización presupuestaria a la dispersión sujeta a los cambiantes equilibrios de poder en

el mapa político nacional-, algunos priístas y algunos perredistas en la Cámara de Diputados proponían convertir al Ejecutivo en mero ejecutor de la voluntad legislativa. En el proceso de análisis y dictamen de las iniciativas presidenciales para reformar el marco regulatorio del proceso presupuestario, estas propuestas se generaron en la oportunidad vista por algunos para gobernar desde el Congreso aún sin haber ganado en las urnas la presidencia de la República.<sup>2</sup>

Las representaciones parlamentarias de los partidos constituyen la *conexión congresional* entre las arenas estatales y locales de poder político ahora que ya no existe un vínculo partidario hegemónico ni un presidencialismo articulador de una clase política dominante a nivel nacional. Esas arenas de poder reclaman para sí mayor autonomía financiera, indispensables en los nuevos equilibrios del poder estatal y local. En nuestro sistema presupuestario, una fuente de esa autonomía se encuentra precisamente en las facultades legislativas de aprobación del presupuesto federal. De ahí que la parte más importante de los aumentos al gasto público se concentren en el periodo estudiado en llevar una porción extra del presupuesto a las entidades federativas a través del *nuevo* gasto federal descentralizado.

En el conflicto generado en esa dinámica, cierto es que los actores políticos involucrados mostraron una vez más capacidad para privilegiar la gobernabilidad y el respeto a las instituciones acatando el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo. Dicha sentencia ha introducido elementos de equilibrio entre Poderes loables en la consolidación de la reforma democrática de nuestro régimen. Sin embargo, como apunto en las conclusiones de este trabajo, la sentencia judicial ha dejado resquicios para futuros conflictos, además de que una considerable cantidad de temas deberán ser atendidos en futuras reformas al procedimiento aquí estudiado.

Precisamente en esa sección dedicada a las conclusiones hago un balance acerca del estado actual del marco regulatorio de la relación entre Poderes en materia presupuestaria y propongo una serie de temas que me parece deben ser abordados en los años por venir en la arena legislativa.

---

<sup>2</sup> El PRD siempre ha sostenido esa convicción. En todo caso, sería interesante ver qué harían los perredistas en caso de algún día ganar la presidencia.

Por su parte, el PRI sostuvo con frecuencia en el sexenio recién concluido que ante la *incapacidad* del gobierno de Vicente Fox, este partido gobernaría desde la Cámara de Diputados. Parte de la estrategia en la imposición del PEF al Ejecutivo y al PAN en 2004 se explica en estas convicciones priísta y perredista.

El hilo conductor de esas propuestas es que la concertación entre actores debe imponerse por sobre las tendencias a la mutua anulación. Esas tendencias son germen peligroso de futuros choques entre Poderes, riesgo latente sobre la gobernabilidad nacional en nuestra incipiente democracia. Contrario a quienes proponen cirugía mayor a nuestro sistema de gobierno para transformar nuestra democracia en una de tipo mayoritario, sostengo que el gobierno sin mayoría y nuestro sistema pluripartidista tienen la potencialidad de fortalecer un marco de cooperación y concertación por sobre la exclusión y el enfrentamiento

### **7.1 Marco regulatorio de aprobación del presupuesto y democracia: relaciones y equilibrio entre Poderes**

El marco institucional regulatorio de la aprobación del presupuesto es importante en tres sentidos. Primero, en sus efectos sobre los grados de control que tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen sobre el procedimiento y, por lo tanto, sobre el producto final del mismo. Segundo, este contexto institucional limita o potencializa la influencia de la Legislatura sobre las iniciativas del Ejecutivo. Finalmente, el marco regulatorio del procedimiento es determinante en el equilibrio entre las autoridades presupuestarias del Ejecutivo y del Legislativo.

En esta sección presento una serie de breves consideraciones sobre esos aspectos. Las mismas me servirán para analizar el conflicto entre Ejecutivo y Legislativo en el asunto del veto al PEF para 2005.

Esta variable se refiere a los siguientes aspectos de la relación entre las ramas Ejecutiva y Legislativa de gobierno:

- a) Facultad de iniciativa: si la facultad corresponde de forma exclusiva al Ejecutivo, si el Congreso tiene facultad para presentar su propia iniciativa o si ambas ramas son corresponsables en la presentación de la iniciativa.
- b) Capacidad de enmienda legislativa: si el órgano legislativo tiene capacidad de enmienda abierta -puede enmendar libremente la propuesta inicial-, si su capacidad es sólo de enmienda cerrada -sólo puede aprobar o rechazar la iniciativa- o si solamente tiene una capacidad limitada de enmienda sobre ciertos aspectos de la iniciativa;

- c) Requisito de aprobación explícita o aprobación tácita por inacción: si para aprobar la iniciativa se exige un voto afirmativo –aprobación explícita- o si puede dicha iniciativa convertirse en ley en caso de inacción por parte del órgano legislativo - aprobación tácita;
- d) Facultad de veto: si el Ejecutivo puede vetar o no los ingresos y los gastos autorizados por el órgano legislativo total o parcialmente, si dicho órgano puede superar el veto presidencial o no, y si en los casos de veto parcial el contenido no vetado puede ser decretado o no; y
- e) Resultado de *reserva* y mecanismos de reconducción presupuestal: si el resultado de *reserva* en caso de ausencia de autorización de ingresos y gastos una vez concluido el plazo para la deliberación legislativa permite la reconducción del presupuesto mediante la prorrogación de las autorizaciones del año anterior o mediante la transformación de las iniciativas presidenciales en leyes o, si por el contrario, establece la suspensión de las actividades del gobierno, situación extrema que conduciría a la parálisis institucional por la ausencia de recursos para el funcionamiento del gobierno. Finalmente, si ante la falta de resolución legislativa se otorga al presidente o al órgano legislativo la facultad de decreto de *emergencia* (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001; Colomer y Negretto, 2003).
- f) además, para cada uno de los puntos anteriores debe establecerse la posibilidad de que el ordenamiento constitucional no establezca explícitamente un procedimiento determinado. Llamaremos a esa situación *indefinición constitucional* retomando la expresión usada por Carrillo y Lujambio (1998).

**CUADRO 1**  
**REGLAS INSTITUCIONALES RELEVANTES EN EL PROCESO DE APROBACIÓN**  
**LEGISLATIVA DEL PRESUPUESTO**

INICIATIVA	ENMIENDA	APROBACIÓN	VETO	DECRETO PARCIAL	RESULTADO DE RESERVA
- El Ejecutivo tiene facultad exclusiva de iniciativa - El Congreso puede presentar su propia iniciativa - El Ejecutivo y el Congreso son corresponsables en la elaboración de la iniciativa	- Abierta - Cerrada - Limitada	- Explícita - Tácita	- Veto total no superable - Veto parcial no superable - Veto parcial superable - Veto parcial no superable	- Es posible decretar el contenido no vetado - No es posible decretar el contenido no vetado	- Ausencia de presupuesto - Suspensión de actividades del gobierno - La iniciativa del Ejecutivo se convierte en ley - El Ejecutivo puede decretar un presupuesto de emergencia - El órgano legislativo puede decretar un presupuesto de emergencia - Se proroga el presupuesto del año anterior.

Fuente: elaboración propia en base a Carrillo y Lujambio (1998), Gutiérrez, Lujambio y Valadés (2001) y Colomer y Negretto (2003).

De los elementos contenidos en el cuadro precedente, Colomer y Negretto (2003) consideran que las reglas institucionales relevantes desde la perspectiva de los resultados esperados en el proceso de aprobación legislativa del presupuesto son las facultades de enmienda otorgadas a la Legislatura para modificar las iniciativas presidenciales y las disposiciones para el caso de que el desacuerdo entre el presidente y el Congreso lleve a la ausencia de un presupuesto aprobado al inicio del año fiscal, comúnmente llamado *resultado de reserva*. Sin embargo, a los factores propuestos por dichos autores se debe agregar la existencia o no del veto presidencial respecto del presupuesto aprobado por el Legislativo, como acertadamente señalan Gutiérrez, Lujambio y Valadés (2001).

En tanto la capacidad de enmienda de la Legislatura se refiere al control legislativo del gobierno a través de la autorización del gasto público así como de la política fiscal para recaudar los ingresos necesarios para financiarlo, la reconducción presupuestal es un mecanismo necesario para garantizar que en caso de un desacuerdo insalvable entre Ejecutivo y Legislativo la operación del gobierno no se suspenda. Respecto al veto presidencial, se trata del mecanismo fundamental de defensa en los sistemas presidenciales para moderar a la Legislatura y prevenir sus excesos (Loewenstein, 1983).

En este sentido, el veto en materia presupuestal tiene la función tan importante de impedir que la Legislatura pretenda convertir al presidente en mero ejecutor de sus preferencias. Si esto ocurriese, el sistema presidencial mismo se trastoca dado que siendo el Ejecutivo el encargado de la operación y conducción de la administración pública, se le otorga la facultad de iniciativa presupuestal pero no se le permite pronunciarse respecto de la decisión legislativa convirtiéndolo en una suerte de simple secretario del Poder Legislativo (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001).

Precisamente el marco regulatorio de aprobación del presupuesto influye sobre el grado de control que tiene el Ejecutivo para lograr la aprobación de presupuestos cercanos a sus preferencias, así como sobre la capacidad de la Legislatura para influir en el diseño y orientación del gasto público y la política fiscal. En el mismo sentido, las previsiones constitucionales respecto a la enmienda legislativa, el veto y el resultado de reserva son factores clave para entender no sólo el tipo de alianzas que se forman durante el proceso de aprobación legislativa del presupuesto en gobiernos minoritarios, sino el tipo de presupuesto aprobado.

El formato de enmienda abierta inclina la balanza a favor de la Legislatura, sobre todo cuando el Ejecutivo no cuenta con facultad de veto. Este sistema puede promover coaliciones opositoras para imponer el presupuesto al presidente. Cuando existe el veto presidencial, dicha figura modera las pretensiones opositoras de formar una coalición mayoritaria para introducir cambios excesivos a las iniciativas presidenciales o para imponer un presupuesto *opositor*. El efecto moderador de la figura del veto presidencial aumenta cuando los opositores no consideran viable mantener una coalición mayoritaria durante todo el proceso de aprobación legislativa, y cuando la aprobación del presupuesto es facultad de ambas cámaras en sistemas bicamerales y el partido del Ejecutivo controla la mayoría en la colegisladora.

El sistema de veto presidencial no superable inclina la balanza a favor del Ejecutivo y desincentiva la formación de coaliciones opositoras. Este sistema puede incluso eliminar las posibilidades de influencia legislativa sobre el presupuesto pues el Ejecutivo simplemente puede vetar cualquier cambio realizado a sus iniciativas. Para que las preferencias del Ejecutivo sean impuestas, este sistema requiere que se otorgue al presidente la facultad de decretar el contenido no vetado, el cual lógicamente excluirá los cambios propuestos por la Legislatura, o en caso de que sólo se le permita el veto total no superable y se le otorgue la

facultad para decretar un presupuesto de emergencia o sus iniciativas se convierten en decretos si los legisladores se niegan a dar marcha atrás en los cambios introducidos.

Sin embargo, el sistema favorece a la Legislatura cuando el decreto de emergencia es facultad suya, e incluso puede catalizar los excesos legislativos cuando una coalición opositora mayoritaria percibe que aprobar un presupuesto inaceptable para el Ejecutivo forzará a éste a vetar el decreto y llevar a la figura de decreto legislativo de emergencia.

Respecto a la facultad legislativa de enmienda cerrada, sólo es relevante combinada con la figura de decreto de emergencia. Si es facultad del Ejecutivo, el sistema modera las pretensiones de los opositores para exigir cambios excesivos a las iniciativas y desincentiva la formación de coaliciones opositoras para imponer el presupuesto si se percibe que presionar en exceso podría conducir a que el presidente decrete su presupuesto excluyendo la negociación con la Legislatura. Si es facultad del Legislativo y los opositores perciben viable la formación de una coalición mayoritaria para rechazar las iniciativas, el sistema favorece la imposición de un presupuesto *opositor* alejado de las preferencias del Ejecutivo y su partido.

Finalmente, se deben considerar los casos en los cuales no existen mecanismos de reconducción presupuestal. Como han apuntado Colomer y Negretto (2003), en estas situaciones los resultados dependen en buena medida de las percepciones tanto de los partidos como del Ejecutivo acerca de los costos de llevar el desacuerdo hasta el límite, provocando ausencia de presupuesto y suspensión de las actividades del gobierno.

En estos casos, el poder de la Legislatura y del presidente podría estar más balanceado pues enfrentan el mismo dilema: ser igualmente responsables de la parálisis institucional. Este sistema favorece al presidente cuando cuenta con facultad de veto pues puede forzar a los legisladores a aprobar un presupuesto aceptable para él o provocar la suspensión de las actividades del gobierno vetando el decreto si percibe que la parálisis podría ser atribuida por los ciudadanos a la incapacidad de la Legislatura para realizar su trabajo. Por supuesto, también existe la posibilidad de que los legisladores sean lo suficientemente hábiles para atribuir al Ejecutivo la culpa por la ausencia de presupuesto.<sup>3</sup>

Finalmente, un sistema que puede producir un virtual *empate* entre poderes es el mecanismo de prórroga del presupuesto del año anterior en caso de ausencia de aprobación

---

<sup>3</sup> Tampoco estoy diciendo algo totalmente nuevo. La política es en buena medida el arte de crear percepciones públicas. Esas percepciones, independientemente de su correspondencia con la realidad, también configuran equilibrios de poder.

de un nuevo presupuesto. En esta situación, ninguno de los actores impone sus preferencias y predomina la continuidad de la política de finanzas públicas en curso. Es decir, el resultado depende de si esta es cercana o lejana a las preferencias de Ejecutivo o del Legislativo. Por otra parte, esta situación puede favorecer un trato más responsable entre Poderes cuando la regla obliga a ambos actores a reiniciar las negociaciones para aprobar un nuevo presupuesto.

En las páginas siguientes muestro que la disputa sobre la reforma al marco regulatorio de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria se centró precisamente en la lucha de los actores involucrados por lograr una reforma que lo inclinase hacia sus propias preferencias. Ante la imposibilidad de lograrlo, se optó por el *statu quo* de la indefinición constitucional. Esta salida se explica porque tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal, respectivamente, se convencieron de que en última instancia, la ambigüedad sería resuelta en su favor en una controversia constitucional.

## **7.2 Veto presidencial y reconducción en el sistema presupuestario mexicano: del debate sobre la indefinición constitucional al veto al PEF para 2005**

La iniciativa presidencial de reformas constitucionales en materia presupuestaria enviada a la Cámara de Diputados en 2001 incluyó también una serie de propuestas para actualizar el marco normativo de la aprobación de las finanzas públicas respecto de la facultad presidencial para hacer observaciones, el famoso veto presidencial, al decreto de PEF así como para proveer un mecanismo de reconducción presupuestaria.

Al igual que en los asuntos tratados en el capítulo precedente, estos temas han estado en el centro de los debates académicos y políticos durante mucho tiempo. Las controversias se hicieron evidentes a partir de 1997 como asignaturas pendientes en los nuevos tiempos de pluralidad en el Congreso.

### **7.2.1 El debate**

Sobre el tema de la facultad presidencial para hacer observaciones al decreto de PEF de la Cámara de Diputados los analistas que han sostenido que nuestro sistema constitucional no admite esa facultad han sido muchos. Su argumento común giró durante un largo periodo de tiempo en una interpretación del artículo 72 constitucional, el cual se ocupa de señalar detalladamente el procedimiento para que el Ejecutivo Federal haga observaciones a



los decretos de la Legislatura, los casos en los cuales no procede tal facultad así como los requisitos legislativos para superar el veto presidencial.

El núcleo de su argumentación ha sido que en México el veto presidencial sólo procede en los casos en los cuales la resolución de los proyectos de ley o de decreto no es exclusiva de una de las cámaras del Congreso sustentando la argumentación, principalmente, en el inciso *c* del referido artículo 72. En términos concretos, esta tendencia sostuvo que en México la Constitución vigente considera como *ley* al producto legislativo del Congreso en los procedimientos en los cuales se requiere de la participación sucesiva de la Cámara de Diputados y de la de Senadores.

Por lo tanto, se decía, al ser el PEF producto de una facultad exclusiva de la cámara baja quedaba a resguardo de la facultad presidencial para formular observaciones a diferencia del caso de la Ley de Ingresos, sobre la cual sí se aceptaba la facultad presidencial referida. En esta interpretación pueden ser ubicados, por ejemplo, Tena (2000), Carrillo y Lujambio (1998), Casar (2001, 2002 y 2004), Remolina Roqueñí (1999), Díaz Cayeros y Magaloni (1998), Gutiérrez, Lujambio y Valadés (2001), Rossell (2000) y Carbonell (2004).

En esta corriente, la explicación de la ausencia de veto presidencial sobre el decreto de PEF se encontraba ya fuese en la voluntad expresa del Constituyente de 1917 para poner a resguardo del veto presidencial el PEF o en una inadecuada *traducción* de la Constitución unicameral de 1857. En esta segunda explicación, más que la voluntad constituyente se ha hablado de que el constante cambio constitucional durante el siglo XIX había provocado una serie de confusiones de técnica constitucional y otras de tipo gramático entre el sistema del Congreso constituido sólo por la Cámara de Diputados y el Congreso con ambas cámaras que se alternaron durante ese periodo histórico. Por eso, una coincidencia entre algunos de estos autores era la solución a la indefensión presidencial ante la facultad exclusiva de la cámara baja en la aprobación del PEF mediante la inclusión del Senado de la República en la aprobación del gasto público. De esa manera, se decía, el PEF sería también una *Ley* sujeta al procedimiento normal de observaciones del Ejecutivo Federal.

Sin embargo, a través de una interpretación diferente del mismo precepto constitucional, una minoritaria pero sólida argumentación en sentido contrario ha tenido sus adeptos. En esta tendencia, básicamente se ha argumentado que el inciso *j* del artículo mencionado enumera con claridad las excepciones al veto presidencial, incluidos los casos de exclusividad de alguna de las cámaras, sin encontrarse incluido el caso del PEF. Esta

posición ha sido defendida por Moreno Jaimes (1999), Ugalde (2000a) y por Andrade (2002).

En palabras de este último, si el Constituyente excluyó de la norma general sobre el veto presidencial casos concretos -que no incluyen el caso del PEF- en el mencionado inciso *j* del 74 constitucional, los intérpretes de la excepción no pueden extender dichos casos expresamente señalados a otros diferentes. Así, *teóricamente*, el PEF sí podía ser sujeto de observaciones presidenciales una vez aprobado por la cámara baja al no encontrarse incluido en los casos explícitos de excepciones a la regla del veto.

Si ello no ocurrió durante la LVII Legislatura, coincidían algunos analistas dispuestos a contradecir la tendencia interpretativa predominante, fue por el contrapeso que la mayoría priísta ejerció desde el Senado ante los amagos del *bloque opositor* en la Cámara de Diputados y porque se fortaleció tanto en el Ejecutivo como entre buena parte de los legisladores la voluntad de aprobar las finanzas públicas sin entrar a una controversia constitucional larga y desgastante. Además, el entendimiento en materia de finanzas públicas entre PRI y PAN en la cámara baja en 1997 y 1998 cuadyuvó a evitar este escenario, como he argumentado en otras partes de este trabajo.

Doctrinariamente, el fondo del debate se encuentra en la ya añeja discusión sobre la naturaleza jurídica del presupuesto. En tanto el moderno constitucionalismo democrático, nutrido en gran medida en los modelos inglés, estadounidense y francés de las revoluciones liberales y democráticas de los dos últimos siglos se sustenta en la autoridad de la Legislatura para legislar en materia presupuestaria como uno de los contrapesos más importantes entre Poderes, el origen de la teoría contraria se encuentra en las tesis imperiales y administrativas prusianas de 1871. Principalmente, las ya famosas tesis dualistas de Labland.

En esta tradición, se concede al monarca la supremacía presupuestaria frente al Parlamento. Se trata de una doctrina nutrida en la preocupación por evitar a toda costa la paralización de la actividad administrativa del Estado –preocupación que a la fecha es la central en la noción negativa del procedimiento estudiado- y por la certeza absolutista de la época contraria a las teorías liberales del parlamentarismo inglés. Se trata, por eso, de una teoría abiertamente contraria a las tesis democráticas que en aquella época competían –y combatían- con los restos del absolutismo monárquico europeo.

Como enemiga de la función legislativa en materia presupuestaria del Parlamento, la teoría dualista del presupuesto hace una distinción entre *ley en sentido formal* y *ley en sentido material*. Para esta corriente teórica, la ley de presupuesto expedida por el órgano legislativo es sólo una ley en sentido formal. Es decir, se trata únicamente de la participación del Parlamento en la aprobación e imposición de una formalidad especial, la cual no contiene normas jurídicas en sentido material. Por ello, se trata de un acto administrativo de competencia exclusiva del Ejecutivo según sostienen sus modernos defensores.

Esta tesis sostiene que el Parlamento tiene sólo una función de control y vigilancia políticos sobre la acción del gobierno, pero no propiamente la función legislativa en materia de presupuesto. La presentación del mismo a la Asamblea Legislativa tiene sólo la función formal de exponer ante la representación nacional un acto de necesidad justificado en las razones del gobierno, el único responsable en la materia.

En la teoría contraria, militan quienes consideran que el acto legislativo que aprueba el presupuesto tiene el contenido y los efectos jurídicos de toda ley al contener normas que modifican o derogan las leyes preexistentes y que crean, modifican o extinguen las situaciones jurídicas de los particulares. En esta corriente, el presupuesto tiene un carácter jurídico que afecta tanto a la administración como a los particulares y sus normas son también normas jurídicas. Al contrario de lo que se piensa en la teoría dualista, la oposición legislativa al presupuesto del gobierno no es una oposición a la supervivencia del Estado sino una oposición a la conducta de determinadas personas en el gobierno. Precisamente el poder de contrapeso de la Legislatura proviene de que el presupuesto aprobado se convierte en obligatorio para el gobierno y para la administración pública.<sup>4</sup>

En México ha sido notoria la influencia de la teoría dualista en la interpretación de las atribuciones legislativas y ejecutivas en materia presupuestaria. Es decir, que el presupuesto es un acto legislativo en su aspecto formal y administrativo en su aspecto material.<sup>5</sup> Precisamente es posible rastrear en este trasfondo doctrinario las diferentes interpretaciones que hemos desarrollado. El debate más intenso de los últimos años se ha dado, por eso, alrededor de las facultades de iniciativa, de enmienda legislativa y de la reconducción presupuestal.

---

<sup>4</sup> Véase Mijangos Borja (1996 y 1997), Ricardez (1999) y Zamacona (1999).

<sup>5</sup> Véase Mijandos, ídem, Cárdenas Gracia (1996) y Gutiérrez, Lujambio y Valadés (2002) quienes se pronuncian por borrar estas antiguallas antidemocráticas del moderno constitucionalismo.

El nuevo equilibrio de fuerzas hizo evidente la posibilidad de que finalizado el año fiscal no se contara con un presupuesto aprobado debido a la ausencia de un mecanismo constitucional en caso de falta de acuerdo legislativo. Si la negociación entre Ejecutivo y Legislativo y entre los grupos parlamentarios de los partidos no llegara a buen puerto, México se quedaría sin presupuesto, el gobierno no funcionaría y la crisis institucional resultante podría ser muy peligrosa en nuestro proceso de transición democrática. Eso fue lo que escuchamos sin cesar en los últimos nueve años.

Las posiciones cercanas al dualismo han señalado la *obligación* legislativa de aprobar, pero no la *atribución* de *legislar* y mucho menos de *rechazar* las iniciativas presidenciales. Hasta la reforma de 2004, los abogados de esta tendencia podían argumentar que esto era, la obligación y no otra cosa, lo que la Constitución otorgaba al Congreso y en especial a la cámara baja respecto del PEF. En este sentido, se subrayaba la *obligación* por sobre las facultades de contrapeso del Congreso ante el Ejecutivo.

Como en otros aspectos de la vida, es muy probable que se vea exactamente lo que se desea ver desde la trinchera ideológica a la cual cada uno decide adherirse. Los simpatizantes más leales del dualismo han visto en la creciente influencia legislativa sobre el presupuesto un riesgo a la estabilidad que sólo el gobierno federal puede garantizar -en su opinión.<sup>6</sup> Los episodios de enfrentamiento y discrepancia entre Poderes y partidos que hemos visto en estos nueve años podrían confirmar cualquier teoría catastrófica si uno tiene el ánimo y los nervios a tono. Perspectivas cercanas al dualismo jurídico que enfatiza la autoridad presupuestaria presidencial por sobre las atribuciones legislativas para modificar el presupuesto se han inclinado a favor de las propuestas presidenciales ante la falta de cumplimiento legislativo de lo que consideran la obligación constitucional del Congreso de aprobarlas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Recuérdese la ya célebre defensa priísta de la autoridad presupuestaria presidencial en diciembre de 1994 y durante la LVI Legislatura. Entonces, sostenían que la Constitución obligaba a la Cámara a brindar certeza al país aprobando las iniciativas presidenciales además de que el Ejecutivo, y nadie más en este país, sabía que lo que mejor convenía a fin de superar la crisis económica. En el periodo 2000-2006 hemos visto la misma puesta en escena pero con los actores en papeles alternados. En la oposición, el PRI se ha acordado de las facultades legislativas para modificar el PEF, concediendo razón a sus colegas perredistas los cuales llevan insistiendo al respecto mucho tiempo. Los panistas han hecho lo natural: defender a su primer administración federal como la más capacitada en materia de finanzas públicas.

<sup>7</sup> Es una tarea muy complicada desenmarañar los argumentos de ambas posiciones en la literatura mexicana sobre el tema. Aunque señalo que existe una notable coherencia argumentativa en ambos *bandos*, el eclecticismo no es raro.

Así, la temida parálisis institucional podría ser evitada mediante una salida de reserva a favor del Ejecutivo según esta corriente. Por ejemplo, que llegado el primer segundo del año fiscal ante la inacción legislativa las iniciativas presidenciales automáticamente se convirtieran en decretos o que el Ejecutivo pudiese decretar un presupuesto de emergencia.

En el bando opuesto, siempre se sostuvo el carácter legislativo de la aprobación de las finanzas públicas, teoría suscrita en este trabajo. Pero algunas propuestas en esta tendencia manipularon, en mi opinión, el sustento democrático de esta teoría hasta desvirtuar precisamente el contrapeso que en la relación entre Poderes, debe ser un pilar de nuevas prácticas y relaciones entre Poderes.

En tanto los simpatizantes de la teoría dualista veían en el forcejeo entre Ejecutivo y Legislativo la confirmación del choque inminente entre instituciones con fuentes distintas de legitimidad –aquella sentencia *linzeana* sobre la desventaja central del presidencialismo frente al parlamentarismo–, los defensores de una versión extrema de esta otra teoría podían fácilmente aplaudir cualquier desaire y fanfarronería legislativa ante el Ejecutivo.

Las voces de alerta sobre las tendencias de nuestro sistema de partidos hacia la dispersión se han alimentado en buena medida de la actuación de algunos líderes partidarios y algunos legisladores *opositores* que han sostenido que al Ejecutivo sólo le resta obedecer lo que el Congreso tiene a bien disponer en materia de finanzas públicas. Cuando consideran que tal no ocurre, sus voces airadas denunciando el atropello presidencial de la voluntad popular se hacen escuchar con estruendo.

Lograr un acuerdo de reforma sobre los temas tratados en esta sección resultó más complicado en el periodo analizado precisamente porque se trata de asuntos que pueden, definitivamente, inclinar la balanza de poder hacia uno u otro lado. En el proceso de análisis y dictamen de la iniciativa de reforma se hicieron evidentes las marcadas diferencias entre los actores involucrados.

### **7.2.2 El trabajo legislativo en la reforma del proceso presupuestario y la persistencia del *statu quo***

*La propuesta presidencial: fortalecimiento de la autoridad presupuestaria del Ejecutivo*

El principal argumento de la perspectiva que enfatizó la noción negativa del proceso presupuestal en el cambio democrático en México giró en torno al marco regulatorio del

procedimiento. Ante la ausencia de mayoría en la Cámara de Diputados y la actitud de los actores involucrados, la ausencia de mecanismos de reconducción presupuestal en nuestra Constitución aparecía como el lastre más riesgoso para la estabilidad del país ante la posible eventualidad de que los legisladores no lograsen los acuerdos para aprobar el gasto público antes del temido plazo fatal: el primer segundo del nuevo año fiscal.

Durante la LVII Legislatura se hizo evidente que el marco regulatorio de la aprobación de las finanzas públicas era uno de los más desfasados de acuerdo al nuevo equilibrio de fuerzas en nuestro país. En ese escenario, las especulaciones sobre el procedimiento se centraron en las motivaciones que tenían los actores involucrados, principalmente los ánimos no cooperativos de los miembros del bloque opositor (Carrillo y Lujambio, 1998, aunque no exclusivamente), como las variables políticas fundamentales en el probable desenlace de los dimes y diretes que atestiguamos en esos tres primeros años de gobierno sin mayoría.

Ciertamente el vacío de certeza institucional no había sido en el pasado un problema debido a la certeza política de que la mayoría priísta aprobaría el presupuesto en tiempo y forma. En el nuevo contexto, el asunto de la reconducción presupuestal se presentó en los análisis como el más urgente a resolver.

Para el Ejecutivo, sin embargo, en su iniciativa de reforma constitucional resultaba más urgente resolver sobre la facultad presidencial para realizar observaciones al PEF decretado por la Cámara de Diputados. En segundo lugar venía la preocupación sobre el mecanismo de reconducción a fin de subsanar la laguna constitucional sobre qué ocurriría en caso de la no aprobación legislativa del presupuesto antes del inicio del año fiscal.

Respecto al veto, el texto reconocía la aceptación generalizada de su procedencia en el caso de los ingresos, pero proponía reglamentar con claridad los tiempos en los cuales el Congreso debería confirmar los cambios introducidos a las iniciativas. Así, proponía un plazo de tres días una vez aprobada la LIF para que el Ejecutivo realizara sus observaciones y un plazo de cinco días para cada cámara a fin de confirmar mediante mayoría de dos terceras partes las modificaciones introducidas.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Obviamente, las observaciones versarían sobre modificaciones. Es absurdo pensar que el Ejecutivo vetaría disposiciones originalmente propuestas por él mismo.

En caso de que hubiese concluido el periodo ordinario de sesiones, la Comisión Permanente tendría la obligación de convocar a un periodo extraordinario a fin de observar el procedimiento sobre la superación del veto presidencial. Si el Congreso no lograra la mayoría para confirmar los cambios, se proponía la publicación del decreto sin las modificaciones observadas prevaleciendo las disposiciones originales.

En los hechos, esta propuesta tenía clara dedicatoria hacia posibles coaliciones *opositoras*. En efecto, si resulta lógico considerar las previsiones que aseguraran la aprobación del presupuesto antes del inicio del nuevo año fiscal –no podemos exigir una preocupación menor de parte del gobierno federal-, lo relevante de la propuesta se encuentra en la sutil técnica que favorecería las preferencias presupuestarias del Ejecutivo en caso de discrepancias con el Congreso. Es lógico pensar que una coalición del partido del Ejecutivo y otro u otros partidos constituidos en mayoría absoluta contaría con el respaldo de una negociación de modificaciones aceptables para los coaligados involucrados. Este escenario anularía la necesidad de veto presidencial a menos que existiese un conflicto severo entre el Ejecutivo y su partido o en el caso de una negociación entre este y sus asociados en el Congreso que resultase inaceptable para el Ejecutivo.

Pero en el caso de una coalición opositora que introdujera modificaciones inaceptables para el gobierno federal, la regla exigiría a los coaligados mantener la alianza en ambas cámaras tanto para aprobar el dictamen tanto en comisiones como en el Pleno, así como para mantenerlo ante el veto presidencial. Una coalición opositora podría imponer con arduas negociaciones un dictamen por mayoría absoluta en una cámara, pero sería más difícil conformar una coalición estable en tres momentos, a saber dictamen, aprobación y superación del veto en ambas.

Esto no es pura teoría. El jaloneo, los amagos y las coaliciones efímeras han sido lo corriente en estos años de gobierno sin mayoría. Así, la regla propuesta fortalecería las preferencias presupuestarias del Ejecutivo mediante la vía de complicar y desalentar la formación y mantenimiento de las preferencias de una coalición opositora. Nótese que respecto de la facultad legislativa de enmienda tratada en el apartado anterior, la propuesta reconocía la autoridad del Congreso pero en el asunto del veto se reveló un as bajo la manga presidencial.

En su iniciativa, el Ejecutivo nos recuerda implícitamente su preocupación por mantener a la Presidencia de la República como el eje de la planeación y conducción del desarrollo, y

esa es la explicación de que propusiera reglas que favorecerían esa posición. En ese sentido considérese la propuesta complementaria de que en caso de regresar al Congreso la LIF con sus observaciones, el PEF decretado también sería regresado en su totalidad por la regla prevista de que sólo podría ser aprobado tras la aprobación de la LIF.

Es verdad que puede argumentarse que a una coalición opositora que introdujera cambios significativos a la propuesta de LIF del Ejecutivo podría exigírsele coherencia y consistencia suficiente para mantener su postura durante todas las etapas del proceso legislativo. Quien esto escribe ha escuchado esta observación en repetidas ocasiones sobre el particular y no estoy necesariamente en desacuerdo con la misma. Pero mi respuesta sigue siendo que la regla otorgaría una virtual *segunda oportunidad* al Ejecutivo y a su partido de intentar romper la coalición opositora en la etapa de superación del veto. En este escenario, podría llegarse al extremo de anular todas las etapas previas del procedimiento y lo que se impone es llanamente la propuesta original del Ejecutivo. Es decir, la voluntad mayoritaria es desechada .

Sobre el PEF, la iniciativa de reformas constitucionales estaba orientada en el mismo sentido. Hacía eco de las interpretaciones arriba desarrolladas de la procedencia del veto presidencial sobre el gasto público aprobado por la Cámara de Diputados y proponía las mismas reglas temporales para el caso de la LIF y también respecto a la mayoría requerida para confirmar las modificaciones introducidas por los legisladores. La Comisión Permanente estaría igualmente obligada a convocar a periodo extraordinario en la cámara baja en caso de que hubiese concluido el periodo ordinario de sesiones. Recuérdese que, de todas formas, el PEF no podría ser decretado sin que lo fuera antes la LIF. Así, los mecanismos institucionales más importantes de la reforma propuesta sobre el sistema del veto en materia presupuestaria eran favorables a las preferencias del Ejecutivo.

En caso de que al finalizar el año fiscal no se hubiese aprobado el paquete financiero completo o en su caso el PEF, la posición presidencial sobre un mecanismo de reconducción presupuestaria resulta predecible por la clara orientación de sus argumentos ya expuestos.

En cuanto a la LIF, la propuesta proponía que se implementara la Ley del año previo en tanto se lograra la aprobación de la nueva. En cuanto al PEF, se proponía el mecanismo conocido como de *reconducción provisional para gastos obligatorios*. Es decir, que con los recursos autorizados en la LIF del año anterior el Estado funcionara sólo en las áreas



prioritarias hasta la aprobación del nuevo PEF. El funcionamiento parcial de Estado, se dijo en la iniciativa, alentaría la aprobación del mismo.

Este punto es interesante. Los gastos obligatorios serían las erogaciones determinadas en cantidad específica en las leyes, el gasto corriente aprobado en el año anterior, los salarios de los servidores públicos, los compromisos contractuales del gobierno así como el servicio de la deuda. Véase que la regla propuesta no implica una salida de reserva directamente beneficiaria de las preferencias presidenciales en el sentido de que sus iniciativas se convirtieran en decretos, pero sí funcionaría como *aliciente* para que los legisladores aprobaran un nuevo paquete presupuestario. Aquí se encuentra la sutileza de la propuesta.

En primer lugar, si bien el Estado no se paralizaría totalmente sí lo haría parcialmente. Entonces, la responsabilidad por la parálisis parcial sería legislativa, no ejecutiva. Considérese que según cálculos el margen sobre el PEF fuera de esos conceptos alcanza apenas el 10% -y quizá no más del 15%, forzando las cuentas.<sup>9</sup> El resto se compone con compromisos diversos determinados por leyes, contratos y disposiciones diversas sobre pago de adeudos los cuales eran precisamente los contenidos en la propuesta de reconducción provisional del Ejecutivo como gastos obligatorios.

Pensemos en el caso de que una coalición opositora buscase imponer una serie de modificaciones por arriba del margen de maniobra mencionado, inaceptable para el Ejecutivo y que su partido pudiese sabotear los trabajos prefiriendo la inacción legislativa a la aprobación del porcentaje en disputa. ¿Qué quedaría sin aplicarse? Precisamente las modificaciones de la coalición *opositora*. En palabras simples, la voluntad mayoritaria sería anulada. Incluso el Ejecutivo podría así retar la negociación de su propio partido si el mismo aceptase cambios inaceptables para la administración federal aunque este escenario requeriría de una discrepancia severa entre el Ejecutivo y su partido.

En segundo lugar, una coalición *opositora* irreductible –como la que vimos en la aprobación del presupuesto para 2005- no sólo cargaría con el sambenito de *obstruccionista* e *irresponsable*. También vería *congeladas* sus pretensiones de imponer cambios más allá

---

<sup>9</sup> En la ponencia presentada en el seminario “Perspectivas de la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Presupuesto”, el investigador del CIDE Fausto Hernández estima que el 89% del PEF ya está comprometido por obligaciones legales ineludibles. Los cálculos de Gutiérrez, Lujambio y Valadés (2002) son muy parecidos. En la extensa bibliografía sobre el tema citada en este trabajo el lector interesado podría comprobar que mis cálculos se ajustan a la realidad.

Por supuesto, reitero que tengo mis dudas sobre la afirmación de esos autores los cuales dicen que ese es un límite institucional de la Legislatura. Como nuestro más adelante en este capítulo, ni siquiera la SCJN tiene un criterio definitivo al respecto.

de lo tolerable para el Ejecutivo y su partido, probablemente aquello que pretenden ofrecer a sus simpatizantes y electores como prueba de *enmendarle el presupuesto al Ejecutivo*. De esa manera esta regla moderaría pretensiones opositoras de llevar demasiado lejos la influencia legislativa sobre el presupuesto por razones electorales si se tratase de un paquete peligroso para la estabilidad económica del país, es válido suponer.

Los simpatizantes de la autoridad presupuestaria presidencial como el eje de la conducción económica del país subrayarían esta *bondad* de la regla propuesta. Pero también podría generar el efecto perverso de nulificar toda influencia legislativa si el partido del Ejecutivo aún en condiciones minoritarias cuenta con la mayoría simple necesaria para impedir que los coaligados opositores introduzcan cambios a las iniciativas presidenciales.

*Las contrapropuestas partidarias y la consolidación de una posición legislativa opositora*

Precisamente este tipo de consideraciones complicaron las posibilidades de consenso sobre la reforma en cuanto al asunto del veto presidencial sobre el PEF así como en el mecanismo de reconducción presidencial. En las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Crédito Público así como entre los grupos parlamentarios se generó un intenso debate sobre las reformas propuestas por el Ejecutivo, así como sobre las posibles consecuencias políticas de modificar en diversos sentidos las reglas de la aprobación legislativa del presupuesto federal.

Los antecedentes del debate se encuentran en una considerable cantidad de iniciativas que para reformar el procedimiento habían sido presentadas desde la LVII Legislatura. Las mencionadas comisiones se abocaron a revisar tanto la enviada por el Ejecutivo como aquellas presentadas por los legisladores. Entre 1997, la recepción de la iniciativa presidencial en 2001 y la aprobación de la reforma constitucional al artículo 74 en 2004, un total de 22 iniciativas fueron presentadas y se les dio trámite Legislativo.<sup>10</sup> Fueron 8 del PRI, 8 del PRD, 3 de Convergencia, una de la Comisión Permanente y 2 del PAN.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Véase “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública, y de hacienda y Crédito Público con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 15 de abril de 2004.

<sup>11</sup> El dictamen referido hace alusión a una iniciativa más del PAN presentada el 1 de abril de 2004, con lo cual se trataría de 23 propuestas, sumando un total de tres iniciativas panistas. Pero la Gaceta Parlamentaria no contiene ni la iniciativa ni alguna señal concreta sobre su existencia.

Del análisis de las mismas varias observaciones son relevantes en este estudio. En primer lugar, la mayor parte de las iniciativas han sido de manufactura *opositora* sin importar qué partidos se alternen en esa posición. En efecto, el partido del Ejecutivo únicamente introdujo tres de las 22 iniciativas referidas en un periodo total de nueve años.

El contenido de las mismas es un tanto predecible. En ese sentido, la iniciativa del Revolucionario Institucional introducida en la LVII Legislatura buscaba atemperar al combativo *bloque opositor* en la Cámara de Diputados mediante una reforma para que el Senado, aún bajo control priísta, participara también en la aprobación del PEF.

La iniciativa priísta proponía que el Senado interviniera en la aprobación del PEF. Se trataba de una argumentación jurídica muy conocida sobre la *dislocación* del proceso presupuestario al excluir a la cámara alta de la autorización del gasto público. La propuesta incluía la previsión de que en caso de ausencia de presupuesto aprobado llegado el nuevo año fiscal, automáticamente entrara en vigencia el de el año anterior ajustando el PEF al incremento de los precios.<sup>12</sup>

En los hechos, véase que además de proponer un contrapeso con dedicatoria directa al *bloque opositor* en la cámara baja, la propuesta de reforma iba mucho más lejos en el asunto de la reconducción. Es decir, privilegiaba ante la eventualidad de falta de acuerdo con la coalición *opositora* en el Congreso sin mayoría que prevaleciera el gasto del año previo. Como salida de emergencia alguien podría defender la propuesta argumentando que, entre dos males, el menos malo era la mejor opción. Es decir, que sería mejor un presupuesto desfasado que la parálisis institucional por ausencia de gasto público. En la realidad, la propuesta consistía en *mejor inacción legislativa que presupuesto opositor*. El partido del Ejecutivo, siendo la primera minoría en la Cámara de Diputados y teniendo el control mayoritario en la Cámara de Senadores bien podría apostar a impedir la aprobación de un presupuesto incluso ligeramente diferente a la propuesta del Ejecutivo.

A quien esto escribe no le sorprende en lo absoluto el sentido de la única propuesta priísta de reforma al marco constitucional de aprobación de las finanzas públicas en la LVII Legislatura habida cuenta la defensa consistente que el PRI históricamente hizo de la autoridad presupuestaria presidencial en el periodo de gobierno unificado.

---

<sup>12</sup> Véase la iniciativa “De reformas y adiciones a los artículos 72, 73, 74, 75, 76, 88, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del C. Diputado Mauricio Rossell Abitia del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 18 de noviembre de 1988.

La propuesta de reforma buscaba salvaguardar ese estado por vía de reforma constitucional. En el pasado inmediato, el PRI se había distinguido en tribuna por sus permanentes argumentaciones a favor de la interpretación dualista del sistema presupuestario mexicano. Es decir, que la Constitución otorgaba al Ejecutivo autoridad presupuestaria como facultad administrativa y que la obligación del Congreso era la aprobación de las iniciativas presidenciales. Para el PRI, la intervención legislativa en el proceso presupuestario debería ser de control político a través de la revisión y aprobación de la Cuenta Pública.<sup>13</sup>

Ya como partido del Ejecutivo Federal en las LVIII y LIX Legislaturas, el PAN propuso dos iniciativas de reformas que proponían exactamente lo mismo en el caso del gobierno de Vicente Fox. En octubre de 2000 y en diciembre de 2003, Acción Nacional sostuvo que la *tendencia democrática* era la de conceder al Ejecutivo la facultad de iniciativa en materia presupuestaria dejando al Congreso o Parlamento su *aprobación*. En su primera iniciativa de reforma al sistema presupuestario mexicano, el PAN sostuvo el dualismo argumentando que las facultades de la Cámara de Diputados sobre el PEF eran administrativas y financieras, más no legislativas pues la Constitución le concedía únicamente *examinar, discutir y aprobar* más no rechazar o modificar las iniciativas de presupuesto del Ejecutivo.<sup>14</sup>

Los legisladores del PAN no propusieron restringir con una reforma la autoridad presupuestaria de la Legislatura porque les parecía que la Constitución era muy clara al respecto. Pero su propuesta de reconducción presupuestal es la que mejor nos orienta sobre sus inclinaciones reformistas. La propuesta era que en caso de iniciado el primer minuto del año fiscal sin presupuesto aprobado, entrara en vigor el del año previo hasta por quince días, lo que sería el plazo límite para que el Congreso aprobara el nuevo. Esta regla, en primer lugar, soluciona temporalmente el asunto de tener un presupuesto para iniciar el año fiscal y otorga un periodo extra para que la negociación continúe. Pero en el caso de que en este periodo extraordinario, que sería obligatorio, no se lograra la aprobación automáticamente entrarían en vigor las iniciativas presidenciales.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Véase Carpio (2002).

<sup>14</sup> Véase *idem*, donde muestro año por año que desde 1988 y hasta 1997 la posición panista fue exactamente la contraria cuando se encontraba en la *acera* opositora.

<sup>15</sup> Véase iniciativa “Con proyecto de decreto que reforma la fracción VII del artículo 73, la fracción IV del artículo 74 y el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para establecer las bases constitucionales aplicables para el caso de que al inicio de un año no estuviera aprobada la Ley de

Esta regla retomaba precisamente el espíritu de la propuesta presidencial sobre el resultado de reserva revisada en la sección precedente. Si bien no está redactada en los mismos términos, se trata de una regla que funciona en el mismo sentido en contra de una posible coalición opositora en los casos en los cuales el partido del Ejecutivo no cuenta con el número suficiente de votos para aprobar por sí solo el presupuesto, pero sí para impedir que los opositores lo hagan. Para ello, bastaría que se negase a sumar sus votos en una negociación más amplia.

Véase que la salida propuesta por el partido del Ejecutivo a la inacción legislativa por falta de acuerdo es a favor de las iniciativas presidenciales. Si es cierto que este tipo de reglas tienen la virtud de favorecer la estabilidad y la continuidad en la política presupuestaria, también pueden privar a la Legislatura de intervenir en la orientación de la política económica. Una regla de este tipo podría nulificar la autoridad presupuestaria de la Legislatura si el partido del Ejecutivo prefiere la inacción legislativa favoreciendo la promulgación final, sin cambio alguno, de las iniciativas presidenciales.

Bien aprendida y aplicada, la regla podría alentar en el partido del Ejecutivo la tendencia a boicotear la negociación amplia con sus contrapartes legislativas. En un país como México en el cual el referente político pretérito inmediato es el de un partido hegemónico y un Ejecutivo que *a través* del Congreso, y no *en el* Congreso, deciden solos cómo se recaudan los recursos del Estado y cómo se gastan, este tipo de propuestas generan mucha desconfianza y pueden interpretarse, sin forzar demasiado la imaginación, como intentos de legitimar mediante reformas constitucionales reglas que pueden normalizar un desequilibrio considerable entre Poderes. En mi opinión, una reforma de este tipo implicaría un retroceso institucional al pasado autoritario.

Los partidos opositores en el segundo gobierno sin mayoría, el de Vicente Fox, objetaron de fondo las propuestas arriba referidas.

La primera iniciativa del PRD únicamente proponía una ampliación del plazo legislativo para analizar, dictaminar y aprobar las iniciativas presidenciales adelantando la fechas de

---

Ingresos o el Presupuesto de Egresos; y para suprimir la denominada “partida secreta”) a cargo del Diputado Julio Castellanos Ramírez del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional” e iniciativa “Que deroga los párrafos segundo, tercero, séptimo y octavo de la fracción IV del artículo 74; adiciona un segundo párrafo a la fracción cuarta del artículo 78; reforma el primer párrafo de la fracción segunda del artículo 79; así como adiciona las fracciones XX y XXV del artículo 89, todas estas de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Javier Casteló Parada del grupo parlamentario del PAN”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 18 de octubre de 2000 y 9 de diciembre de 2003, respectivamente.

entrega de las mismas al 15 de septiembre.<sup>16</sup> Pero a partir del año 2000, el partido del sol azteca se ha abocado a proponer de fondo lo que debería ser, desde su particular perspectiva, el marco de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria.

El PRD veía en la Constitución un poder excesivo otorgado al Ejecutivo al limitar el papel de la Legislatura al examen, discusión y aprobación del presupuesto en un muy breve plazo. Para este partido, más allá de lo establecido en el texto constitucional la justificación de fondo para proponer una reforma que involucrase más a la Cámara de Diputados en el proceso completo de elaboración y asignación de recursos en el PEF a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, se encontraba en su carácter de representante de la mayoría de la población.

En este caso, véase que los perredistas prefieren aludir directamente a la representación popular, a diferencia de su contraparte panista que ha preferido aludir en primer instancia a las reglas establecidas en la Constitución y a su particular interpretación de las mismas. Para el PRD, sin la *democratización* de la gestión pública a través del fortalecimiento de las atribuciones presupuestarias de la cámara baja la democracia electoral carece de sentido.

El título de la iniciativa es revelador.<sup>17</sup> Véase la frase *en caso de que no se apruebe*. Es decir, de forma implícita se habla de la autoridad de la cámara para rechazar las iniciativas presidenciales. El PAN fijó su posición precisamente en contra de esta posibilidad. El adelanto de la fecha de presentación de las iniciativas era un accesorio para reforzar la capacidad de análisis de las iniciativas presidenciales, pero la propuesta evade hacer mención al Ejecutivo al discutir la fase de elaboración del proyecto. En algún momento, la iniciativa señala que la cámara baja *vea desde el principio cómo se debe integrar el PEF*.

Esta perspectiva es contraria al dualismo presupuestario sostenido por los panistas. Se reforzaba con la propuesta de que se incluyeran partidas multianuales obligatorias en los siguientes presupuestos. Así, la iniciativa enfatiza el control de la Cámara de Diputados sobre dichas partidas. Ese control se fortalecería con la prohibición constitucional de modificar en el Congreso el PEF aprobado. El Ejecutivo y la autoridad hacendaria no

---

<sup>16</sup> Véase la “Iniciativa de reforma a la fracción IV, párrafos cuarto y sexto, del artículo 74 constitucional a cargo del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 7 de abril de 1998.

<sup>17</sup> Véase la iniciativa “De reformas al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los artículos 20 y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (para adelantar la fecha de presentación del paquete económico y acciones a tomar en caso de que no se apruebe) a cargo del diputado Eric Eber Villanueva Mukul, del grupo parlamentario del PRD”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 13 de octubre de 2000.

podrían, además, introducir variaciones mayores al 10% sobre lo autorizado en el decreto de gasto público.

En los hechos, estas reglas impedirían al Ejecutivo y al Senado la posibilidad de introducir enmiendas sobre el trabajo de la cámara baja. Políticamente, implica cortar de tajo dos herramientas fundamentales de la colegisladora y de la Presidencia para moderar las pretensiones reformistas de los diputados.

Estas propuestas se entienden al recordar que para el PRD la aprobación del presupuesto es el momento idóneo para introducir cambios sustanciales a la política económica en marcha, denominada como *neoliberal*.<sup>18</sup> La posición del PRD es claramente a favor de la visión que considera al presupuesto como un acto legislativo. Para dejarlo claro, este partido propuso en otra iniciativa establecer en la Constitución que la facultad de iniciativa presupuestaria no fuese sólo ejecutiva, sino que se extendiera a otros actores según lo previsto por el 71 constitucional.<sup>19</sup>

En la Constitución, los perredistas veían exactamente lo contrario de lo que los panistas sostuvieron en su oportunidad. Para el PRD, en la Constitución el procedimiento de aprobación de las finanzas públicas era una facultad legislativa no sólo para *fiscalizar* al Ejecutivo sino para *controlarlo*, pero para evitar ambigüedades era imperativo reformar la Carta Magna en ese sentido. Es interesante que para el PRD, la definición de *un sano equilibrio entre Poderes* es precisamente esta: controlar al Ejecutivo desde la Legislatura. Por eso, en otra iniciativa el PRD proponía introducir en la Constitución la definición del presupuesto como un acto jurídico consistente en un *mandato* del Legislativo al Ejecutivo.<sup>20</sup>

Otras reformas relevantes propuestas por el PRD eran unificar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un solo documento denominado Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, facultando al Senado a colegislar en materia de gasto

<sup>18</sup> No podría faltar esa caracterización en una iniciativa para cambiar el marco regulatorio del procedimiento analizado. Véase la iniciativa “Que reforma diversos artículos constitucionales en materia de política económica con el fin de ampliar las facultades del Congreso, presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama del grupo parlamentario del PRD”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 17 de diciembre de 2001.

<sup>19</sup> Véase *idem*.

<sup>20</sup> Véase la iniciativa “Con proyecto de decreto que reforma los artículos 72, 73 y 74 y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia presupuestal presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática” y la iniciativa “Que adiciona el artículo 72, inciso j); reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74 fracción IV; y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria, presentada por la diputada Cristina Portillo Ayala, del grupo parlamentario del PRD”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 25 de mayo de 2001 y 10 de septiembre de 2003, respectivamente.

público. Este punto es interesante pues a partir de 2001 el PRD da marcha atrás a su anterior propuesta de excluir al Senado de la aprobación del PEF –probablemente porque ningún partido tiene ya control mayoritario en la cámara alta- y se manifiesta también por un mecanismo de reconducción que prorrogaría temporalmente la vigencia del presupuesto hasta la aprobación del nuevo. El argumento es loable: que tanto Ejecutivo como Legislativo sean presionados por igual por la opinión pública en caso de no lograr un acuerdo antes del 31 de diciembre.

Pero el as bajo la manga perredista era la prohibición explícita de veto presidencial en materia presupuestaria. Esta regla inclina la balanza a favor de la Legislatura al quitar a la Presidencia de la República el mecanismo institucional por excelencia en los sistemas presidenciales para prevenir lo que Loewenstein llama la *tiranía del Parlamento*. Es decir, prevenir que el Jefe de Estado y de Gobierno se convierta en mero ejecutor de la voluntad de la Legislatura. En esta regla que establecería que *el Ejecutivo no podría hacer nada en cuanto a ingresos y egresos aprobados*,<sup>21</sup> los perredistas veían la fórmula para *fortalecer el equilibrio* entre Poderes.<sup>22</sup>

La tarea de reformar el marco regulatorio de aprobación de las finanzas públicas como parte del diseño de un nuevo esquema de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo para completar el sistema de frenos y contrapesos de nuestra democracia forma parte también de las preocupaciones del Revolucionario Institucional. Ahora como parte de la trinchera opositora, los priístas han subrayado la importancia de la reforma del procedimiento para sujetar a la institución presidencial dentro de límites constitucionales republicanos y democráticos fortaleciendo las atribuciones del Congreso Federal.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Cita textual en cursivas.

<sup>22</sup> Véase la iniciativa “Con proyecto de decreto que reforma los artículos 72, 73 y 74 y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia presupuestal presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática”, iniciativa “Que adiciona una fracción VI al artículo 73 y reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para unificar ingresos y egresos en una sola Ley, presentada por el diputados Luis Miguel Barbosa Huerta del grupo parlamentario del PRD” y la iniciativa “Que adiciona el artículo 72, inciso j); reforma el artículo 73, fracciones VI y VII; reforma el artículo 74 fracción IV; y deroga el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia presupuestaria, presentada por la diputada Cristina Portillo Ayala, del grupo parlamentario del PRD”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 25 de mayo de 2001, 30 de abril de 2003 y 10 de septiembre de 2003.

<sup>23</sup> Difícil resistirse a la tentación de citar más o menos textualmente tan fina muestra de retórica. Véase la iniciativa “De reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con relación al Poder Legislativo, presentada por el diputado Amador Rodríguez Lozano del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 28 de marzo de 2001.



Las propuestas priístas más significativas fueron elaboradas como reacción a la iniciativa presidencial incluida en la propuesta de *Nueva Hacienda Pública Redistributiva* de Vicente Fox. Sólo después de que dicha propuesta fue entregada a la Cámara de Diputados en 2001, una iniciativa del Revolucionario Institucional para reformar el marco regulatorio del proceso presupuestario se manifestó abiertamente en contra del dualismo presupuestario y a favor de considerar al presupuesto como un acto en el cual las políticas públicas se deciden, a través de la autorización legislativa de los ingresos y los gastos, de manera *exclusiva* (sic) por los representantes populares en la cámara baja.

Por vez primera, el PRI habla del procedimiento como instrumento legislativo de control sobre el Ejecutivo<sup>24</sup> y sostiene que la Cámara de Diputados, a través de sus facultades exclusivas sobre la aprobación del PEF, es el órgano responsable del funcionamiento eficaz de la administración de las finanzas y del patrimonio del Estado.<sup>25</sup>

Los puntos directamente cuestionados por lo legisladores priístas respecto de la iniciativa presidencial hacen énfasis en las reglas del veto propuestas como un intento de amputar a la Cámara de Diputados su principal instrumento para influir en la política presupuestaria. En contrapartida, la propuesta del PRI era establecer con claridad en la Constitución la prohibición de veto sobre el PEF aprobado, así como hacer explícito el requerimiento de aprobación legislativa de modificaciones una vez decretado.<sup>26</sup>

En su conjunto, las iniciativas del PRD y del PRI voltean los argumentos del presidente Fox, el cual pretendía restringir explícitamente mediante una combinación de sutiles reglas

<sup>24</sup> Véase la iniciativa “De reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el establecimiento de principios y procedimientos para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la federación, presentada por el diputado Juan Manuel Carreras López del grupo parlamentario del PRI”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 30 de noviembre de 2001. Le antecede en la LVIII Legislatura la iniciativa “De reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con relación al Poder Legislativo” arriba citada, en la cual no se abordan los asuntos del veto ni de la naturaleza jurídica del presupuesto.

<sup>25</sup> Véase la iniciativa “Que reforma los párrafos segundo y séptimo y adiciona un párrafo tercero, recorriéndose los siguientes párrafos de la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cargo del diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa del grupo parlamentario del PRI”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 1 de abril de 2004.

<sup>26</sup> Véase ídem y la iniciativa “Que reforma el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa al proceso presupuestal a cargo del diputado Juan Carlos Pérez Góngora del grupo parlamentario del PRI”. *Gaceta Parlamentario* de la Cámara de Diputados. 13 de abril de 2004. En esta segunda iniciativa, respecto al veto, el documento dice *consideración, según la competencia de cada cámara, de las eventuales observaciones que le formule el titular del Ejecutivo, antes del inicio de la vigencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos*. Véase que no se habla de hacer explícita la prohibición al veto en cuanto al PEF, por la sencilla razón de que en vísperas de la aprobación de la reforma al 74 constitucional ese mismo mes, se había fortalecido en el PRI y en el PRD la certeza de que el texto original del artículo 72 referente al procedimiento de observaciones presidenciales a los decretos del Congreso prohibía *implícitamente* el veto sobre el PEF. De ahí la frase *según la competencia de cada cámara*.

la autoridad presupuestaria del Congreso. Como respuesta directa al Ejecutivo, el PRI subraya que las facultades presidenciales en la materia se restringen a la elaboración de las iniciativas, a la ejecución del presupuesto decretado por la Legislatura y a la rendición de cuentas ante la misma.

Estos argumentos priístas fueron refinados en iniciativas posteriores. Así, también fue propuesto el fortalecimiento de las facultades de planeación del desarrollo del Congreso mediante la inclusión del mismo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la obligación del Ejecutivo de *tomar en cuenta* en sus iniciativas de presupuesto las opiniones del Legislativo en la definición de programas y proyectos. La Cámara de Diputados tendría la facultad de aprobar tanto el PND como los programas sectoriales y sería obligatoria la *coordinación* entre Poderes en la formulación de los proyectos de PEF y de LIF.<sup>27</sup>

Estas propuestas fueron posteriormente complementadas con la facultad legislativa de vincular el examen y la discusión del Informe de Gobierno con el examen y discusión de las iniciativas del presupuesto, así como la modificación del artículo 74 constitucional para establecer con claridad la facultad de la Cámara de Diputados para modificar las iniciativas presidenciales de LIF y de PEF.<sup>28</sup> Finalmente, la autoridad de la Legislatura se reforzaría con la facultad de la Cámara de Diputados para programar erogaciones plurianuales en materia de inversión pública e infraestructura. La facultad para introducir modificaciones al presupuesto se regiría a partir de las facultades exclusivas de cada cámara,<sup>29</sup> de forma que en palabras simples, el PRI se inclinaba por hacer del PEF un coto exclusivo de la Cámara de Diputados.

Por su parte, el grupo parlamentario de Convergencia por la Democracia propuso reformas en el mismo sentido. Es decir, que la aprobación del presupuesto era un acto legislativo en el cual el Ejecutivo *participaba* proponiendo el gasto. Para este partido, el

<sup>27</sup> Véase la iniciativa “Que reforma los artículos 26, 74 y 126 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, para dar a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los programas sectoriales, presentada por el diputado Jorge Alejandro Chávez Presa, del grupo parlamentario del PRI”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 29 de agosto de 2003.

<sup>28</sup> Véase la iniciativa “Que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para precisar los alcances de la labor de la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, adelantar la fecha de presentación de este y fijar una fecha límite para su aprobación a cargo del diputado Luis Antonio Ramírez Pineda del grupo parlamentario del PRI”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 30 de marzo de 2004.

<sup>29</sup> Véase la iniciativa “Que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos, relativa al proceso presupuestal, a cargo del diputado Juan Carlos Pérez Góngora del grupo parlamentario del PRI”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 13 de abril de 2004.

papel de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria debería ser el de la planeación del presupuesto a fin de incidir de forma más decisiva en la orientación de la política económica en aras de redistribuir la riqueza y combatir la pobreza.

Además de proponer que sólo la Cámara de Diputados tuviera facultad para proponer modificaciones al PEF, Convergencia sostenía algunas ideas que llevan esta interpretación de la naturaleza jurídica del presupuesto bastante lejos. Por ejemplo, que la cámara baja elaborase el PEF a partir de las propuestas defendidas directamente por los representantes de los Poderes así como de los órganos con autonomía constitucional. De ponerse en marcha una reforma de este tipo, las funciones de iniciativa de la SHCP y el Ejecutivo mismo terminarían siendo obsoletas.<sup>30</sup>

*La ausencia de acuerdo y la permanencia de la indefinición y de la ambigüedad constitucionales en el veto y en la reconducción*

En un proceso complicado que duró tres años, las representaciones parlamentarias de las fuerzas políticas involucradas en la negociación de la reforma privilegiaron precisamente los puntos de coincidencia en la multiplicidad de propuestas presentadas. En el trabajo en comisión, la tendencia predominante fue la del fortalecimiento de la autoridad presupuestaria de la Legislatura como fórmula para lograr un acuerdo amplio. Debido a que la reforma constitucional que habría de resultar del proceso requeriría tanto del apoyo de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados como en la Senadores a nivel federal, así como el voto aprobatorio de las mayoría de las legislaturas locales, los partidos en el Congreso no podían ignorar a sus contrapartes por lo que se buscó sumar consensos como medio para llegar a una reforma viable y con el suficiente respaldo que le asegurase apoyo

---

<sup>30</sup> Véase la iniciativa “Con proyecto de decreto que reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, para que los Poderes de la Unión y los órganos con autonomía constitucional comparezcan ante la Cámara de Diputados para dar cuenta de su presupuesto, presentada por el diputado José Manuel Del Río Virgen, de CDPPN”, la iniciativa “Con proyecto de decreto que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aprobación de modificaciones al decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, presentada por el diputado José Manuel Del Río Virgen, de CDPPN” y la iniciativa “Que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de fortalecer la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de examinar, discutir, modificar y, en su caso, aprobar las reformas que se propongan al decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, presentada por el diputado Juan Fernando Perdomo Bueno, del grupo parlamentario de Convergencia”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 7 de noviembre de 2003.

en el trámite legislativo. Por ello, los trabajos en comisión mostraron una notoria influencia de las propuestas perredistas y priistas respecto a mayor poder de la cámara baja para influir en la orientación de la política económica y del presupuesto, pero también se recogieron diversas preocupaciones del Ejecutivo y del PAN sobre la estabilidad y la certidumbre en el rumbo de las finanzas públicas.

Así, era relevante que se considerase que el PND y los programas sectoriales elaborados por el Ejecutivo federal fuesen sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados y que se considerase la facultad de dicha cámara para autorizar presupuestos multianuales. En el caso del veto, existían fuertes tendencias para prohibir explícitamente que el gasto público aprobado por la cámara baja fuese objeto de observaciones por parte del Ejecutivo federal (Rocha, 2002).

Las propuestas presidenciales y panistas consideraban, principalmente, la inclusión a la Carta Magna del principio de equilibrio presupuestal, que la LIF fuese aprobada antes que el PEF a fin de asegurar los recursos necesarios para financiarlo, y que en caso de modificaciones que implicaran nuevos gastos e incrementos se incluyera una fuente de recursos distinta al endeudamiento para cubrirlos. Una suerte de punto medio se encontraba en las propuestas de reconducción presupuestaria. Se retomaba la propuesta presidencial sobre la reconducción basada en gastos obligatorios en la prórroga del presupuesto en tanto se aprobara el nuevo. Sin embargo, la prohibición al veto en el PEF cancelaba la posible salida de reserva a favor del Ejecutivo optándose por una fórmula más general que simplemente establecía el compromiso de los actores a continuar negociando.

Algunos puntos de coincidencia entre los grupos parlamentarios eran considerados. Entre los más importantes, se encontraban establecer el 15 de octubre, y no el 15 de noviembre, como la fecha límite para la entrega de las iniciativas presidenciales a la Cámara de Diputados, así como la obligación de la Comisión Permanente para convocar a un periodo extraordinario exclusivo para aprobar el presupuesto en caso de que no se lograra antes del inicio del nuevo año fiscal.<sup>31</sup>

Del análisis de la información, es posible observar la tendencia representada por el PRI, por el PRD y por Convergencia a favor de un enfoque más integral de las finanzas públicas en el cual la Legislatura, y sobre todo la cámara baja con importantes facultades sobre el

---

<sup>31</sup> Véase Rocha Díaz (2002).

gasto público, interviniera más a fondo en la orientación de la política económica a través de atribuciones clave en el proceso presupuestario.

Precisamente la prohibición al veto sobre el PEF así como el mecanismo de reconducción propuestos tenían la virtud de ser reglas que redondearían el poder de la Legislatura sobre el paquete presupuestario. En su momento se expresó la desconfianza entre grupos de legisladores acerca de que las reglas de mayoría calificada para ratificar las modificaciones introducidas a las iniciativas presidenciales originalmente propuestas por el presidente Fox sirvieran para que el grupo parlamentario del partido del Ejecutivo impidiera la superación del veto y prevalecieran las preferencias originales, anulando así la voluntad de la mayoría para modificarlas (Andrade, 2002).

El resultado fue modesto en cuanto a contenido y alcances, aunque acertado en los términos discutidos en el capítulo precedente. El dictamen de las comisiones unidas recordaba la urgencia de fortalecer la autoridad presupuestaria del Congreso en un nuevo equilibrio entre Poderes a fin de superar la histórica debilidad de la Legislatura en la materia.<sup>32</sup> La certidumbre buscada con las nuevas reglas de los tiempos del procedimiento así como la facultad explícita para modificar las iniciativas presidenciales fueron, como sostuve páginas atrás, reformas nada desdeñables si se les analiza con detenimiento.<sup>33</sup> Pero precisamente los acuerdos sobre una reforma más modesta de lo que se esperaba en su momento nos indica cuáles fueron los aspectos en los cuales no hubo consenso.<sup>34</sup>

Así, quedó sin resolver el asunto más controvertido en el equilibrio entre Poderes, el del veto al PEF y la salida de reserva a partir de un específico procedimiento de reconducción.

<sup>32</sup> Véase “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados. 15 de abril de 2004.

<sup>33</sup> La *Gaceta Parlamentaria* señala en cada una de las iniciativas analizadas la palabra *aprobada*. En términos conciliadores, es loable la capacidad del Congreso de considerar todas las posturas presentadas. En términos concretos, la sentencia es obviamente inexacta ante el resultado concreto y focalizado de la reforma al 74 constitucional. En todo caso, el trabajo en las comisiones unidas mostró una nueva cara institucional del Congreso, capaz de gestionar con autonomía sus asuntos en su propio marco normativo, también en esta reforma. Notable fue que al menos en el Congreso federal, la aprobación del dictamen fue *terso*. En el Senado, sólo la voz de Dulce María Sauri Riancho, ex presidenta del PRI, señaló que quedaba pendiente el asunto de la reconducción además de manifestarse porque el primer presupuesto fuese entregado también en septiembre bajo responsabilidad de la administración federal saliente (véase el *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*. 28 de abril de 2004).

<sup>34</sup> En la Cámara de Senadores, la reforma fue aprobada por unanimidad de 70 votos a favor y ninguno en contra. En la de Diputados, ocurrió otro tanto por 391 a favor y cero en contra, aunque cuatro tricolores y un perredista se abstuvieron. Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*. 28 de abril de 2004 y *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 15 de abril de 2004, respectivamente.

Los impulsores de la balanza a favor de la Legislatura requerían el voto de sus colegas blanquiazules por tratarse de una reforma constitucional que debería ser aceptada tanto a nivel federal como local. Empecinarse en sus propuestas de veto y reconducción hubiesen alejado al grupo parlamentario panista de la negociación. Por su parte, el PAN no podía aprobar por sí solo sus propias propuestas o las del Ejecutivo ni reventar a una posible coalición opositora. El resultado, por eso, fue la continuidad del *statu quo* en los temas del veto y de la reconducción presupuestal.

Si bien es cierto que la reforma estableció una fecha límite como obligatoria para la aprobación legislativa del presupuesto, en los grupos parlamentarios del PRD y del PRI se había fortalecido la convicción de que la interpretación correcta del artículo 72 era la prohibición implícita del veto sobre el PEF. Al ser aprobada la LIF antes que el gasto, en la visión predominante en estos grupos aparecía como irrelevante la probabilidad de enfrentar observaciones ejecutivas al decreto de PEF así como la eventualidad de que el proceso se prolongara más allá del fin del año fiscal.

En todo caso, si el Ejecutivo formulase observaciones al PEF existía la seguridad de rechazar considerarlas en pleno apego a la interpretación constitucional mencionada. Una controversia constitucional sobre el particular, se pensaba en la trinchera *opositora*, les daría la razón y expondría al presidente de la República, de una vez por todos, como mero ejecutor de la voluntad de la Legislatura.

Para el gobierno federal, por su parte, no tenía mucho sentido entrar a un complicado y largo pleito en la SCJN que retrasaría probablemente la aplicación del presupuesto y que podría retrasar la puesta en marcha de los programas del gobierno federal. De hecho, este fue el arreglo *no escrito* que se gestó durante la LVII Legislatura (Andrade, 2002) y al cual parecieron ajustarse ambos Poderes también durante el curso de la LVIII.

En efecto, el rechazo legislativo a la *Nueva Hacienda* propuesta por el presidente Fox y el aumento en la introducción de modificaciones a las iniciativas presidenciales de presupuesto parecían dar cuenta de la consolidación de un nuevo equilibrio de fuerzas *no escrito*.

#### **7.2.4 La hora de la Corte: el veto al PEF para 2005**

Durante la aprobación del presupuesto para 2005 el arreglo se agotó. En ese proceso, una coalición PRI-PRD en la Cámara de Diputados, a la cual se sumaron los partidos más

pequeños, llevó la teoría a la práctica introduciendo cambios al PEF que resultaron inaceptables para el Ejecutivo federal y sosteniendo que al no contar con atribuciones constitucionales para realizar observaciones al decreto *opositor*, al presidente Fox no le quedaría más remedio que sujetarse estrictamente a lo decidido en esta renovada versión del *bloque opositor*.

El Ejecutivo se decidió por interponer una controversia constitucional en la SCJN. En su visión, aceptar el PEF decretado sin cuestionarlo resultaba más costoso para la autoridad presupuestaria presidencial que entrar al pleito constitucional en el cual, pensaban no pocos, tenía oportunidades de ganar o de al menos nulificar en cierta medida las modificaciones de la cámara baja.

En el oficio remitido a la SCJN en diciembre de 2004, el Ejecutivo demandó a la cámara baja sosteniendo que había realizado actos contrarios al orden constitucional.<sup>35</sup> A fin de no retrasar la puesta en marcha de las asignaciones no cuestionadas, la controversia no cuestionó todo el PEF aprobado ni la LIF sino que se concentró en dos puntos fundamentales.

El primero se refiere a la facultad presidencial para realizar observaciones al PEF aprobado por la cámara baja. Este asunto fue un desafío de la interpretación de la improcedencia del veto en materia de gasto público, la cual había sido predominante en las discusiones sobre el tema durante décadas en México. En opinión del Ejecutivo, la negativa de la Cámara de Diputados a observar el procedimiento de superación del veto por votación de dos terceras partes de los legisladores presentes constituía una violación flagrante al procedimiento mandado en los artículos 49 y 72 constitucionales y violentaba el principio de separación de Poderes. Precisamente esta era la interpretación que la iniciativa presidencial de 2001 buscaba introducir de forma explícita en la Carta Magna.

Las posiciones encontradas en la interpretación del artículo 72 fueron esgrimidas por ambas partes. La resolución *opositora* que devolvió sin respuesta las observaciones presidenciales insistió en que las facultades exclusivas de las cámaras del Congreso no eran sujeto de veto. El Ejecutivo argumentó que las reglas del veto presidencial y de superación del mismo eran válidas para todos los actos legislativos sin importar su carácter bicameral o unicameral.

---

<sup>35</sup> Puede ser consultada la controversia constitucional 109/2004 resuelta el 17 de mayo de 2005.

Además del cuestionamiento a la interpretación *opositora* del artículo 72 constitucional, el Ejecutivo argumentó que la facultad presidencial para realizar observaciones al PEF fortalecía el equilibrio entre los Poderes de la Unión y que al negársele esa facultad, se le impedía defender su iniciativa original limitando la publicación y ejecución del decreto a un mero acto publicitario de la voluntad legislativa. El Ejecutivo apuntó que no solicitaba un veto no superable –caso por cierto no contemplado en nuestro sistema constitucional–, sino el reconocimiento de su derecho a exigir que la cámara baja ratificara mediante mayoría calificada las modificaciones introducidas a sus iniciativas de LIF y de PEF.

Ante la reforma previa al artículo 74 la cual reconocía explícitamente la facultad de la cámara a modificar la iniciativa de PEF, se argumentó que era indispensable la correspondiente facultad presidencial de realizar observaciones para fortalecer el equilibrio entre Poderes. En caso contrario, continuaba la demanda, podría estarse otorgando a la Cámara de Diputados una facultad ilimitada de modificación que podría nulificar en los hechos la facultad exclusiva de iniciativa presidencial respecto del presupuesto.

Evidencia histórica fue presentada por el Ejecutivo en su demanda.<sup>36</sup> Sostuvo que en siete ocasiones bajo la Constitución de 1917 fueron elaboradas observaciones sobre el PEF aprobado, y en ninguno de esos casos la Cámara de Diputados puso en duda esa facultad presidencial dando el correspondiente trámite legislativo a las observaciones en todos los casos.<sup>37</sup>

El segundo punto se refería a la facultad de la Cámara de Diputados para introducir modificaciones a las iniciativas de presupuesto. Si el punto previo fue sostenido con firmes argumentaciones a favor del equilibrio entre Poderes, este segundo se centró en una no

<sup>36</sup> Entre 1917 y 2005, se dieron 255 vetos presidenciales. Entre 1917 y 1937 se realizaron 45 observaciones presidenciales al PEF –19 de 1917 a 1928 y 26 entre 1928 y 1937. Mediante mayoría calificada, la cámara baja ratificó su voluntad en seis ocasiones y aceptó el resto de las observaciones. A partir de 1937 y hasta 2005, no hubo un solo veto. Jeffrey Weldon, ponencia presentada al seminario “Perspectivas de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de presupuesto”. CIDE, junio de 2005.

<sup>37</sup> Cuatro de esos casos correspondieron al mismo Venustiano Carranza, y la Cámara que conoció de esas observaciones incluía un número considerable de diputados que habían formado parte del Constituyente en 1917. Para el Ejecutivo, la aceptación de la procedencia del veto por parte de algunos personajes que habían elaborado la Carta Magna que nos rige otorgaba mayor fuerza moral a la argumentación esgrimida en la demanda de controversia.

La respuesta de la cámara baja mostró el colmillo adecuado para la argumentación presidencial, igualmente tramposas las dos al fin y al cabo. En su opinión, el hecho de que a partir de 1935 ningún veto en materia de gasto público hubiese sido introducido, mostraba que los Ejecutivos siguientes finalmente habían comprendido que la interpretación correcta de la Constitución era la negación explícita de esa facultad al presidente de la República.



menos enérgica defensa de la visión del presupuesto como un acto administrativo del Ejecutivo.

En la demanda fue sostenido que la Constitución no preveía para la Cámara de Diputados funciones ejecutivas o administrativas en la Unión, las cuales estaban reservadas para el Ejecutivo Federal. Este argumento se refería a una serie numerosa de obras, servicios y actividades creadas en la cámara baja durante el proceso de aprobación del PEF. Esas modificaciones requerían de la puesta en marcha de leyes administrativas que la Legislatura no estaba facultada para implementar, sostuvo el Ejecutivo.

La concepción del presupuesto como acto administrativo presidencial es clara. En efecto, en la demanda se argumentó que la Cámara de Diputados debía limitarse a emitir autorizaciones para la erogación de cantidades para que el Ejecutivo estuviera en posición de cumplir con sus responsabilidades administrativas conferidas por la Constitución y diversos ordenamientos.

La salida al conflicto fue novedosa. El Ejecutivo no solicitó la invalidez de todo el paquete presupuestario, sino sólo una parte del PEF. A fin de evitar parálisis por ausencia de presupuesto, el Ejecutivo decretó el contenido no observado y solicitó a la SCJN la invalidez del contenido que se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO 2**  
**CONTENIDO DEL PEF PARA 2005 CUESTIONADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL EN LA**  
**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004**

CONTENIDO	CUESTIONAMIENTO
Anexos 1, 18 y 19	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Son ilegales al omitir autorizar recursos para llevar a cabo el Programa de Ampliación y Actualización del Registro Federal de Contribuyentes que, a propuesta de la propia Cámara de Diputados, por mandato expreso del artículo quinto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación, debe implementar el Servicio de Administración Tributaria en el ejercicio fiscal dos mil cinco.</li> <li>- Se dejarían de percibir 20 mil millones de pesos debido a la no implementación del programa.</li> <li>- Tal omisión resulta violatoria de lo dispuesto en los artículos 74, fracción IV, párrafo primero, constitucional, 22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 1, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que se refiere a la obligatoriedad de prever los ingresos suficientes para cubrir los gastos públicos; además, resulta violatorio del artículo quinto transitorio de la última ley citada, el cual obliga al Servicio de Administración Tributaria a llevar a cabo el referido Programa en el año dos mil cinco.</li> </ul>
Anexos 1 y 18	- No se contará con los recursos suficientes para cubrir aquellas obligaciones devengadas, no pagadas y debidamente contabilizadas al treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro.
Anexo 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asigna recursos a los fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) y de Aportaciones Múltiples (FAM) del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.</li> </ul> <p>Es ilegal, toda vez que los montos correspondientes a dichos fondos difieren de las fórmulas para su determinación establecidas en los artículos 36 y 39 de la Ley de</p>

	Coordinación Fiscal, respectivamente. Además, no observan la Recaudación Federal Participable establecida en el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación.
Anexo 17.	Establece programas a cargo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y, de Salud, que no recaen en el ámbito de competencia que les fija la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por ello, es violatorio de los artículos 31, 35 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Anexo 18.	Viola lo dispuesto en los artículos 25 y 35 de la Ley de Ciencia y Tecnología. Ante la eventual falta de concurrencia de recursos, los montos establecidos específicamente para Fondos Mixtos y Fondos sectoriales quedarán sujetos y sin posibilidad de ser ejercidos por el Consejo, propiciando un dispendio de los limitados recursos presupuestarios.
Anexo 19 A	Es ilegal pues viola el artículo 26 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal y el 3 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Los recursos para la elaboración y financiamiento de los estudios de factibilidad del Metro de Monterrey e Infraestructura Ferroviaria para el Estado de México transgreden las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Anexo 19	La Cámara de Diputados indebidamente destina recursos:  a) Para infraestructura en educación especial en el Estado de Michoacán. Resulta violatorio del artículo 13 de la Ley General de Educación, ya que los servicios de educación especial competen de manera exclusiva a las autoridades locales.  b) Para apoyar acciones locales en materia deportiva Resulta violatorio de la Ley de Cultura Física y del Deporte, ya que por ministerio de ley es la CONADE la responsable de conducir la política en materia deportiva  c) Para reposición de equipos del Museo de Antropología Carlos Pellicer y se asignan recursos a universidades públicas estatales. El Museo está a cargo del Gobierno del Estado de Tabasco, no del Gobierno Federal en tanto que la asignación de recursos a universidades públicas estatales contraviene lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.
Los anexos 19 y 19 B	La Cámara de Diputados asigna recursos a la Comisión Nacional del Agua, destinándolos a proyectos específicos e inclusive estableciendo de manera específica su ubicación en el territorio nacional. Contravienen lo dispuesto en el artículo 4 de la ley de Aguas Nacionales, que establece que corresponde al Ejecutivo Federal la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, quien la ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua. También se atenta en contra de lo dispuesto en el artículo 25, último párrafo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
Anexo 19	La Cámara de Diputados, sin facultades para ello, crea un nuevo programa denominado Apoyo al Transporte de Migrantes en Extrema Pobreza que deseen regresar a México. Las acciones que para tales efectos se atribuyen a la Secretaría de Desarrollo Social se duplican con las conferidas a la Secretaría de Relaciones Exteriores por el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece que es a dicha dependencia a quien compete la impartición de protección a los mexicanos e intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la nacionalidad y naturalización.
Anexos 1, 9, 18 y 19	Las asignaciones autorizadas para los fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y de Aportaciones Federales para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), incumplen lo dispuesto en la Constitución, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Educación.
Artículo 29	Distribuye los "Tiempos del Estado" y establece diversas obligaciones de regulación

	<p>administrativa a dependencias y entidades en materia de comunicación social.</p> <p>Contraviene la Ley Federal de Radio y Televisión pues dichas obligaciones no tienen sustento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni en la Ley Federal de Entidades Paraestatales ni en otras Leyes.</p>
Artículo 61 párrafo octavo	<p>Pretende obligar al Ejecutivo Federal a suscribir convenios de coordinación con las entidades federativas y determinar las condiciones en que los mismos deben formalizarse.</p> <p>Viola lo dispuesto en los artículos 28, 32, último párrafo, y 33 a 36 de la Ley de Planeación, ya que la Cámara de Diputados no tiene facultades para obligar al Ejecutivo a celebrar convenios ni para establecer los términos de los mismos.</p>
Los artículos transitorios cuarto y trigésimo segundo.	<p>Relativos al “Programa Proyectos de Infraestructura Básica para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, preveen la ejecución del Programa directamente a través de las entidades federativas.</p> <p>Imponen al Ejecutivo Federal la obligación de entregar los recursos a las entidades federativas, sin que medie convenio, estableciendo la distribución específica y los periodos de entrega.</p> <p>Son violatorios de los artículos 2º, apartado B, de la Constitución, 2º y 9 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y contravienen el esquema de coordinación previsto en los artículos 2º, Apartado B, y 26 de la Constitución; 28, 32, último párrafo, y 33 a 36 de la Ley de Planeación; 2º y 9º de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p>
Los artículos transitorios sexto y trigésimo séptimo	<p>Establece la aplicación que se le deberá dar a los ingresos excedentes que, en su caso, se generen durante el ejercicio fiscal, provenientes de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos a los hidrocarburos, otras contribuciones pendientes de liquidación o de pago, así como de algunos aprovechamientos.</p> <p>El artículo 21, fracción I, inciso j) y los mencionados artículos preveen destinos diferentes para los mismos recursos.</p> <p>El artículo trigésimo séptimo, contraviene lo dispuesto en el artículo 272 de la Ley del Seguro Social, al asignar al Instituto mayores recursos a los aprobados en el artículo 5 del propio Decreto y al referirse a conceptos distintos a los previstos en dicha ley.</p> <p>Se infringe el artículo 275, fracción IV, inciso b) y duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social, al pretender darse a los recursos un destino distinto.</p> <p>Dicho transitorio también contraviene los artículos 16 y 25 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues no existe fundamento legal para otorgarle recursos adicionales provenientes de ingresos excedentes distintos de los generados por el mismo, definidos por el artículo 21, fracción I, inciso a), del Decreto.</p>
Artículo transitorio décimo	<p>Establece que con la finalidad de abatir la pérdida de ingresos por el robo de combustible, Petróleos Mexicanos deberá adoptar a más tardar en los primeros cuarenta y cinco días del año siguiente, los sistemas de tecnología de punta que identifiquen los combustibles que suministra el mercado.</p> <p>La Cámara de Diputados pretende regular cuestiones ajenas al gasto público federal, lo que además de ser inconstitucional atenta contra los artículos 15 y 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, por no ser materia del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>
Artículo transitorio décimo noveno.	<p>Prevee un subsidio para el Estado de Campeche.</p> <p>Viola el requisito de generalidad en el otorgamiento de subsidios previsto en el último párrafo del artículo 28 de la Constitución, así como la Ley de Coordinación Fiscal, al alterar la forma en que debe llevarse a cabo la distribución de las Participaciones Federales a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Además, otorgar recursos adicionales a dicho Estado, por la vía propuesta, representaría un factor de inequidad para las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que no reciban dicho beneficio.</p>
Artículo transitorio trigésimo tercero.	<p>Destina los recursos del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos a proyectos determinados.</p>

	<p>Contraviene los artículos 77 BIS 29 y 77 BIS 30 de la Ley General de Salud, los cuales establecen de manera específica el destino que debe darse a los recursos provenientes del citado fondo. También se contraviene lo dispuesto en el artículo 77 bis 5, inciso A), fracción III, de la Ley General de Salud, que señala que es responsabilidad del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, constituir, administrar y verificar el referido Fondo.</p>
<p>Artículo trigésimo quinto transitorio y Anexo 16 A</p>	<p>Establecen una compensación por 2 mil 100 millones de pesos para el Ramo General 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.</p> <p>Viola el artículo 1 de la Ley de Ingresos y viola el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.</p>
<p>Anexo 17, página 160</p> <p>Anexo 19, página 167</p> <p>Anexo 19, página 172</p> <p>Anexo 19, página 172</p> <p>Anexo 19, página 172</p> <p>(Creación de programas diversos no propuestos por el Ejecutivo Federal en sus iniciativas)</p>	<p>a) Programa denominado Incubadoras de Negocios para Jóvenes</p> <p>b) Instituto de Capacitación Musical</p> <p>c) Abriendo Espacios</p> <p>d) Integración Laboral con Perspectiva de Género</p> <p>e) Programa de Apoyo a Mujeres e Hijos Migrantes en Territorio Nacional</p> <p>La creación de tales programas, sin llevar a cabo los procedimientos de programación correspondientes, sin fijar la población objetivo, fines e indicadores de los mismos, ni el análisis costo-beneficio para conocer si el programa traerá el mayor beneficio para la sociedad, contraviene el artículo 26 de la Constitución Federal, así como los artículos 1, 3, 4, 9, 14, 16, 21, 27 y 32 de la Ley de Planeación y 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que facultan únicamente al Ejecutivo Federal para crear programas, y que obligan a las dependencias y entidades a programar sus actividades mediante el establecimiento de metas, objetivos, estrategias y prioridades y la asignación de responsables y tiempos de ejecución.</p>
Anexo 4	<p>Determinó la construcción de treinta y una carreteras las cuales no están previstas en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, el que de conformidad con el artículo 26 de la Constitución, es obligatorio para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el desarrollo de sus funciones.</p> <p>La determinación de obras carreteras al margen de lo dispuesto en el Programa Sectorial, viola el artículo 26 de la Constitución, así como los artículos 1, 3, 4, 9, 14, 16, 21, 27 y 32 de la Ley de Planeación y 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ya que no se realizaron las acciones necesarias para garantizar un ejercicio eficiente y efectivo de los recursos públicos, además de que se imposibilita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a cumplir con su obligación constitucional de seguir el Programa correspondiente a su sector.</p>
Anexo 19	<p>Determinó la realización de otras doscientas setenta y cuatro obras de infraestructura carretera las cuales no cumplen con los "Criterios para la Distribución de Recursos a los Estados para la Atención y Desarrollo de los Caminos Rurales y Alimentadores", emitidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y entregados a las comisiones de Comunicaciones y Transportes y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.</p> <p>Se contravienen los artículos 26 de la Carta Magna y 1, 3, 4, 9, 14, 16, 21, 27 y 32 de la Ley de Planeación y 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.</p>
<p>Anexo 14, página 148</p> <p>Anexo 17, página 159</p>	<p>- Estableció el Programa de Apoyo a la Movilidad Laboral de Jornaleros Agrícolas y el Programa de Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Mexicanos, como programas independientes de otro de mayor envergadura que ya los incluye denominado Programa de Apoyo al Empleo.</p> <p>- Crea un nuevo programa a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas denominado Fondo de Tierras para Desplazados Internos de Chiapas, mismo que duplica las acciones que se realizan bajo el programa Fondo de</p>

<p>Anexo 14, página 149</p> <p>(Programas nuevos que duplican otros existentes)</p>	<p>Chiapas, mismo que duplica las acciones que se realizan bajo el programa Fondo de Tierras operado por la Secretaría de la Reforma Agraria</p> <p>- Crea el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, en el ramo administrativo 20 Desarrollo Social, cuyas acciones duplican las de los programas que ejecuta el Instituto Nacional de las Mujeres que es la entidad de la Administración Pública Federal encargada de diseñar los programas y acciones encaminados a fomentar la no discriminación e igualdad de oportunidades de las mujeres en el país.</p> <p>Al crear la Cámara de Diputados una serie de programas nuevos que duplican las acciones, metas y objetivos de otros programas de la Administración Pública, genera una aplicación ineficiente de los recursos públicos y transgrede el artículo 26 de la Constitución y los artículos 1, 3, 4, 9, 14, 16, 21, 27 y 32 de la Ley de Planeación y 4 y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.</p>
<p>Programas nuevos asignados a dependencias que no tienen competencia en la materia:</p> <p>Anexo 17, página 160</p> <p>Anexo 17, página 154</p> <p>Anexo 17, página 156</p> <p>Anexo 189, página 172</p>	<p>A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo para el Desarrollo Productivo de Regiones Marginadas.</li> <li>• Fondo para pago de adeudos a braceros migratorios.</li> <li>• Subsidio a la prima del seguro Agropecuario.</li> </ul> <p>A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Combate a la Pobreza.</li> </ul> <p>A la Secretaría de Salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio PEC-SAGARPA para los Ingenios Independencia, la Concepción y Santo Domingo- FIRCO.</li> <li>• Convenio PEC-SAGARPA Caña de Azúcar-FIRCO</li> <li>• Seguridad Social Cañeros Convenio IMSS (Prod. menos 3.5 ha).</li> <li>• Seguridad Social Jornaleros.</li> <li>• Seguridad Social Jornaleros Agrícolas. Convenio IMSS.</li> </ul> <p>A la Secretaría de Desarrollo Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo al Transporte de migrantes en extrema Pobreza que deseen regresar a México.</li> <li>• Apoyo a Consumidores Domésticos de Energía Eléctrica de Frágil Economía.</li> </ul> <p>Con la creación de estos programas, la Cámara de Diputados violó la distribución de competencias que el Congreso General asignó –en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal- a cada una de las Secretarías de Estado, al asignar recursos a determinadas dependencias para la realización de acciones que no se encuentran dentro del ámbito de sus atribuciones.</p> <p>Además, los programas no responden a los objetivos, metas e indicadores de los Programas Sectoriales de las dependencias del Ejecutivo Federal, a las cuales son atribuidos, violando con ello el artículo 26 de la Constitución y los artículos 1, 3, 4, 9, 14, 16, 21, 27 y 32 de la Ley de Planeación que señalan que los programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, como lo son los Programas Sectoriales, son obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal que los ejecuten.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Controversia Constitucional 109/2004 de la SCJN, 17 de mayo de 2005.

Visto en retrospectiva, la controversia presidencial era cuestión de tiempo.

En efecto, se trata de un alegato bien preparado respecto de sus bases jurídicas y bien ubicado en una tendencia interpretativa sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, que es la del dualismo. En la demanda se señala que el PEF no es una Ley suprema en los términos establecidos por el 133 constitucional, de manera que la Cámara de Diputados al crear nuevos programas regidos por disposiciones jurídicas específicas sobre sus reglas de ejecución no sólo invadía atribuciones del Ejecutivo, sino también las que son propias del Congreso de la Unión.

Obviamente, la controversia había sido armada con antelación y sólo se esperaba el escenario justo para interponerla. La pregunta era, en todo caso, con los datos de qué ejercicio fiscal serían llenados los espacios en blanco. Por la parte legislativa, la larga respuesta a la demanda presidencial nos muestra que en la memoria institucional de la cámara baja existía ya la previsión de enfrentar una posible controversia constitucional sobre la procedencia o improcedencia del veto presidencial en el caso del PEF.<sup>38</sup> Lo que sorprende, en todo caso, es la incapacidad de ambas partes para el acuerdo. En cambio, ambas partes privilegiaron versiones bastante literales y antagónicas de las dos interpretaciones contendientes sobre la naturaleza jurídica del presupuesto.

Para quienes hemos seguido de cerca el tema de la influencia legislativa sobre el presupuesto, no nos sorprendió la cantidad de *erratas*, *dedazos* y cifras que no concuerdan en el decreto de PEF de la cámara baja. Es una historia ya vieja resultado no sólo de la premura con la cual el presupuesto suele ser negociado en las últimas horas del año fiscal, sino también del trabajo *sobre las rodillas* en intenso intercambio de reasignaciones a fin de asegurar los votos necesarios para imponerle el PEF al Ejecutivo en estas coaliciones *opositoras*.

Nótese que más allá de estar o no de acuerdo con los defensores del dualismo presupuestario –quien esto escribe no lo está, por cierto- o con los extremistas de la naturaleza legislativa del mismo –también estoy en desacuerdo con este extremo-, es

---

<sup>38</sup> Véase el documento *Argumentación jurídica sobre el veto al presupuesto, expresadas por los diputados, en la sesión del día 14 de diciembre de 2004* (2005), así como González Chávez (2005).

alarmante el desaseo jurídico del trabajo legislativo, desaseo que por cierto ha sido asunto común en el periodo analizado.<sup>39</sup>

Una gran cantidad de modificaciones podían ser impugnadas con relativa facilidad argumentando que contravenían directamente leyes diversas en cuya confección la misma cámara baja ha participado a lo largo de los años. Frente a estas observaciones presidenciales, las voces *opositoras* en la Cámara de Diputados invocaron durante los meses que mediaron entre la aceptación de la controversia en la SCJN y su resolución en mayo de 2005 el principio de la facultad constitucional de introducir modificaciones a las iniciativas presidenciales como una facultad ilimitada.

Para una parte significativa de la Cámara de Diputados resultaba más claro que el agua clara que la reforma de 2004 aclaraba de una vez por todas que el presupuesto era un acto de su voluntad legislativa ante la cual el Ejecutivo no tenía más remedio que obedecerlo puntualmente. Aunque en la respuesta a la demanda la Cámara de Diputados se esmeró en rebatir uno por uno los argumentos presidenciales, el meollo de su argumentación fue que no invadía atribuciones ejecutivas pues no pretendía ejercer ninguna de las funciones ordenadas en el decreto de PEF al Ejecutivo, sino sólo eso, *ordenarlas*, en estricto apego a sus facultades. Voltar el argumento presidencial era previsible. En efecto, si el Ejecutivo argumentó intromisiones al pretender ejercer la Cámara de Diputados facultades ejecutivas creando nuevos programas y reglamentándolos en el PEF, la cámara baja acusó intromisión ejecutiva al pretender coartar su voluntad legislativa pretendiendo limitarla a partir de la interpretación de leyes secundarias.

Pero es importante recordar que el Ejecutivo igualmente pretendía, en mi opinión, que la SCJN ratificara su propio exceso. En efecto, un análisis equilibrado de ambas posiciones con los datos concretos que sustentan sus respectivas posturas, nos muestra que en la demanda el Ejecutivo estaba solicitando ni más ni menos la invalidez de la voluntad mayoritaria expresada a través de la coalición *opositora* de ese año. Al solicitar que la Corte se pronunciara a favor del argumento dualista según el cual la facultad de la Cámara era *autorizar* montos concretos para que el Ejecutivo cumpliera sus obligaciones legales y sus propias preferencias presupuestarias, mañosamente estaba buscando que a través de la

---

<sup>39</sup> El ejemplo más fácil de seguir es el de los IEPES. En efecto, el ya célebre comodín de los impuestos *suntuarios* es demandado ante la SCJN año tras año por particulares. No es raro que esos juicios de inconstitucionalidad de algunos IEPES sean ganados por los demandantes. Además, el erario público ve disminuidos sus ingresos significativamente cada que la SHCP, y no la cámara baja, por cierto, pierde en tribunales las demandas interpuestas.

jurisprudencia y sin comprometerse a una negociación más amplia con su contraparte legislativa, se sentara un precedente que allanara el camino hacia un arreglo institucional que legitimara lo que no pudo lograr con su iniciativa en 2001: inclinar el marco regulatorio del procedimiento a favor de la Presidencia de la República.

Quien esto escribe ha leído y escuchado las más diversas opiniones sobre este episodio. Esas opiniones dependen de la toma de partido en muchos de los casos. Quienes creen en la naturaleza administrativa del presupuesto y sostienen que sólo el Ejecutivo federal debería decidir la política presupuestaria, han lamentado que la Corte no les diera la razón. Subrayando las tendencias a la dispersión en el sistema de partidos, dicen, la resolución de la SCJN es una salida a medias que no resuelve los riesgos de parálisis institucional y el desorden presupuestario.

En esta corriente se ha fortalecido la concepción, sostenida puntualmente en la demanda, de que los límites a la facultad de enmienda legislativa sobre el presupuesto son los criterios de sustentabilidad y objetividad financiera así como evitar gastos aplicados con criterios electorales.<sup>40</sup> De acuerdo con el Ejecutivo, esos principios fueron vulnerados por la cámara baja en la aprobación del presupuesto para 2005. Pero la Cámara de Diputados ha hecho uso político del PEF lo mismo que el Ejecutivo federal para promover a sus respectivos partidos y candidatos en la arena electoral, y eso es *vox populi*. No es un mero asunto de teoría,<sup>41</sup> sino una práctica cotidiana en un país como México que en los últimos años se mueve hacia la consolidación democrática tomando pasos lentos para cerrarle el paso a la descarada manipulación de la hacienda pública para fines partidarios y personales particulares.

En este punto, el argumento presidencial es tramposo por adjudicar a su contraparte defectos en realidad compartidos, pretendiendo que nuestro máximo tribunal de justicia se

---

<sup>40</sup> Parte de quienes aprobaron el impugnado PEF para 2005 en la Cámara de Diputados, por cierto, no tienen interés en ocultar este uso del presupuesto. Para ellos es de lo más natural de mundo. Véase, por ejemplo, las ponencias de los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública del PRD y del PRI presentadas en el seminario "Perspectivas de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de presupuesto" llevado a cabo en el CIDE en junio de 2005. Para la clase política, la atribución de la cámara baja para aprobar el gasto es un instrumento privilegiado para llevar obra, servicios y recursos públicos a sus localidades no sólo por vocación de servicio, sino también para mejorar sus perspectivas en la contienda electoral local y nacional, así como para cumplir las promesas de campaña.

<sup>41</sup> Este asunto ha sido ampliamente reconocido en la teoría democrática y en estudios de casos particulares. Me ocupo de dos temas focalizados en la siguiente sección. Recuerdo al lector, sin embargo, que no es objeto de este trabajo el asunto de la transparencia en el presupuesto o de la rendición de cuentas. Como ejemplos útiles sobre el uso político del presupuesto y de la política económica en América Latina, véase Geddes (1994) y Ames (1987). Sobre la apropiación partidaria de la agenda pública en las democracias sigue resultándome útil Dahl (1991). Sobre el caso mexicano, véase Díaz Cayeros (1997a).



haga eco de una falacia de este dudoso calibre moral para inclinar el marco de regulación del proceso presupuestario a su favor.

Del otro lado, los objetores de la política presupuestaria federal, particularmente los grupos más *antineoliberales* en el PRI y en el PRD también lamentaron que la Corte no les concediera razón por no otorgarles a través de la jurisprudencia la poderosísima arma para imponerle al Ejecutivo la agenda pública desde la Cámara de Diputados.

Precisamente los puntos sustanciales de la demanda se abocaban a rubros centrados en gasto social y gasto federal descentralizado, que como mostré ampliamente en el capítulo respectivo, han sido los rubros más favorecidos con aumentos por los legisladores federales al modificar las iniciativas presidenciales *etiquetando* los recursos aumentados en estos dos gobiernos sin mayoría.<sup>42</sup> En tanto la Cámara de Diputados buscó normalizar esta tendencia con la reforma al artículo 72 constitucional, el Ejecutivo buscaba precisamente una resolución judicial que, bajo condiciones que le resultasen apropiadas, podría cancelar esa tendencia e incluso reducir significativamente la autoridad presupuestaria de la Legislatura.

Mi visión sobre la sentencia de la Corte es diferente.

Concediendo la suspensión temporal en lugar de la invalidez del contenido del PEF objetado por el Ejecutivo en su demanda, la Corte mostró magistral habilidad para evadir la mañosa pretensión presidencial de usarla para legitimar lo que no le fue aprobado en la reforma al 74 constitucional en tres años de negociación. Por otra parte, la decisión ejecutiva de publicar el contenido no cuestionado resultó conveniente en el sentido de evitar la temida parálisis institucional.<sup>43</sup>

Además, al aceptar la procedencia del veto presidencial sobre el PEF automáticamente anuló el segundo asunto en disputa. Es decir, aceptó la facultad de la Cámara de Diputados para modificar las iniciativas presidenciales sin pronunciarse por límite alguno. En caso de haber aceptado que la Legislatura estaba limitada por leyes secundarias o por principios

---

<sup>42</sup> En su respuesta a la SCJN, la Mesa Directiva de la Cámara, bajo control *opositor*, recordó precisamente que los presupuestos previos habían incluido muchas de las características objetadas por el Ejecutivo en su demanda. Cuestionó, en ese sentido, que no hubiera demandado su carácter ilegal entonces. En opinión del órgano colegiado, la aceptación previa se constituía en aceptación general de la facultad de la Cámara para introducir cualquier modificación consensada en su seno.

<sup>43</sup> La Cámara de Diputados tuvo razón al señalar que en los hechos, el Ejecutivo estaba ejerciendo una facultad dudosa, la de vetar parcialmente el PEF sin vetar la LIF, sobre la cual las partes involucradas sí reconocían la procedencia del veto presidencial. Razón tenían pues precisamente ese asunto de procedencia o improcedencia de veto sobre el PEF era uno de los dos temas en litigio. La decisión presidencial, en todo caso, se entiende por su comprensible preocupación sobre la continuidad y la estabilidad financieras, pero también por su convicción sobre la naturaleza administrativa del presupuesto.

administrativos, hubiese inclinado la balanza hacia uno u otro lado. Dado que la sentencia reconoció la facultad presidencial de realizar observaciones al decreto de PEF según lo previsto en el artículo 72 constitucional, se reconoce implícitamente la facultad legislativa de enmienda.

Igualmente, la previsión de que las observaciones presidenciales fuesen atendidas según lo previsto por el artículo 72 constitucional nulificó la pretensión de las partes contendientes de que la Corte se pronunciara a favor de alguna interpretación específica sobre la naturaleza jurídica del presupuesto. Un fallo de ese tipo hubiese sentado precedentes en la jurisprudencia que podrían ser utilizados en el futuro por el actor beneficiado para inclinar las reglas del juego presupuestario aún más a su favor, en lugar de comprometerse a negociaciones más profundas tanto en el presupuesto como en la reforma de su marco regulatorio.

A quien esto escribe le queda claro que la apuesta ante la falta de acuerdo en los temas de esta sección fue sacarle la vuelta a las complicaciones propias de la búsqueda del consenso en un gobierno sin mayoría a través de una reforma parcial al 74 constitucional, por parte del nuevo bloque opositor en el Congreso, y a través de una controversia constitucional, del lado del Ejecutivo Federal.

Precisamente ante el dilema de intervenir en la definición del segundo punto –la facultad de la cámara baja para modificar la iniciativa presidencial de PEF–, en la Corte se impuso la idea de no invadir competencias estableciendo reglas específicas de resolución del conflicto como ambas partes solicitaban.

En este sentido, la opción de conceder a partir del 72 constitucional la facultad presidencial para realizar observaciones al decreto de la Cámara de Diputados, fue un *voto de confianza* a los actores para regresar a las negociaciones. Al mismo tiempo, la Corte se decidió por aproximaciones sucesivas al problema. En este caso, el asunto de la procedencia del veto presidencial. Además, la Corte renuncia por el momento a pronunciarse sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, pretensión implícita en la demanda presidencial respecto de la supuesta invasión de facultades denunciada por el Ejecutivo federal.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Ponencia del ministro de la SCJN, José Ramón Cossío, presentada al seminario “Perspectivas de la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de presupuesto”. CIDE, junio de 2005. El ministro reconoce que si los actores son incapaces de aprovechar las oportunidades de negociar acorde con los tiempos democráticos que corren, quizá eventualmente la Corte deberá pronunciarse sobre el carácter jurídico

En todo caso, mi opinión es que ambos Poderes desperdiciaron una oportunidad privilegiada para avanzar en la consolidación del marco institucional democrático a través de la reforma del proceso presupuestario. Los actores no hicieron en la arena política lo que debían haber hecho, lo cual es negociar y acordar. En cambio, ambas partes terminaron apostando por la *judicialización* de la política en este tema. Es decir, que la Corte resolviera

---

del presupuesto. Pero debido a que en México no contamos con un tribunal supremo en asuntos constitucionales, la SCJN sólo podría hacerlo en el supuesto de otra controversia constitucional.

La resolución de la Corte se dio por una mayoría de 6 votos a favor de la resolución que concedía el veto sobre el decreto de PEF al Ejecutivo Federal, en tanto cinco ministros votaron en contra.

Las posiciones en contra fueron las siguientes:

En voto de minoría, los ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan Díaz Romero y Olga Sánchez Cordero de García Villegas disintieron de la mayoría argumentando que el Ejecutivo Federal no posee atribuciones constitucionales para vetar el PEF en nuestro sistema constitucional y legal.

En voto particular, la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos también disintió de la resolución pronunciándose a favor de la interpretación predominante sobre el veto presidencial sobre el PEF. Es decir, consideró que la interpretación correcta de la Carta Magna es precisamente la que pone a resguardo de veto presidencial los productos legislativos de las facultades exclusivas de una sola cámara, incluido el PEF.

En voto paralelo al de la minoría, el ministro Juan Díaz Romero expresó que el veto concedido al Ejecutivo no podía sujetarse a lo establecido en el artículo 72 constitucional, y que en todo caso la Corte debería establecer las reglas conducentes para el trámite legislativo del asunto en disputa, en tanto la negativa a establecer esas reglas predominó en la mayoría que aprobó la resolución de la controversia.

En voto particular en contra el ministro Genaro David Góngora Pimentel argumentó que la sentencia aprobada por la mayoría había vulnerado los principios democrático, de supremacía constitucional y de seguridad jurídica pues se había reformado jurisdiccionalmente la Constitución otorgando al Ejecutivo un derecho de veto parcial sobre el PEF, el cual no podía ser inferido de la Carta Magna vigente; porque se había concedido ese derecho de veto sobre normas que ya habían sido publicadas; porque el método empleado para la resolución apoyada por la mayoría era crítica y creaba nuevos problemas constitucionales; y porque al no haberse resuelto la litis en su integridad –el asunto del límite a la facultad reformatoria de la cámara baja sobre las iniciativas presidenciales de PEF- se habían postergado problemas jurídicos actuales que a futuro constituirían nuevos conflictos constitucionales.

Algunos ministros elaboraron pronunciamientos personales sobre asuntos particulares pero votando a favor del proyecto de resolución:

Respecto al método de aproximación sucesiva al problema que se impuso en la Corte, el ministro Juan N. Silva Meza expresó mediante voto particular su desacuerdo con la mayoría respecto del desistimiento de pronunciarse respecto de los límites de facultad de enmienda de la Cámara de Diputados. En su opinión, el pronunciamiento tendría la virtud de orientar a la Cámara de Diputados en el análisis de las observaciones presidenciales a fin de determinar si eran atendibles o no a partir de los requisitos constitucionales y legales asociados al PEF.

El ministro José Ramón Cossío objetó en voto concurrente el método utilizado por el proyecto de resolución de la controversia, argumentando que aunque estaba de acuerdo con las conclusiones del mismo podía ser utilizado un mejor sistema de análisis para sustentar con mayor efectividad las resoluciones adoptadas por la mayoría.

El ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano presentó un voto paralelo en el cual cuestionó que, en su opinión, el resolutivo de la mayoría se hubiese inclinado por la naturaleza de ley respecto del PEF. Sostuvo que no se había sustentado suficientemente el debate sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, argumentando que era válido considerarlo como un acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo. Así, la Cámara de Diputados sí debería observar con detenimiento cada una de las disposiciones constitucionales y legales al ejercer su facultad de introducir modificaciones a las iniciativas presidenciales. Por ello, en su opinión cada uno de los rubros observados por el Ejecutivo deberían ser analizados individualmente por la Legislatura de acuerdo a su particular reglamentación en la Carta Magna y en leyes reglamentarias diversas.

Véase el *Diario Oficial de la Federación*, 24 de octubre de 2005.

a su favor lo que habían sido incapaces de consensar en la arena legislativa. Tan lamentable es la judicialización de la política como lo fue su personalización –como discutí en el capítulo 5 sobre la LIX Legislatura.

Precisamente, en su resolución la Corte de manera acertada señaló que las divergencias sobre el proceso presupuestario tenían su origen en el método interpretativo aplicado según la naturaleza jurídica del presupuesto que demandante y demandado usaban en sus respectivas argumentaciones. En cuanto a la interpretación *gramática* o *literal* de los preceptos constitucionales sobre el tema, defendida por la Cámara de Diputados en su respuesta a la demanda presidencial, la Corte determinó que no existe razón fundada para sostener prohibición alguna al Ejecutivo para formular observaciones al PEF.

En cuanto a la revisión *sistemática* del texto constitucional, la Corte determinó que el proceso legislativo del PEF debe ajustarse al procedimiento normal de cualquier ley. En este punto, la sentencia le dio la razón a la corriente jurídica *minoritaria* por sobre la *predominante* respecto a la procedencia del veto presidencial sobre el PEF. Sobre la interpretación *histórica* del asunto, que mañosamente ambos actores habían pretendido manipular a su favor, fue establecida la ausencia de evidencia para concluir que hubiese sido voluntad expresa del Constituyente de 1917 prohibir al Ejecutivo el veto sobre el PEF.

La interpretación *teleológica*, finalmente, contradujo la tesis defendida por la cámara baja acerca de que para un efectivo equilibrio entre Poderes era necesario hacer del PEF un acto legislativo en el cual el Ejecutivo no participaba más que con su propuesta de gasto, con la ejecución del mismo y con la rendición de cuentas a la Legislatura a través de la Cuenta Pública. El veto, sostuvo la Corte, es una figura a través de la cual el Ejecutivo participa en el proceso legislativo, y es fundamental para el efectivo equilibrio entre Poderes al prevenir, como he sostenido desde el inicio de este trabajo, excesos legislativos con probables consecuencias nocivas para la sociedad en su conjunto.<sup>45</sup>

La orden de la SCJN fue que, a la brevedad posible, fuese sometido al proceso mandado en el artículo 72 constitucional el PEF motivo de discordia respecto del contenido objetado por el Ejecutivo. En este estado de cosas, la sentencia de la Corte ha reconocido la facultad de veto presidencial sobre el PEF pero al ordenar que fuese sometido al procedimiento normal de superación por parte de la cámara baja, ha introducido un

---

<sup>45</sup> Se me puede rebatir diciendo que es preferible la intervención de la Corte a la parálisis institucional. Cierto. Pero sería aún mejor que los políticos hicieran lo que les corresponde en la arena legislativa.

elemento de equilibrio entre Poderes. En efecto, en tanto ambos actores en controversia esperaban que a través de la jurisprudencia el sistema presupuestario se inclinase hacia sus respectivas posiciones, la decisión de la Corte los obligó a retornar a las negociaciones.

Finalmente, después de desgastantes descalificaciones mutuas y negociaciones sobre recursos cuyo uso debió ser acordado para comenzar a ejercerse diez meses atrás, en octubre de 2005 el Ejecutivo, a través de la SHCP, y la Cámara de Diputados lograron un acuerdo de mutua conveniencia. Así, se acordó con Hacienda la liberación de más de ochenta mil millones de pesos que habían estado en disputa, los cuales se distribuyeron de la forma mostrada en el cuadro siguiente.

**CUADRO 3**  
**ACUERDO DE LIBERACIÓN DE RECURSOS ENTRE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SHCP**  
**EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE LA SCJN RESPECTO DE LA CONTROVERSIA**  
**CONSTITUCIONAL 109/2004**  
**(millones de pesos)**

CONCEPTO	AMPLIACIÓN
Poder Legislativo	69.7
IFE	200.0
CND	4.7
Gobernación	377.4
Relaciones Exteriores	475.0
Hacienda y Crédito Público	3 155.3
SAGARPA	7 164.8
Comunicaciones y Transportes	12 953.5
Economía	1 177.3
Educación Pública	10 447.0
Salud	3 508.6
Trabajo y Previsión Social	52.2
Reforma Agraria	1 077.8
Medio Ambiente y Recursos Naturales	5 290.2
PGR	100.6
Desarrollo Social	1 161.9
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	200.0
Seguridad Pública	283.2
CONACYT	1 028.9
Ramo 19	300.0
Ramo 25	6 396.5
Ramo 33	2 015.8
PAFEF	17 269.0
ISSSTE	168.2
CFE	5 299.1
<b>TOTAL</b>	<b>80 176.7</b>

Fuente: Cámara de Diputados (2005b).

Véase que más de diez meses después de presentada la demanda de controversia constitucional, se realizó un reparto de los recursos bastante razonable: por mitades. En efecto, fueron *restituidos* a dependencias diversas del Ejecutivo, a los Poderes y órganos

autónomos recursos regateados mientras la contienda duró. Además, los recursos extra para el gasto social implicaron casi 20% del total mientras que el gasto federal descentralizado recibió 32%.

Igualmente se llegó a un acuerdo sobre los recursos que habían sido *congelados* por la SCJN en tanto el pleito se desarrolló. En este asunto, la cámara y el Ejecutivo dieron una muestra tardía, pero real al fin y al cabo, de que sí es posible lograr acuerdos con voluntad negociadora.

En efecto, el decreto de la Cámara de Diputados en atención a la sentencia de la SCJN estableció que esos recursos serían ejercidos según los lineamientos originalmente establecidos en el decreto de PEF, pero que si su ejecución no era posible, la cámara los destinaría a educación, salud, comunicaciones, campo e infraestructura para las entidades federativas. En notorio que las posiciones, ante la futilidad de la confrontación recién concluida, lograron acercarse. Esa información se muestra en el cuadro siguiente.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> En la Cámara de Diputados la negociación permitió una aprobación casi unánime del proyecto para el cumplimiento de la sentencia de la Corte: 369 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención.

**CUADRO 4**  
**PROGRAMAS Y PROYECTOS INCLUIDOS EN LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL OTORGADA**  
**POR LA SCJN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004**

CONCEPTO	MONTO (millones de pesos)	UBICACIÓN EN EL PEF
<b>Adquisición y mantenimiento relativas a la Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana,</b> incluyendo equipos de refrigeración:	<b>3</b>	Anexo 19
Adquisición de <i>chiller</i> de 200 toneladas de refrigeración	1	
Adquisición de sistema Dimmer	1	
Mantenimiento de explanada exterior	1	
<b>Orden de realizar las obras y adquisiciones relativas a:</b>	<b>927</b>	
a) Biblioteca CCU de Jalisco	197	Anexo 19
b) La seguridad en los museos y reposición de equipos (Museo de Antropología Carlos Pellicer de Tabasco)	25	Anexo 19
c) Asignación especial para el proyecto "Ciudad Inteligente" en Nuevo León	10	Anexo 19
d) 43 proyectos de infraestructura deportiva en 13 entidades federativas	111	Anexo 19
e) Metro de Monterrey	430	Anexo 19A
f) Metro de Estado de México	145	Anexo 19A
g) Infraestructura en educación especial en el estado de Michoacán	10	Anexo 19
<b>Asociación Civil "Entidad Mexicana de Acreditación"</b>	<b>20</b>	Anexo 19
<b>Construir y modernizar 31 tramos carreteros</b>	<b>2 134</b>	Anexo 4
<b>PAFEF Campeche</b>	<b>600</b>	Artículo 19 transitorio
<b>Obras y adquisiciones para la Secretaría de la Marina</b>	<b>500</b>	Artículo 36 transitorio
<b>Área educativa municipio de Aguascalientes</b>	<b>10</b>	Anexo 19
<b>SUBTOTAL 1</b>	<b>4 194</b>	
<b>Infraestructura básica para el desarrollo de Pueblos Indígenas<sup>47</sup></b>	<b>2342</b>	Artículos 4 y 32 transitorios
<b>SUBTOTAL 2</b>	<b>6 536</b>	
<b>Otras acciones en suspensión:</b>		
Fondo Universal de Culturas en Monterrey	<b>250</b>	Artículo 27 transitorio
Distribución de "Tiempos del Estado" en radio y televisión		
Robo de combustible		
Celebración de convenios de coordinación con entidades federativas		
<b>TOTAL</b>	<b>6 786</b>	

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (s/d).

<sup>47</sup> El Ejecutivo no solicitó suspensión de este ejercicio presupuestal, pero sí de la orden de la cámara baja para descentralizar los recursos y aplicarlos a fines que la misma especificó. La suspensión la otorgó la Corte a consideración del ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia para mantener la congruencia de la controversia.

## CONCLUSIONES

Durante el largo periodo de gobierno unificado bajo control del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Congreso abdicó de sus facultades como contrapeso de la autoridad presupuestaria del Ejecutivo Federal. Esa abdicación fue el resultado de la consolidación de la arena legislativa como una *conexión congresional* subordinada a la coalición política *revolucionaria* aglutinada en los linderos institucionales del partido hegemónico, el PRI, y de la Presidencia de la República.

La anulación de la autoridad presupuestaria de la Legislatura fue uno de los factores más importantes en la correspondiente anulación eventual, en el sistema político centralizado de los *revolucionarios*, de los contrapesos no sólo entre Poderes sino también entre los niveles de gobierno constitucionalmente establecidos. En el sistema de partido hegemónico el régimen democrático fue desplazado por una solución pragmática de concentración de poder. El partido hegemónico y el entramado territorial del régimen centralizaron la negociación y la concertación de la política presupuestaria no sólo como instrumento de su proyecto de desarrollo, sino también como una herramienta al servicio de la consolidación territorial y regional de la coalición misma a través de sus reglas de acceso a los recursos del Estado.

Debido al ascenso del intervencionismo estatal durante la segunda mitad del siglo pasado y a la creación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que cambió la concurrencia impositiva por la coordinación fiscal bajo control del gobierno federal, la Presidencia de la República se consolidó no sólo como la *jefatura real* del partido hegemónico y de la coalición *revolucionaria* al tratarse del mayor concentrador de recursos a nivel nacional. Con esa autoridad presupuestaria, la Presidencia se convirtió, de facto, en el eje de la planeación y de la conducción del desarrollo nacional. A esa autoridad se subordinaron, eventualmente, tanto la Legislatura como los niveles estatal y municipal de gobierno, dependientes éstos últimos de las transferencias en participaciones, de la inversión pública federal, así como de los subsidios y del gasto social del gobierno nacional.

En el periodo 1982 y al menos hasta 1997, se abre un periodo de *modernización del Estado desde el Estado*. Se trató de un proyecto de racionalización de la intervención del Estado en la economía –ahora de *rectoría económica*–, en el cual a través de la autoridad



presupuestaria centralizada en el Ejecutivo y de las huestes legislativas priístas mayoritarias en el Congreso, el Ejecutivo reconcentró aún más las potestades tributarias así como sus facultades en la asignación de los recursos del gasto público. La descentralización de funciones a los ámbitos estatal y municipal de gobierno, en ese sentido, formaron parte de la estrategia de las últimas tres administraciones federales en la reforma *tecnocrática* del Estado.

A partir de 1997 las bases institucionales y político-partidarias que habían dado sustento al sistema presupuestario centralizado se han desgastado. La creciente pluralización de la Legislatura Federal así como la dispersión del poder en el mapa político nacional erosionaron el sustento partidista e institucional de ese sistema. Lo que hasta 1997 había sido un prolongado desgaste del control unipartidista en la aprobación legislativa de las finanzas públicas derivó en la reactivación de nuestro Congreso federal como la arena efectiva de la negociación y la aprobación del presupuesto federal, así como de la reforma del marco regulatorio del proceso presupuestario.

Esta renovada autoridad presupuestaria de nuestra Legislatura ha impactado sobre dos cuestiones íntimamente relacionadas. Se trata de su impacto sobre la gobernabilidad en un contexto de amplia dispersión del poder tanto en el nivel federal como a lo largo del territorio nacional; este elemento ha sido visto por muchos como un problema estructural en nuestro proceso de cambio democrático. Pero no debe olvidarse que también ha sido fundamental en la reactivación de los contrapesos de poder característicos de las democracias políticas.

En el proceso de cambio democrático, ambos procesos ilustran tanto los ritmos de una nueva relación de formación de consensos en materia presupuestaria entre las fuerzas políticas representadas en la Legislatura federal, indispensable para la estabilidad y la gobernabilidad, pero también pautas de conflicto en la disputa por el acceso al presupuesto así como por la redefinición de las reglas de distribución del mismo.

Entre las fuentes de los desencuentros han sido relevantes la disputa dualista de autoridad presupuestaria entre Poderes, pues no ha sido extraño que tanto la arena legislativa como la Presidencia de la República reclamen para sí un supuesto derecho exclusivo a determinar la política presupuestaria, así como el nuevo marco regulatorio del sistema presupuestario, en detrimento de la autoridad de la contraparte. Aún así, en el capítulo 6 se mostró que ante el virtual empate de fuerzas, también es posible que los

actores se encuentren en puntos medios. Positivo resulta, en ese sentido, un sistema constitucional que reconoce facultad de iniciativa al Ejecutivo pero otorga a la Legislatura –la representación de la Soberanía popular, origen y destinatario del presupuesto- amplias facultades para revisarlo y aprobarlo incluso con enmiendas.

En el contexto de dispersión de poder de decisión dentro del Congreso, como reflejo de los nuevos equilibrios de poder en el mapa político nacional, las disputas por diferencias ideológicas y programáticas, por diferendos de carácter electoral que se han personalizado principalmente en las contiendas electorales federales, así como la competencia por recursos extra para el gasto en los gobiernos estatales y municipales han constituido algunos de los factores más relevantes en la ocurrencia de conflictos entre Ejecutivo y Legislativo en nuestra naciente democracia.

Sin embargo, en el entramado institucional del régimen, y en la reforma del sistema presupuestario, las tendencias consensuales han contrarrestado las correspondientes tendencias al conflicto. Así, el papel de la Legislatura federal en la aprobación del presupuesto ha sido central en la gobernabilidad del país a pesar de la alta dispersión de poder tanto horizontal –nacional y regionalmente- como vertical –partidaria- en los últimos nueve años de gobierno sin mayoría. La explicación se encuentra en el sistema de intercambios entre los actores políticos ahora que ninguna fuerza controla por si misma la mayoría legislativa.

El gobierno federal y las fuerzas políticas han confluído en el Congreso logrando los acuerdos que han permitido impregnar al presupuesto federal tanto de las tendencias estabilizadoras macroeconómicas y de gasto social que ha promovido principalmente el Ejecutivo, en tanto que la prioridad de los legisladores ha sido un aumento considerable al gasto federal descentralizado. Así, la Legislatura ha logrado ser sensible a las prioridades presidenciales, en tanto que el Ejecutivo ha sabido corresponder concediendo mayores recursos para el gasto de los gobiernos estatales y de los municipales. Las principales estrategias usadas por los actores han sido financiar los cambios al PEF mediante aumentos en las estimaciones de ingresos, con recortes significativos al gasto del gobierno federal y al servicio de la deuda pública. Uno de los hallazgos más importantes es la gran importancia que sobre las estrategias revisadas tiene la disponibilidad de ingreso excedentes del sector petrolero, así como la reticencia en términos generales de los grupos parlamentarios de los

partidos a financiar sus intercambios con aumentos a los impuestos o con creación de nuevos.

Paradójicamente, dos herencias institucionales del régimen no democrático han sido fundamentales en la formación de esa estrategia. La primera es la existencia de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) el cual aún conserva sus rasgos centralizadores del ingreso del sector público presupuestario, pero que también constituye el mecanismo más importante de entendimiento en materia presupuestaria del cual el país dispone en la actualidad. El segundo es el bicameralismo en el cual confluye tanto la representación de las localidades en el Senado así como la representación de la pluralidad de la Nación en la Cámara de Diputados. Como mostré en el capítulo quinto, en varias ocasiones entre 1997 y 2006 el Senado ejerció un contrapeso que atemperó los ánimos rijosos de algunos actores, principalmente en la Cámara de Diputados.

Los límites de esta estrategia, consistente en el uso político del presupuesto para sustentar la gobernabilidad en el nuevo pluripartidismo, giran alrededor de las posibilidades de su capacidad de financiamiento, primero, y de su institucionalización en segundo lugar. Así, las presiones crecientes sobre la estrategia se encuentran en su alta dependencia financiera de recursos inseguros, como los petroleros, y de ingresos extraordinarios no recurrentes, como es el caso de los ingresos por desincorporaciones ahora que el aparato paraestatal ha sido prácticamente borrado de la Administración Pública Federal.

#### **Entre la descentralización y la democracia: los pendientes.**

Precisamente en la reforma democrática del sistema presupuestario sobresalen pendientes notables.

En este sentido, la ambiciosa reforma estructural del sistema presupuestario propuesta por el presidente Fox como parte de su mayormente rechazada *Nueva Hacienda Pública Redistributiva*, era acertada en su enumeración de los temas urgentes por resolver a fin de dar certidumbre de largo plazo en la planeación y conducción del desarrollo. El problema fue que planteada en los términos ya discutidos en el capítulo siete, era previsible que el Congreso no la aprobara por la tendenciosa distribución de facultades y de reglas que cargaba la balanza de poder hacia una nueva reconcentración de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo federal, enmascarada tramposamente tras el velo de reformismo *democrático*.

En buena medida, la propuesta presidencial tiene que ver con una corriente reformista que ha ganado buena reputación en los últimos años al calor del debate sobre qué tipo de democracia nos conviene ahora que hemos logrado, al menos, el estado democrático mínimo o de democracia electoral. Se trata de la propuesta del fortalecimiento de los componentes mayoritarios del régimen.

El argumento central de esta perspectiva tiene mucho que ver con el paradigma crítico sobre las supuestas desventajas del sistema presidencial de gobierno comparado con el sistema parlamentario.<sup>1</sup> Aunque en los sistemas presidenciales el gobierno no requiere de la confianza del Legislativo para subsistir, requiere de capacidad para reunir mayorías legislativas que aprueben sus iniciativas y piezas de legislación recurrentes. A diferencia de los sistemas parlamentarios, ha sido señalado que los sistemas presidenciales no cuentan con el marco institucional que en una democracia parlamentaria permite resolver la cuestión de la funcionalidad.<sup>2</sup> En un sistema parlamentario, el proceso de formación del gobierno cumple las siguientes funciones: a) el reclutamiento de individuos para los cargos más importantes en el Ejecutivo, generalmente asociados a las *carteras* en el gabinete; b) la formulación de un programa de gobierno; y c) la estructuración de la arena parlamentaria en bloques más o menos cohesivos de legisladores que sostienen al gobierno en la Legislatura. En un sistema de dos partidos la capacidad para realizar esas funciones queda monopolizada por el partido que triunfa mayoritariamente en las elecciones. En sistemas multipartidistas, cuando las elecciones producen un resultado minoritario, la formación misma del gobierno requiere la construcción de algún tipo de coalición que puede alcanzar o no el status de mayoritaria (Strom, 1990).<sup>3</sup>

Dada la separación entre las ramas Ejecutiva y Legislativa en los sistemas presidenciales, en condiciones minoritarias la dinámica de relación entre Ejecutivo y Legislativo en la aprobación de una pieza de legislación recurrente tan importante como es el presupuesto se encuentra fuertemente condicionada por el formato de relaciones entre el

<sup>1</sup> Ya revisé brevemente ese asunto en el capítulo 1.

<sup>2</sup> En los sistemas parlamentarios la *funcionalidad* del gobierno tiene dos caras. La primera es la *viabilidad* o *estabilidad*, referente a la capacidad del gobierno para ganar votos de confianza y, por lo tanto, para subsistir. La segunda es la *efectividad*, consistente en su capacidad para reunir mayorías legislativas que lo sustenten en la Legislatura (Strom, 1990; Sartori, 1999). En los sistemas presidenciales, dado que el gobierno no requiere de la *confianza* del órgano legislativo para subsistir, la cuestión de la funcionalidad se refiere al segundo aspecto: su capacidad para lograr mayorías legislativas que aprueben sus iniciativas.

<sup>3</sup> Explicaciones detalladas de las diversas formas que en las democracias parlamentarias europeas toman los procedimientos de formación y disolución de gobiernos pueden ser consultados en Laver and Schofield (1990); en Strom (1990) y Sartori (1999).

gobierno y la Legislatura, si seguimos el argumento de los abogados de la democracia mayoritaria. Dicho formato influye sobre las pautas de cooperación o enfrentamiento entre ambos poderes, así como sobre la estabilidad y durabilidad de las coaliciones formadas durante el proceso de aprobación legislativa del presupuesto aunque deben ser considerados otros factores que catalizan o mitigan la polarización entre ambas ramas de gobierno.

En ese sentido, es fundamental considerar las potencialidades de las coaliciones políticas en los sistemas presidenciales. A partir de ese criterio, la distinción fundamental respecto a los formatos de relaciones entre Ejecutivo y legislativo en sistemas presidenciales es entre las formas pluralistas y las formas mayoritarias, como ya establecí en el primer capítulo. Esquemáticamente, en los sistemas basados en la regla de la mayoría el que gana gobierna; se trata del cuadro de *supremacía presidencial*. Mi opinión es que las pretendidas reformas foxistas se inclinaban por este tipo de solución institucional a los dilemas de la coordinación presupuestaria en el nuevo equilibrio de fuerzas.

Este tipo mayoritario es funcional en los casos de gobierno unificado cuando el Ejecutivo y su partido son capaces de lograr el apoyo de la mayoría legislativa de manera recurrente. Y al menos en los últimos nueve años de gobierno sin mayoría, no ha sido el caso. Aún más, en caso de imponerse una opción reformista de este tipo quizá daríamos algunos pasos atrás en el sistema pluripartidista que tanto nos ha costado construir. Yo tengo mis dudas de que en nombre de un supuesto eficientismo valga la pena reformar el régimen en dirección mayoritaria.

Por otra parte, en los sistemas basados en la regla pluralista, el que gana comparte de alguna manera su triunfo y está obligado a negociar los productos del gobierno; se trata de un *presidencialismo de coalición* que mitiga las desventajas de la composición pluripartidista de la Legislatura en contextos minoritarios (Lanzaro, 2001b). A partir de la evidencia presentada en este trabajo, sostengo que esto es lo que ha ocurrido en los hechos en estos nueve años de gobierno sin mayoría, aunque como he señalado ya en más de una ocasión, el problema sigue siendo la institucionalización de las tendencias consensuales. En el gobierno de Fox, la estrategia del gasto federal descentralizado se agotó en el quinto año de gobierno, en ese sentido.

El tipo presidencial mayoritario corresponde a sistemas constitucionales que enfatizan la separación y autonomía entre poderes, los cuales han sido extensivamente criticados como potenciales fuentes de parálisis y estancamiento (Lanzaro, 2001a y 2001b; Chasqueti,

2001). Las críticas a este tipo de sistema presidencial basado en el modelo de estricta separación entre poderes de los Estados Unidos, el cual frecuentemente ha sido considerado como *el sistema presidencial* –véase, por ejemplo, la severa crítica de Sartori (1999)- tiene su origen en el argumento de que el presidencialismo es inferior al parlamentarismo. Las críticas mencionadas han sido elaboradas argumentando que la fragilidad de la democracia en los sistemas presidenciales de América Latina tiene como origen estructural precisamente la elección de dicho sistema de gobierno (Amorim, 2002).

El riesgo se convierte en realidad, se ha argumentado, cuando el partido que controla el Ejecutivo es diferente del partido que controla la mayoría de las curules en la Legislatura. En un contexto de gobierno dividido, el sistema se convierte en una maquinaria que enfrenta al Ejecutivo y al Legislativo vía los partidos, los cuales consideran que sus intereses electorales radican en el fracaso de la otra institución. Se destaca que la competencia por la presidencia toma la forma de *suma cero* en la cual el ganador obtiene *todo* y los perdedores carecen de incentivos para cooperar con el Ejecutivo en la arena legislativa. Si cooperan y la política es exitosa, los beneficios electorales son capitalizados por el partido del Ejecutivo, en tanto que un fracaso los arrastra electoralmente junto al mismo. Bajo esos supuestos, se dice, el comportamiento esperado de los partidos opositores en contextos minoritarios es mantenerse lejos de coaliciones gubernamentales. Aún en un contexto mayoritario no hay garantía de que el contingente legislativo del partido del presidente actúe cohesivamente. (Carrillo y Lujambio, 1998; Sartori, 1999). En estos sistemas, la aprobación legislativa del presupuesto se realiza mediante coaliciones coyunturales en la Legislatura las cuales no necesariamente se mantienen durante todo el proceso mismo de aprobación.

Los problemas inherentes a este tipo de sistema se pueden agravar con otros factores. Por ejemplo, cuando el papel de los partidos en la formación y sostenimiento de las políticas públicas en la arena legislativa se reduce. Los partidos en estos sistemas articulan programas de gobierno y políticas públicas de importancia en menor medida de lo que lo hacen los partidos en sistemas parlamentarios. Estas funciones son generalmente atribuciones de los presidentes. En contextos minoritarios y de gobiernos divididos los partidos con representación parlamentaria pueden bloquear las políticas de los presidentes quienes, a su vez, culparán a aquellos de los fracasos y deficiencias del gobierno. Incluso en gobiernos unificados, la colaboración entre la mayoría legislativa y el Ejecutivo no está

garantizada. Ello se debe a que el presidente no es necesariamente el líder del partido mayoritario, e incluso los candidatos presidenciales pueden no ser producto de la acción colectiva de las organizaciones partidarias y de sus miembros, sino actores *externos* que hacen uso de las etiquetas partidarias. En esta situación, una vez electos los presidentes pueden desentenderse de sus ya de por sí débiles vínculos con el partido que lo llevó a la titularidad del Ejecutivo buscando su legitimidad en el mandato que los votantes le han otorgado de manera directa. Esa desvinculación es favorecida por el hecho de que la formación del gobierno no requiere la aprobación legislativa. Finalmente, cuando los grupos parlamentarios de los partidos representan intereses particulares, su agenda puede contradecir los intereses y prioridades del gobierno o de los partidos mismos. En esta situación, incluso los miembros del partido del Ejecutivo pueden votar en contra de las políticas del gobierno junto con la oposición sin poner en riesgo -al menos no de manera automática- la estabilidad del gobierno dado que éste tampoco requiere el voto de confianza de los legisladores. El riesgo radica en que políticas de interés nacional quedan comprometidas por la serie de negociaciones, enmiendas y concesiones otorgadas para satisfacer intereses particulares. Esta situación es más notoria en sistemas que promueven la constitución de asambleas con legisladores que actúan como *embajadores* de los grupos locales y regionales que representan, situación asociada a los sistemas mayoritarios de distritos de un solo miembro. El resultado puede ser ausencia de cohesión, de disciplina y de compromiso programático entre los presidentes, los partidos políticos y sus grupos parlamentarios (Linz, 2002; Sartori, 1999).<sup>4</sup>

En cuanto al segundo tipo, nos referimos a sistemas presidenciales que muestran mejorías en el balance institucional y político, moderación del poder presidencial y ciertas tendencias cooperativas que modulan el patrón de competencia entre los partidos, pactos y acuerdos de concertación, así como compromisos y coaliciones de magnitudes y expectativas variadas (Lanzaro, 2001a) que pueden producir esquemas de compromiso e, incluso, de coalición (Lanzaro, 2001b; Chasqueti, 2001). En estos casos, la Constitución o la práctica política cotidiana favorecen coaliciones de gobierno o, al menos, coaliciones legislativas estables entre el Ejecutivo y una mayoría en la Legislatura.

---

<sup>4</sup> Sartori va mucho más lejos. Para este autor, el sistema presidencial es el peor arreglo institucional posible y fuente de *mala política* cuando se combina con asambleas legislativas dominadas por intereses regionales (1990: 101-115).

Precisamente, en sus conclusiones tentativas sobre el análisis de 51 gobiernos democráticos de doce países latinoamericanos durante el periodo 1978-2000, Chasquetti (2001) muestra que los presidentes con mayorías legislativas propias no forman coaliciones al carecer de incentivos para compartir el gobierno con partidos diferentes al suyo. Los presidentes que forman coaliciones son los que se encuentran en minoría en el Congreso –21 sobre un total de 28 presidentes minoritarios. De estas, quince alcanzaron el status mayoritario y seis fueron minoritarias. Aunque preliminar, dicha evidencia llama la atención sobre la potencialidad del presidencialismo de coalición como sustento de la gobernabilidad frente a las críticas descritas arriba.<sup>5</sup>

En este sentido, mi propuesta subraya la necesidad de fortalecer las instituciones presupuestarias como un pilar de la cooperación entre Ejecutivo y Legislativo en nuestra incipiente democracia. No es imposible: la reforma al marco regulatorio del proceso legislativo durante la LVII Legislatura así como la reforma al artículo 74 constitucional son muestras de la potencialidad de la reforma de procedimientos particulares antes que aventurarnos a reinventar el sistema de partido y el entramado institucional del régimen. No creo que la situación actual requiera, en ese sentido, de rupturas tan radicales con nuestra herencia institucional, sino más bien del reformismo por aproximación.

Así, me parece que los pendientes más urgentes de resolver son, primero, una reforma constitucional que establezca sin ambigüedades la facultad presidencial de veto sobre el PEF, así como un mecanismo adecuado de reconducción presupuestaria. Si es cierto que la sentencia de la SCJN respecto del veto presidencial al PEF para 2005 estableció de facto una ruta coyuntural para solucionar el conflicto que entonces se vivió, la solución debe ser institucionalizada o podría ser una puerta para nuevos litigios entre Poderes en el futuro.

Como ya he sostenido en el capítulo siete, mi propuesta es que esa facultad establece un equilibrio más sano entre Poderes. Es decir, no niega el derecho de objetar el PEF al actor con facultad de iniciativa, y obligaría a la Legislatura a refrendar con mayoría calificada su voluntad tal y como se hace con otras piezas de legislación importantes. Y si la Legislatura

---

<sup>5</sup> El hecho de que la formación de coaliciones en las democracias parlamentarias con gobiernos minoritarios sean casos sumamente comunes, ha redundado en una extensa producción de estudios tanto nacionales como comparativos en Europa (Strom, 1990; Laver and Schofield, 1990; Matas, 2000; Robles Egea, 2000). Sin embargo, fuera de los estudios sobre gobiernos divididos en Estados Unidos (Mayhew, 1991; Fiorina, 1996), el estudio sobre el rendimiento de gobiernos minoritarios y sobre coaliciones en formatos presidenciales es casi inexistente, a pesar de que dicho fenómeno no es exclusivo de los regímenes parlamentarios (Lanzaro, 2001a; Chasquetti, 2001).



es capaz de ello, entonces es congruente con nuestro sistema constitucional que esa sea la política presupuestaria aprobada.

Respecto a un mecanismo de reconducción, me inclino por un periodo extra que no supere el mes de deliberaciones a fin de decretar un presupuesto en caso de que la Legislatura no cumpla con su obligación de aprobar el paquete financiero. En ese tiempo, sería conveniente que el presupuesto del año anterior entrase en funciones. De esta forma, la iniciativa presidencial no sería instrumentada de facto, sino que se optaría temporalmente por una estructura presupuestaria previa. Y en caso de ausencia de presupuesto por inacción legislativa, no tendría nada de antidemocrático que la iniciativa presidencial entrara finalmente en funciones ante la incapacidad legislativa para cumplir con su deber constitucional de dotar al país de un presupuesto aprobado.

El segundo pendiente es la vinculación entre el presupuesto federal y el Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, en la actualidad el Sistema Nacional de Planeación Democrática es básicamente un membrete dado que las decisiones reales se toman en el gobierno federal, y alrededor de una cerrada élite burocrática experta en los vericuetos financieros del presupuesto. No hay nada de malo con la opinión experta, pero sí con una mascarada que simplemente legitima las decisiones previamente tomadas.<sup>6</sup>

Aquí el contrapeso ha de ser de la arena legislativa ante el Ejecutivo federal. En la actualidad, la representación parlamentaria de la Nación solamente lo conoce, pero no tiene atribuciones para aprobarlo y mucho menos para controlar la vinculación entre el contenido del Plan y los programas sectoriales presupuestados. Mi propuesta es que un nuevo SNPD permita la elaboración de un PND lo suficientemente flexible para que el gobierno federal y el Congreso sean capaces de enfrentar los desafíos no previstos, pero que exista un instrumento de política pública que realmente sirva de guía en el desarrollo nacional y en el uso de los dineros públicos para ese desarrollo.

El otro asunto es el del financiamiento. Al momento de concluir la redacción de este trabajo, Ejecutivo y Legislativo se encuentran enfrascados en un intenso debate y cabildeo mutuo alrededor de una propuesta de reforma fiscal elaborada por el gobierno de Felipe Calderón.

Políticamente, la estrategia calderonista de reforma fiscal tiene la virtud de que abandona la estrategia exclusionista de Vicente Fox. En particular, y aunque algunos

---

<sup>6</sup> Véase Soria Romo (2004).

analistas la consideran más bien una propuesta corta en comparación con la ambiciosa iniciativa foxista, tiene la ventaja de que ha sido excluido el IVA generalizado así como las reglas del procedimiento de aprobación del presupuesto que buscaban regatear autoridad a la Legislatura. Se trata de dos asuntos que contribuyeron a la descomposición del consenso entre ramas de gobierno en la segunda mitad del sexenio de Vicente Fox.

Esta medida pretende, en términos generales, atraer el apoyo del PRI dado que el PRD ya dejó bien claro que ni siquiera reconoce al presidente Felipe Calderón como titular del Ejecutivo, sino al perdedor de la elección presidencial en 2006, el tabasqueño Andrés Manuel López Obrador, como *presidente legítimo*.<sup>7</sup> Sin embargo, en el Revolucionario Institucional ya empiezan a escucharse las voces de los posibles afectados –teóricamente, hasta el momento- con el principal componente de la reforma, que es la ya célebre CETU – Contribución Empresarial de Tasa Única: el sector empresarial. Principalmente aquellos que menos impuestos pagan, que más se benefician de las exenciones fiscales, y que más dinero reciben por devoluciones cada año gracias a la imaginativa ingeniería contable que permite el actual sistema impositivo.

En el PRI, y al menos entre los gobernadores perredistas, habrá que ver qué posición es la que se impone. En efecto, la cooperación tendría la virtud de proveer de recursos que darían nuevo aire al entendimiento en materia presupuestaria. Al menos en teoría, por las declaraciones de intención del Ejecutivo federal, buena parte de los ingresos obtenidos por la reforma fiscal irían a parar al gasto social y a la infraestructura de las entidades federativas. Es una oferta tentadora, sin duda.

Por lo pronto, en la última aprobación del PEF para 2007 vimos una película ya conocida. Los actores amagaron –aunque ahora sí se trensaron a golpes en la tribuna de la Cámara de Diputados en la víspera de la toma de posesión de Felipe Calderón como presidente constitucional y en las primeras horas de ese mítico 1 de diciembre de 2006-, pero finalmente aparecieron muy sonrientes en la televisión y en los periódicos al aprobar el presupuesto. El secreto: nuevos aumentos al gasto federal descentralizado. El instrumento del consenso: reasignaciones menores en la iniciativa de PEF pero sobre todo,

---

<sup>7</sup> Es verdad que en ese partido algunos grupos se han manifestado en sentido contrario. Pero ello ha sido de manera más bien tibia. En general, el partido no se ha desmarcado de las pretensiones *legítimas* de su derrotado candidato presidencial.

un *copeteo* de 20 mil millones de pesos a cargo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP).<sup>8</sup>

#### **Agenda de investigación futura**

Sin duda los modestos resultados de este trabajo pueden abrir una serie amplia de vetas para la investigación futura acerca del papel del presupuesto en el cambio democrático en los años por venir. En efecto, en el ambiente nacional se coincide en la necesidad de fortalecer la democracia y de consolidar ese tipo de régimen en el futuro inmediato.

Señalaré algunas líneas de investigación que me parece es importante abordar en el futuro.

En primer lugar, se requiere ahondar en el periodo analizado a fin de verificar si acaso el Ejecutivo se ajusta al presupuesto aprobado por el Congreso. Así, se estará en posibilidad de evaluar con mayor precisión el grado en el cual la Legislatura federal constituye un efectivo contrapeso a la autoridad presupuestaria del Ejecutivo. Y en el estudio de la fiscalización que haga la Legislatura del ejercicio del presupuesto, podremos encontrar indicios acerca del fortalecimiento de las capacidades legislativas para vigilar la eficiencia o la discrecionalidad en el ejercicio del mismo.

Segundo, es importante trabajar con mayor precisión en una propuesta de reforma institucional del sistema presupuestario. La idea central debe ser, como sostuve páginas arriba, que se trata de un procedimiento capaz de generar pautas de cooperación en la consolidación de la democracia. Se trata de un asunto que pasa por potenciar las posibilidades integradoras de nuestro federalismo fiscal y de la representación nacional en el Congreso en lugar de pretender virar bruscamente hacia el parlamentarismo o hacia un presidencialismo con tendencias aún más mayoritarias.

---

<sup>8</sup> La Cámara de Diputados se inventó algunos impuestos, entre los cuales el que más molestia social provocó fue uno nuevo a los refrescos a fin de aumentar los recursos para las entidades federativas. En tribuna, el diputado perredista Juan Guerra defendió la adhesión perredista al impopular impuesto en términos que serían jocosos si no fuese porque el episodio revela los límites morales de la estrategia que se ha impuesto en el Congreso en los últimos años. En efecto, el diputado Guerra señaló, en términos bien patrióticos, que el PRD apoyaba el gravamen al ser una vergüenza nacional ocupar el segundo lugar, sólo después de los Estados Unidos, en el consumo de ese delicioso veneno enlatado y edulcorado llamado refresco al cual, faltaba menos, había que aumentarle los impuestos para impedir que siguiera dañando la salud de los mexicanos.

El Senado revisó la minuta de la Cámara de Diputados y eliminó el impopular gravamen en la LIF, pero *copeteando* la minuta enviada de regreso a la Cámara de Diputados con los 15 mil millones que se pretendían recaudar mas otros 5 mil millones para asegurar la aprobación de la minuta. Final feliz del episodio, nuevamente a cargo de los recursos petroleros excedentes, por cierto.

Sobre este asunto, es conveniente profundizar sobre los efectos a mediano y largo plazo de la resolución de la SCJN sobre el veto al PEF para 2005. Si bien es cierto que ratifica la facultad de iniciativa del Ejecutivo y reconoce a la Legislatura sus facultades para aprobar con o sin enmiendas el presupuesto, un tanto menos claro es lo referente al veto presidencial y al mecanismo de reconducción. Para algunos, la sentencia otorgó por vía jurisdiccional el veto parcial al Ejecutivo en el PEF así como las facultades para publicar y ejecutar el contenido no vetado como resultado de reserva.

Podría pensarse, siguiendo esta lógica, que por resolución de la Corte el Ejecutivo ahora sí posee suficientes atribuciones para contrapesar las facultades amplias de la Legislatura para influir en el presupuesto y, en caso extremo, para evitar la anulación de su facultad de iniciativa. Al mismo tiempo, el veto parcial y la publicación del contenido no observado son elementos de *reserva* para brindar certidumbre financiera al país. Sin embargo, recuérdese que algunos ministros de la Corte consideran que la sentencia es en realidad una salida temporal a un conflicto específico y que no resuelve de fondo la cuestión de la naturaleza jurídica del presupuesto, de forma tal que conflictos quizá mayores ocurran en el futuro.

En tercer lugar, habrá que seguirle de cerca el paso a la propuesta de reforma fiscal calderonista en su trámite legislativo. Me parece que una investigación de este tema debe convertirse en un objeto de estudio particular. Así, en un microescenario, creo que podremos aprender aún más sobre el comportamiento de nuestros partidos, del rendimiento de nuestras instituciones democráticas, así como de la distribución de poder en el entramado territorial del régimen, en los partidos políticos, y sobre todo, de la influencia de esos factores en la gobernabilidad nacional. En efecto, soy de la opinión de que la consolidación del régimen democrático quizá constituya un proceso pausado de aprendizaje en el cambio mismo, tal y como lo fue el paso de la liberalización política a la alternancia en el Ejecutivo Federal.

Pero sobre todo, urge entrar a la investigación de las arenas políticas y legislativas de las localidades. En ese sentido, se requiere indagar sobre el uso político del presupuesto transferido por el gobierno federal a los niveles estatal y municipal de gobierno. Los temas más urgentes son dos.

Primero, la eficiencia del gasto en la superación de los rezagos sociales y de infraestructura. Se trata de un asunto que incumbe a todo el país, pues la democracia

difícilmente se consolidará en la miseria y la marginación en que se encuentran regiones completas del territorio nacional. Segundo, es importante proponer opciones para que las haciendas locales colaboren en la captación de sus propios recursos. Como señalé en el capítulo 4, en la actualidad algunos trabajos pioneros en el tema han encontrado evidencia de que un aumento en la responsabilidad local en la recaudación de sus ingresos corresponde a un ejercicio más racional del gasto público, además de que se fortalece la cultura de la rendición de cuentas a los ciudadanos, más atentos al uso de sus impuestos.

Esa veta de estudio ha de centrarse en el segundo elemento institucional para la formación de consensos en nuestro régimen, que es el federalismo, en su vertiente de federalismo fiscal. En efecto, en este trabajo recién se han apuntado algunos elementos que requerirán mayor atención en el futuro.

En este sentido, valga la advertencia de que la ruptura del vínculo entre representación democrática y política fiscal producto del federalismo fiscal *pragmático* del régimen priísta, podría ser uno de los lastres más onerosos en la consolidación de la democracia en México. Impuestos, gasto, gobernabilidad y rendición de cuentas constituyen una cadena fundamental de la democracia que requerimos reconstruir o, quizá, incluso construir por vez primera.

### Addenda

Las líneas previas fueron escritas a mediados del 2007. En el tiempo entre el dictamen de esta tesis por parte del jurado correspondiente y la impresión del trabajo, algunas cosas importantes ocurrieron aunque en general no alteran, me parece, mis argumentos centrales.

Respecto de la reforma fiscal, con algunas modificaciones el PAN y el PRI aprobaron la iniciativa del presidente Calderón. La CETU terminó en Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU) reduciendo la propuesta original de 19% a 16.5%. Este impuesto ha sido ya retado en la SCJN por algunos contribuyentes y están por verse las resoluciones al respecto. Para cubrir el resto, los legisladores se inventaron un par de joyas. La primera es un aumento mensual de 2 centavos a la gasolina<sup>9</sup> y la segunda un impuesto especial de 2% a los depósitos bancarios en efectivo (IDE) que excedan los 25 000 pesos mensuales. Las razones del arreglo son sencillas: el impuesto a las gasolinas irá a dar a las arcas estatales por medio de transferencias federales, y buena parte del IETU será ejercido por el gobierno federal pero en la infraestructura de estados y municipios.<sup>10</sup> Algunas reformas fueron introducidas a la ley de federalismo fiscal a fin de comprometer los acuerdos alcanzados.

El segundo asunto relevante para este trabajo, es el de una iniciativa de reforma energética. Entregada al Congreso en el segundo periodo ordinario de sesiones, los puntos más álgidos se encuentran en la posibilidad de que la iniciativa privada participe en el sector petrolero aún más de lo que participa en la actualidad sin modificar la Constitución. Como era de esperarse, el asunto ha sido casi explosivo dada la gran cantidad de intereses que en este país giran en torno de los hidrocarburos.<sup>11</sup>

A punto de ser dictaminada y quizá aprobada la iniciativa por una coalición PAN-PRI en abril de 2008, una coalición opositora liderada por las fracciones perredistas más cercanas a

<sup>9</sup> Pero actualmente el gobierno federal está subsidiando la gasolina.

<sup>10</sup> La reforma fiscal fue aprobada casi al mismo tiempo que ocurrió lo mismo con una nueva reforma electoral. El PRI dejó claro, a través de sus coordinadores parlamentarios en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, Emilio Gamboa y Manlio Fabio Beltrones, respectivamente, que no pasaría la fiscal si el PAN no aprobaba la fiscal. El PRD votó a favor la electoral -pues igual que en el caso del PRI su principal interés era remover al Consejo General del IFE al cual acusó de haber sido parte de un fraude electoral en la elección presidencial de 2006- pero votó en contra la fiscal con la misma historia de siempre: que se trata de una reforma neoliberal para empobrecer aún más a los pobres.

<sup>11</sup> Se calcula que en este 2008, 40 centavos de cada peso del presupuesto serán provistos por ingresos petroleros. Un precio muy elevado del crudo -la mezcla mexicana se cotiza en más de 100 dólares por barril en estos días- ha catalizado el interés en nuestro *oro negro*. Gobernadores, partidos, grupos de presión, gobierno federal, organizaciones civiles -y otras no muy *civiles*-, analistas, intelectuales, algunos grupos empresariales tanto nacionales como extranjeros y un largo etcétera se encuentran en plena efervescencia. Todo mundo quiere un pedazo extra del puerco o al menos, no perder la ración que históricamente les ha correspondido.

Andrés Manuel López Obrador y encabezada por el exgobernador –y expriísta, faltaba menos- de Zacatecas, Ricardo Monreal, *tomaron* las tribunas de ambas Cámaras del Congreso y reventaron las negociaciones, incluso de sus mismos líderes parlamentarios, con sus contrapartes del PAN y del PRI. El argumento esgrimido es conocido: que las instituciones habían estado a punto de legitimar el madrugete neoliberal para entregar la Soberanía de México al capital trasnacional.

Como resultado de la *toma*, tricolores y blanquiazules aceptaron 72 días de *debates* a los cuales han asistido, según estimaciones, casi doscientos ponentes. Además, el Frente Amplio Progresista (FAP)<sup>12</sup> ya organizó una *consulta ciudadana* preguntando a quienes deseen ser consultados su opinión respecto de la participación privada en el sector petrolero.

Al momento de teclear estas líneas, existen la iniciativa presidencial sin dictaminar, una *iniciativa* la cual básicamente es la del presidente Calderón agregadas algunas declaraciones nacionalistas y revolucionarias del Revolucionario Institucional, y las pugnas internas del PRD para decidir si participarán en el proceso de dictamen de la reforma, se abstendrán, usarán los resultados de la consulta para fortalecer su posición negociadora, los usarán para intentar reventar el procedimiento otra vez o presentarán alguna iniciativa propia.<sup>13</sup> Quizá lo más importante sea la reducción de las expectativas sobre una *reforma energética* a una *reforma de PEMEX*. Al parecer, el punto de encuentro se dará donde a una potencial mayoría legislativa le interesa: el reparto de los ingresos de esa paraestatal.

---

<sup>12</sup> El FAP está integrado por el gobierno *legítimo* de Andrés Manuel López Obrador, el PRD –aunque no está claro el compromiso de algunas corrientes perredistas con el mismo-, Convergencia y el PT. El Frente se conformó como respuesta a la resolución de la SCJN que 2006 ratificó los resultados oficiales de la elección presidencial.

<sup>13</sup> La indefinición perredista tiene mucho que ver con el fracaso de su última elección interna para elegir a su presidente y a su secretario nacionales. La elección se realizó en marzo de 2008 y fue anulada en julio por la imposibilidad de determinar, debido a lo sucio del proceso, a los ganadores. En tanto los grupos más cercanos al diálogo con el gobierno federal en el Congreso se articularon en torno a la candidatura de Jesús Ortega de la corriente Nueva Izquierda, Izquierda Unida postuló a Alejandro Encinas, político cercano a las posiciones más radicales del partido articuladas en torno al liderazgo de López Obrador.

## APÉNDICE 1

**MODIFICACIONES, EN ASIGNACIONES Y FUENTES DE INGRESOS, A LAS  
INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL, 1997-2005**

**La LVII Legislatura (1997-2000)**

**CUADRO 1  
INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 1998 POR CLASIFICACIÓN  
ADMINISTRATIVA<sup>1</sup>  
(millones de pesos)**

CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA	AUMENTOS	DISMINUCIONES
Poderes y órganos autónomos	-400 millones al ramo 22	
Administración Pública Centralizada	-267.8 millones al ramo 16 - 30 millones al ramo 20	- 1988.1 millones al ramo 11 - 1 667.2 millones al ramo 12
Ramos generales	-10 055.3 millones al ramo 33	- 1 400 millones al ramo 23 - 1035.8 millones al ramo 28 - 6400 millones al ramo 29
Administración Pública Paraestatal		
<b>TOTAL:</b>	<b>10 353.1 millones</b>	<b>12 890.8 millones</b>

Fuente: elaboración propia a partir de "Dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación 1998" y el debate respectivo en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. 13 de diciembre de 1997. Diario 42.

<sup>1</sup> NOTA METODOLÓGICA: he renunciado a elaborar comparaciones porcentuales ramo por ramo entre lo propuesto en las iniciativas y lo finalmente aprobado. Mi interés por hacer una evaluación general de la influencia legislativa sobre el presupuesto no requiere de tan titánica tarea, por cierto. Una descripción puntual de porcentajes ramo por ramo, más propios de un enfoque económico o administrativo del presupuesto, puede encontrarse en algunas de las fuentes consultadas, aunque no en todos los casos el Ejecutivo o el Congreso proveen esa información de forma rigurosa y sistemática. Este hecho ha pesado en mi decisión sobre el método de análisis. Sobre la evaluación que a mí me interesa, véase la sección respectiva del capítulo 2.

Recuérdese que sólo incluyo aquellos ramos y conceptos que fueron modificados ya sea con aumentos o con disminuciones ignorando aquellos que no lo fueron. Sin embargo, nótese que a partir de la LVIII Legislatura, pocas son las excepciones. Cuando se dan ambos casos, en la última columna incluyo el balance final que indica si se trata de un ramo o concepto *ganador* o *perdedor* de recursos.



**CUADRO 2**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 1998 POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL**  
**(millones de pesos)**

<b>FUNCIÓN</b>	<b>AUMENTOS</b>	<b>DISMINUCIONES</b>	<b>BALANCE<sup>2</sup></b>
Desarrollo social	- 30 millones al ramo 20	-1 667.2 millones al ramo 12 - 1 988.1 millones al ramo 11	<b>Menos 3 625.3 millones</b>
Funciones productivas			<b>Sin variación</b>
Servicio de la deuda		-6 400 millones al ramo 29	<b>Menos 6 400 millones</b>
Gasto federal descentralizado	- 10 055.1 millones al ramo 33	- 1 035.8 millones al ramo 28	<b>Aumenta 9 019.5 millones</b>
Seguridad nacional y pública			<b>Sin variación</b>
Poderes y entes públicos autónomos		- 400 millones al ramo 22	<b>Menos 400 millones</b>
Gestión administrativa del gobierno federal		- 267.8 millones al ramo 16 - 1 400 millones al ramo 23	<b>Menos 1 132.2 millones</b>

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente.

**CUADRO 3**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 1999 POR CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**  
**(millones de pesos)**

<b>CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	<b>AUMENTOS</b>	<b>DISMINUCIONES</b>
Gasto neto total		- 10 670.4 millones
Poderes y órganos autónomos		-60 millones al ramo 01 -580 millones al ramo 03 -400 millones al ramo 22
Administración Pública Centralizada		- 4473.7 millones al ramo 02
Ramos generales	-3 182.2 millones al ramo 28 - 6 444.2 millones al ramo 33	- 1 300 millones al ramo 33 - 360 millones al ramo 23 - 22 195.2 millones a los ramos 29 y 34 <sup>3</sup>
Administración Pública Paraestatal		
<b>TOTAL:</b>	<b>9 626.4 millones</b>	<b>29 368.9 millones</b>

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" y debate correspondiente a la aprobación del Dictamen, Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) de la Cámara de Diputados.

<sup>2</sup> El balance final implica el resultado final de aumentos y disminuciones; por ejemplo, aunque el gasto del ramo 33 aumentó poco más de diez mil millones, el ramo 28 disminuyó poco más de mil millones.

<sup>3</sup> La fuente no establece porcentajes diferenciados para estos ramos.

**CUADRO 4**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 1999 POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL**  
**(millones de pesos)**

<b>FUNCIÓN</b>	<b>AUMENTOS</b>	<b>DISMINUCIONES</b>	<b>BALANCE</b>
Desarrollo social			<b>Sin variación</b>
Funciones productivas			<b>Sin variación</b>
Servicio de la deuda		- 22 195.2 millones a los ramos 29 y 34	<b>Menos 22 195.2 millones</b>
Gasto federal descentralizado	- 3 182.2 millones al ramo 28 - 6444.2 millones al ramo 33	- 1 300 millones al ramo 33	<b>Aumenta 8 326.4 millones</b>
Seguridad nacional y pública			<b>Sin variación</b>
Poderes y entes públicos autónomos		- 60 millones al ramo 01 - 580 millones al ramo 03 - 400 millones al ramo 22	<b>Menos 1 040 millones</b>
Gestión administrativa del gobierno federal		- 4 473 millones al ramo 02 - 360 millones al ramo 23	<b>Menos 4833.7 millones</b>

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente.

**CUADRO 5**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 1999**  
**CONCEPTOS DE RECAUDACIÓN AFECTADOS**  
**(millones de pesos)**

<b>REDUCCIONES</b>	<b>AUMENTOS</b>
- ISR, 5579 millones - IVA, 650 millones - IEPS (impuesto telefónico), 1611.2 millones - Ingresos petroleros, 16 192 millones <sup>4</sup> - Techo de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal, queda en 1700 millones	- IEPS petrolero (gasolina y diesel), 1466 millones
<b>TOTAL: 25 732.2 millones</b>	<b>TOTAL: 1466 millones</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de "De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con Dictamen de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999". *Gaceta Parlamentaria*.

<sup>4</sup> La fuente no establece conceptos específicos en este rubro.

**CUADRO 6**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 1999: BALANCE FINAL POR**  
**CLASIFICACIÓN DE INGRESOS**  
**(millones de pesos)**

CONCEPTO DE INGRESOS	BALANCE FINAL
Ingresos tributarios del gobierno federal	<b>Menos 18 406.5 millones</b>
Ingresos no tributarios del gobierno federal	<b>Sin variación</b>
Ingresos de organismos y empresas públicos	<b>Menos 16 192 millones</b>
Ingresos tributarios	<b>Menos 18 406.5 millones</b>
Ingresos no tributarios	<b>Menos 16 192 millones</b>
Ingresos petroleros	<b>Menos 14 726 millones</b>
Ingresos no petroleros	<b>Menos 19 872,5 millones</b>

Fuente: elaborado a partir del cuadro precedente.

**CUADRO 7**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2000 POR CLASIFICACIÓN**  
**ADMINISTRATIVA**  
**(millones de pesos)**

CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA	AUMENTOS	DISMINUCIONES
Gasto neto total	7 494 millones	
Poderes y órganos autónomos		- 250 millones al ramo 01 - 150 millones al ramo 03
Administración Pública Centralizada	- 300 millones al ramo 06 - 1 150 millones al ramo 08 - 60 millones al ramo 10 - 2 000 millones al ramo 11 - 400 millones al ramo 16 - 1250 millones al ramo 20 - 170 millones al ramo 21	- 9423.7 millones al ramo 02 <sup>5</sup>
Ramos generales	- 829.5 millones al ramo 28 - 188.5 millones al ramo 33 - 6870 millones al ramo 23 - 300 millones al ramo 25	- 400 millones al ramo 34
Administración Pública Paraestatal	- 400 millones a la CFE - 3000 millones al IMSS	
<b>TOTAL:</b>	<b>16 918 millones</b>	<b>10 223.7 millones</b>

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". *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* y el debate de la sesión respectiva. 28 de diciembre de 1999. Diario 1. Periodo Extraordinario.

<sup>5</sup> El decreto de PEF para 2000 establece la obligación del Ejecutivo de realizar recortes a dependencias y programas de su elección por un monto de 7 623.7 millones, sumados a reducciones específicas por los 2000 millones restantes, informando posteriormente a la Cámara sobre los conceptos afectados por dichos recortes.

**CUADRO 8**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2000 POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL**  
**(millones de pesos)**

<b>FUNCIÓN</b>	<b>AUMENTOS</b>	<b>DISMINUCIONES</b>	<b>BALANCE</b>
Desarrollo social	- 2 000 millones al ramo 11 - 1 250 millones al ramo 20		<b>Aumenta 3 250 millones</b>
Funciones productivas	- 1 150 millones al ramo 08 - 60 millones al ramo 10 - 170 millones al ramo 21		<b>Menos 1 380 millones</b>
Servicio de la deuda		- 400 millones al ramo 34	<b>Menos 400 millones</b>
Gasto federal descentralizado	- 829.5 millones al ramo 28 - 188.5 millones al ramo 33 - 6 870 millones al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas <sup>6</sup> - 300 millones al ramo 25		<b>Aumenta 8 188 millones</b>
Seguridad nacional y pública			<b>Sin variación</b>
Poderes y entes públicos autónomos		- 250 millones al ramo 01 - 150 millones al ramo 03	<b>Menos 400 millones</b>
Gestión administrativa del gobierno federal	- 300 millones al ramo 06 - 400 millones al ramo 16	- 9 423.7 millones al ramo 02	<b>Menos 8 723.7 millones</b>

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente.

**CUADRO 9**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2000**  
**CONCEPTOS DE RECAUDACIÓN AFECTADOS**  
**(millones de pesos)**

<b>REDUCCIONES</b>	<b>AUMENTOS</b>
- IEPS, 2 236.1 millones	- IVA, 290.5 millones - Importaciones, 4.4 millones - Derecho sobre la extracción de petróleo, 4 803.3 millones - Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo, 2 081.2 millones - Derecho adicional sobre la extracción de petróleo, 197.6 millones - Aprovechamientos a los rendimientos excedentes de PEMEX, 1 798.7 millones - Ingresos propios de PEMEX, 24 millones
TOTAL: 2 236 millones	TOTAL: 9 199.7 millones

Fuente: Elaboración propia a partir de "De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000". *Gaceta Parlamentaria* y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*.

<sup>6</sup> El Programa pertenecía formalmente al ramo 23 de gestión administrativa del gobierno federal. Se reclasifica para mostrar correctamente los aumentos al gasto descentralizado, perfil que tiene el mencionado Programa.

**CUADRO 10**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2000: BALANCE FINAL POR**  
**CLASIFICACIÓN DE INGRESOS**  
**(millones de pesos)**

<b>CONCEPTO DE INGRESOS</b>	<b>BALANCE FINAL</b>
Ingresos tributarios del gobierno federal	<b>Menos 1 941.2 millones</b>
Ingresos no tributarios del gobierno federal	<b>Aumenta 8 880.8 millones</b>
Ingresos de organismos y empresas públicos	<b>Aumenta 24 millones</b>
Ingresos tributarios	<b>Menos 1941.2 millones</b>
Ingresos no tributarios	<b>Aumenta 8 904.8 millones</b>
Ingresos petroleros	<b>Aumenta 8 904.8 millones</b>
Ingresos no petroleros	<b>Menos 1 941.2 millones</b>

Fuente: elaborado a partir del cuadro precedente.

## La LVIII Legislatura (2000-2003)

**CUADRO 11**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2001 POR CLASIFICACIÓN**  
**ADMINISTRATIVA**  
**(millones de pesos)**

<b>CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	<b>AUMENTOS</b>	<b>DISMINUCIONES</b>	<b>BALANCE</b>
Gasto neto total			<b>Aumenta 22 264.8 millones</b>
Poderes y órganos autónomos	- 100 millones al ramo 01	- 1 500 millones al ramo 03 - 250 millones al ramo 22 - 19.9 millones al ramo 27 - 1.2 millones al ramo 32 - 250 millones al ramo 35	<b>Aumenta 100</b> <b>Menos 1 500</b> <b>Menos 250</b> <b>Menos 19.9</b> <b>Menos 1.2</b> <b>Menos 250</b>
Administración Pública Centralizada	- 500 millones al ramo 06  - 4 180 millones al ramo 08 - 1 000 millones al ramo 09  - 1 405.1 millones al ramo 11 - 120 millones al ramo 12  - 100 millones para el ramo 15 - 50 millones al ramo 16  - 1 630 millones al ramo 20	- 2 900 millones al ramo 02 - 58.9 millones al ramo 04 - 84.3 millones al ramo 05 - 125 millones al ramo 06 - 60 millones al ramo 07 - 72.7 millones al ramo 08 - 182.6 millones al ramo 09 - 138 al ramo 10 - 280 al ramo 11 - 50 al ramo 12 - 30.4 al ramo 13 - 20 al ramo 14 - 3 millones al ramo 15 - 658 al ramo 16 - 82.3 al ramo 17 - 20 al ramo 18 - 43 millones al ramo 20 - 57.4 millones al ramo 21 - 19.9 millones al ramo 27	<b>Menos 2 900</b> <b>Menos 58.9</b> <b>Menos 84.3</b> <b>Aumenta 375</b> <b>Menos 60</b> <b>Aumenta 4 107</b> <b>Aumenta 817.4</b> <b>Menos 138</b> <b>Aumenta 1 125.1</b> <b>Aumenta 70</b> <b>Menos 30.4</b> <b>Menos 20</b> <b>Aumenta 97</b> <b>Menos 608</b> <b>Menos 82.3</b> <b>Menos 20</b> <b>Aumenta 1 587</b> <b>Menos 57.4</b> <b>Menos 19.9</b>
Ramos generales	- 2 500 millones al ramo 19 - 26 000 millones al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas del ramo 23  - 9 610 millones al ramo 25 - 1 593.9 millones al ramo 28  - 2015.1 millones al ramo 33	- 176.9 millones al ramo 23  - 2 150 millones al ramo 24  - 1 150 millones al ramo 30	<b>Aumenta 2 500</b> <b>Aumenta 25 823.1</b>  <b>Menos 2 150</b> <b>Aumenta 9 610</b> <b>Aumenta 1 593.9</b> <b>Menos 1 150</b> <b>Aumenta 2015.1</b>
Administración Pública Paraestatal	- 300 millones para CONASUPO	- 135.3 millones al IMSS	<b>Aumenta 300</b>  <b>Menos 135.3</b>
<b>TOTAL:</b>	<b>61 946 millones</b>	<b>17 434 millones</b>	

Fuente: elaboración propia a partir de "Dictamen de la Comisión de Programación y Cuenta Pública con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001". *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* y el debate de la sesión respectiva. 28 de diciembre de 2000. Diario 44

**CUADRO 12**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2001 POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL**  
**(millones de pesos)**

<b>FUNCIÓN</b>	<b>RAMOS</b>	<b>BALANCE</b>
Desarrollo social	- Ramo 11 aumenta 1 125.1 millones - Ramo 12 aumenta 70 millones - Ramo 19 aumenta 2 500 millones - Ramo 20 aumenta 1587 millones	<b>Aumenta 5 282.1 millones</b>
Funciones productivas	- Ramo 08 aumenta 4 107 millones - Ramo 09 aumenta 817.4 millones - Ramo 10 menos 138 millones - Ramo 18 menos 20 millones - Ramo 21 menos 57.4 millones	<b>Aumenta 4 709 millones</b>
Servicio de la deuda	- Ramo 24 menos 2 150 millones - Ramo 30 menos 1 150 millones	<b>Menos 3 300 millones</b>
Gasto federal descentralizado	- Ramo 25 aumenta 9 610 millones - Ramo 28 aumenta 1 593.9 millones - Ramo 33 aumenta 2 015 millones - Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas del ramo 23 aumenta 26 000 millones	<b>Aumenta 39 218 millones</b>
Seguridad nacional y pública	- Ramo 07 menos 60 millones - Ramo 13 menos 30.4 millones - Ramo 17 menos 82.3 millones	<b>Menos 172.7 millones</b>
Poderes y entes públicos autónomos	- Ramo 01 aumenta 100 millones - Ramo 03 menos 1 500 millones - Ramo 22 menos 250 millones	<b>Menos 1 650 millones</b>
Gestión administrativa del gobierno federal	- Ramo 02 menos 2 900 millones - Ramo 04 menos 58.9 millones - Ramo 05 menos 84.3 millones - Ramo 06 aumenta 375 millones - Ramo 14 menos 20 millones - Ramo 15 aumenta 97 millones - Ramo 16 menos 608 millones - Ramo 23 <sup>7</sup> menos 176.9 millones - Ramo 27 menos 19.9 millones - Ramo 32 menos 1.2 millones	<b>Menos 3 397.2 millones</b>

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente.

<sup>7</sup> Se han descontado los recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, que corresponde a gasto federal descentralizado.

**CUADRO 13**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2001**  
**CONCEPTOS DE RECAUDACIÓN AFECTADOS**  
**(millones de pesos)**

REDUCCIONES	AUMENTOS
- Ninguna reducción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ISR e Impac, 2 525.9 millones<sup>8</sup></li> <li>- IVA, 3 019.8 millones</li> <li>- Importaciones, 1 449.3 millones</li> <li>- Utilidades por recompra de deuda (aprovechamientos), 2 750 millones</li> <li>- Otros aprovechamientos, 3324.7 millones<sup>9</sup></li> <li>- Financiamientos (deuda), 9195.1 millones</li> </ul>
	TOTAL: 22 264.8 millones

Fuente: Elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2001) y “De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001”. *Gaceta Parlamentaria* y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. 26 de diciembre de 2000. Diario 42.

**CUADRO 14**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2001: BALANCE FINAL POR**  
**CLASIFICACIÓN DE INGRESOS**  
**(millones de pesos)**

CONCEPTO DE INGRESOS	BALANCE FINAL
Ingresos tributarios del gobierno federal	<b>Aumenta 6 995 millones</b>
Ingresos no tributarios del gobierno federal	<b>Aumenta 6 074.7 millones</b>
Ingresos de organismos y empresas públicos	<b>Sin variación</b>
Ingresos tributarios	<b>Aumenta 6 995 millones</b>
Ingresos no tributarios	<b>Aumenta 6 074.7 millones</b>
Ingresos petroleros	<b>Sin variación</b>
Ingresos no petroleros	<b>Aumenta 13 069.7 millones</b>
Ingresos por financiamiento (deuda)	<b>Aumenta 9 195.1 millones</b>

Fuente: elaborado a partir del cuadro precedente.

<sup>8</sup> Las fuentes consultadas no establecen montos diferenciados para el impuesto al ingreso y al activo, respectivamente.

<sup>9</sup> Ninguna de las fuentes consultadas establece montos diferenciados ni conceptos de aprovechamientos.



**CUADRO 15**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2002 POR CLASIFICACIÓN**  
**ADMINISTRATIVA**  
**(millones de pesos)**

<b>CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	<b>AUMENTOS</b>	<b>DISMINUCIONES</b>	<b>BALANCE</b>
Gasto neto total			<b>Aumenta 52 679.9 millones</b>
Poderes y órganos autónomos	- 70 millones al ramo 01	- 201.6 millones al ramo 01 - 4 938.1 millones al ramo 03 - 0.3 millones al ramo 31 - 258.7 millones al ramo 35	<b>Menos 131.8</b> <b>Menos 4938.1</b> <b>Menos 0.3</b> <b>Menos 258.7</b>
Administración Pública Centralizada	-336 millones al ramo 05 - 400 millones al ramo 06 - 4 303.4 millones al ramo 08 - 5 360 millones al ramo 09 - 1 700 millones al ramo 10 - 9 063.4 millones al ramo 11 - 2 354.2 millones al ramo 12  - 350 millones al ramo 15 - 1 616 millones al ramo 16 - 1 000 millones al ramo 17  - 3 451.9 millones al ramo 20  - 500 millones al ramo 36	- 82.5 millones al ramo 02 - 100 millones al ramo 04 - 692.6 millones al ramo 05  - 56.3 millones al ramo 08 - 102.4 millones al ramo 09 - 85.4 millones al ramo 10 - 344.8 millones al ramo 11 - 203.9 millones al ramo 12 - 150 millones al ramo 14 - 26.5 millones al ramo 15 - 162.2 millones al ramo 16 - 105 millones al ramo 17 - 1 186 millones al ramo 18 - 42 millones al ramo 20 - 29 millones al ramo 21 - 12 500 millones al ramo 27 - 120 millones al ramo 36	<b>Menos 82.5</b> <b>Menos 100</b> <b>Aumenta 356.6</b> <b>Aumenta 400</b> <b>Aumenta 4 247.1</b> <b>Aumenta 5 257.6</b> <b>Aumenta 1614.6</b> <b>Aumenta 8 718.6</b> <b>Aumenta 2 150.3</b> <b>Menos 150</b> <b>Aumenta 323.5</b> <b>Aumenta 1 453.8</b> <b>Aumenta 895</b> <b>Menos 1 186</b> <b>Aumenta 3409.9</b> <b>Menos 29</b> <b>Menos 12 500</b> <b>Aumenta 380</b>
Ramos generales	- 3 857 millones al ramo 19 - 14 700 millones al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas del ramo 23  - 1 956 millones al ramo 25 - 12 106.3 millones al ramo 28  - 9 828 millones al ramo 33	- 4 800 millones al ramo 23  - 5 000 millones al ramo 24  - 880.5 millones al ramo 30	<b>Aumenta 3 857</b> <b>Aumenta 9 900</b>  <b>Menos 5 000</b> <b>Aumenta 1 956</b> <b>Aumenta 12 106.3</b>  <b>Menos 880.5</b> <b>Aumenta 9 828</b>
Administración Pública Paraestatal	- 6 000 millones al IMSS - 1 200 millones a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro	- 221.2 millones al IMSS - 2 millones a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro  - 365 millones al ISSSTE - 0.4 millones a CAPUFE - 2 051 millones a CFE - 5 503.5 millones a PEMEX	<b>Aumenta 5 778.8</b> <b>Aumenta 1198</b>  <b>Manos 365</b> <b>Menos 0.4</b> <b>Menos 2 051</b> <b>Menos 5 503.5</b>
<b>TOTAL:</b>	<b>80 152.6 millones</b>	<b>40 510 millones</b>	

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2002). Los totales de disminuciones han sido corregidos en este cuadro, pues la sumatoria realizada en la fuente es incorrecta.

**CUADRO 16**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2002 POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL**  
**(millones de pesos)**

<b>FUNCIÓN</b>	<b>RAMOS</b>	<b>BALANCE</b>
Desarrollo social	- Ramo 11 aumenta 8 718 millones - Ramo 12 aumenta 2 150 millones - Ramo 19 aumenta 3 857 millones - Ramo 20 aumenta 3 409.3 millones	<b>Aumenta 18 134.3 millones</b>
Funciones productivas	- Ramo 08 aumenta 4 247.1 millones - Ramo 09 aumenta 5 257 millones - Ramo 10 aumenta 1 614.6 millones - Ramo 18 aumenta 1 186 millones - Ramo 21 menos 29 millones	<b>Aumenta 12 275.7 millones</b>
Servicio de la deuda	- Ramo 24 menos 5 000 millones - Ramo 30 menos 880.5 millones	<b>Menos 5 880.5 millones</b>
Gasto federal descentralizado	- Ramo 25 aumenta 1 956 millones - Ramo 28 aumenta 12 106 millones - Ramo 33 aumenta 9 828.8 millones - Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas del ramo 23 aumenta 14 700 millones	<b>Aumenta 38 590.8 millones</b>
Seguridad nacional y pública	- Ramo 17 aumenta 895 millones - Ramo 36 aumenta 380 millones	<b>Aumenta 1 275 millones</b>
Poderes y entes públicos autónomos	- Ramo 01 menos 131.8 millones - Ramo 03 menos 4 938 millones - Ramo 35 menos 258.7 millones	<b>Menos 5 328.5 millones</b>
Gestión administrativa del gobierno federal	- Ramo 02 menos 82.5 millones - Ramo 04 menos 100 millones - Ramo 05 menos 356 millones - Ramo 06 aumenta 400 millones - Ramo 14 menos 150 millones - Ramo 15 aumenta 323.5 millones - Ramo 16 aumenta 1 453.8 millones - Ramo 23 menos 4 800 millones <sup>10</sup> - Ramo 27 menos 12 500 millones - Ramo 31 menos 0.3 millones	<b>Menos 15 811.5 millones</b>

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente.

<sup>10</sup> Véase que en análisis administrativo, el ramo 23 aumenta; sin embargo, al reclasificar el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en gasto federal descentralizado, en realidad el gasto del ramo disminuyó.

**CUADRO 17**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2002**  
**CONCEPTOS DE RECAUDACIÓN AFECTADOS**  
**(millones de pesos)**

REDUCCIONES	AUMENTOS
- PEMEX, 6 469.5 millones	- 8 000 millones a “Recuperaciones de capital” (FEIP), aprovechamientos.
	- IEPS, 16 575.8 millones
	- ISR, 47 682 millones
	- 1 499 millones a otros aprovechamientos
TOTAL: 6 469.5 millones	TOTAL: 73 751.8 millones

Fuente: Elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2002b).

**CUADRO 18**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2002: BALANCE FINAL POR**  
**CLASIFICACIÓN DE INGRESOS**  
**(millones de pesos)**

CONCEPTO DE INGRESOS	BALANCE FINAL
Ingresos tributarios del gobierno federal	<b>Aumentan 64 257.8 millones</b>
Ingresos no tributarios del gobierno federal	<b>Aumentan 9 494 millones</b>
Ingresos de organismos y empresas públicos	<b>Menos 6 469.5 millones</b>
Ingresos tributarios	<b>Aumentan 64 257.8 millones</b>
Ingresos no tributarios	<b>Aumentan 3 024.5 millones</b>
Ingresos petroleros	<b>Aumentan 1 530.5 millones<sup>11</sup></b>
Ingresos no petroleros	<b>Aumentan 73 751.8 millones</b>

Fuente: elaborado a partir del cuadro precedente.

<sup>11</sup> Diferencia entre la disminución de los ingresos propios de PEMEX y el aumento tomado del FEIP.

**CUADRO 19**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2003 POR CLASIFICACIÓN**  
**ADMINISTRATIVA**  
**(millones de pesos)**

<b>CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	<b>AUMENTOS</b>	<b>DISMINUCIONES</b>	<b>BALANCE</b>
Gasto neto total			<b>Aumenta 24 665.3 millones</b>
Poderes y órganos autónomos	- 89.4 millones al ramo 01 - 800 millones al ramo 03	- 121.7 millones al ramo 01 - 5 974.7 millones al ramo 03 - 720.5 millones al ramo 22	<b>Menos 32.4</b> <b>Menos 5 174.7</b> <b>Menos 720.5</b>
Administración Pública Centralizada	- 150 millones al ramo 05 - 1 000 millones al ramo 06 - 8 602.6 millones al ramo 08 - 3 500 millones al ramo 09 - 400 millones al ramo 10 - 3 416.9 millones al ramo 11 - 900 millones al ramo 12  - 797.4 millones al ramo 15 - 3 400 millones al ramo 16  - 646 millones al ramo 20  -300 millones al ramo 38	- 346.8 millones al ramo 04 - 203.2 millones al ramo 05 - 1 541.3 millones al ramo 06 - 774.8 millones al ramo 08 - 645.4 millones al ramo 09 - 307.9 millones al ramo 10 - 1 433.5 millones al ramo 11 - 170.1 millones al ramo 12 - 5.6 millones al ramo 13 - 187.5 millones al ramo 14 - 112.1 millones al ramo 15 - 347.7 millones al ramo 16 - 15.9 millones al ramo 17 - 50.2 millones al ramo 18 - 468.7 millones al ramo 20 - 35.3 millones al ramo 21 - 268.6 millones al ramo 27 - 21 millones al ramo 36	<b>Menos 346.8</b> <b>Menos 53.2</b> <b>Menos 541.3</b> <b>Aumenta 7 827.8</b> <b>Aumenta 2 854.6</b> <b>Aumenta 92.1</b> <b>Aumenta 1 983.5</b> <b>Aumenta 729.9</b> <b>Menos 5.6</b> <b>Menos 187.5</b> <b>Aumenta 658.3</b> <b>Aumenta 3 052.3</b> <b>Menos 15.9</b> <b>Menos 50.2</b> <b>Aumenta 177.3</b> <b>Menos 35.3</b> <b>Menos 268.6</b> <b>Menos 21</b> <b>Aumenta 300</b>
Ramos generales	- 3 772 millones al ramo 19 - 215.8 millones al ramo 23 - 2 523.1 millones al ramo 25 - 902.4 millones al ramo 28  - 17 000 millones al ramo 39	- 1 305 millones al ramo 19 - 2 089.6 millones al ramo 23  - 5 198 millones al ramo 30	<b>Aumenta 2 467</b> <b>Menos 1 873.7</b> <b>Aumenta 2 523</b> <b>Aumenta 902.4</b> <b>Menos 5 198</b> <b>Aumenta 17 000</b>
Administración Pública Paraestatal	- 4 772 millones al IMSS - 100 millones al ISSSTE	- 147.2 millones al IMSS - 44.2 millones al ISSSTE - 2 336.9 millones a PEMEX - 99.4 millones a CFE - 51.6 millones a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro - 18.9 millones a CONASUPO	<b>Aumenta 4 624.8</b> <b>Aumenta 55.8</b> <b>Menos 2 336.9</b> <b>Menos 99.4</b> <b>Menos 51.6</b> <b>Menos 18.9</b>
<b>TOTAL:</b>	<b>53 287.6 millones</b>	<b>13 752.5</b>	

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2003).

**CUADRO 20**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2003 POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL**  
**(millones de pesos)**

<b>FUNCIÓN</b>	<b>RAMOS</b>	<b>BALANCE</b>
Desarrollo social	- Ramo 11 aumenta 1 983.5 millones - Ramo 12 aumenta 729.9 millones - Ramo 19 aumenta 2 467 millones - Ramo 20 aumenta 177.3 millones	<b>Aumenta 5 357.7 millones</b>
Funciones productivas	- Ramo 08 aumenta 7 827.8 millones - Ramo 09 aumenta 2 854.6 millones - Ramo 10 aumenta 92.1 millones - Ramo 18 menos 50.2 millones - Ramo 21 menos 35.2 millones	<b>Aumenta 10 689.1 millones</b>
Servicio de la deuda	- Ramo 30 menos 5 198.6 millones	<b>Menos 5 198.6 millones</b>
Gasto federal descentralizado	- Ramo 25 aumenta 2 523 millones - Ramo 28 aumenta 902.4 - Ramo 33 aumenta 165.6 millones - Ramo 39 aumenta 17 000 millones	<b>Aumenta 20 591 millones</b>
Seguridad nacional y pública	- Ramo 13 menos 5.6 millones - Ramo 17 menos 15.2 millones - Ramo 36 menos 21 millones	<b>Menos 41.8 millones</b>
Poderes y entes públicos autónomos	- Ramo 01 menos 32.4 millones - Ramo 03 menos 5 174.7 millones - Ramo 22 menos 720.5	<b>Menos 5 927.6 millones</b>
Gestión administrativa del gobierno federal	- Ramo 04 menos 346.8 millones - Ramo 05 menos 53.2 millones - Ramo 06 menos 541.3 millones - Ramo 14 menos 187.5 millones - Ramo 15 aumenta 685.3 millones - Ramo 16 aumenta 3 052.3 millones - Ramo 23 menos 1873.7 millones - Ramo 27 menos 268.6 millones - Ramo 38 aumenta 300 millones	<b>Menos 766.5 millones</b>

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente.

**CUADRO 21**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2003**  
**CONCEPTOS DE RECAUDACIÓN AFECTADOS**  
**(millones de pesos)**

REDUCCIONES	AUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- IVA, 1 439 millones</li> <li>- IEPS, 9 115 millones</li> <li>- Impuesto sustitutivo del crédito al salario, 1 182.8 millones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ISR, 3 378.2 millones</li> <li>- IEPS, 350 millones</li> <li>- Derecho sobre la extracción de petróleo, 10 899.1 millones</li> <li>- Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo, 6 424 millones</li> <li>- Derecho adicional sobre la extracción de petróleo, 328.8 millones</li> <li>- Productos de intereses, de valores, créditos y bonos, 600 millones</li> <li>- Aprovechamientos a los rendimientos excedentes de PEMEX, 1 307.8 millones</li> <li>- Otros aprovechamientos, 10 800 millones</li> <li>- Ingresos propios de PEMEX, 2 415.6 millones</li> </ul>
TOTAL: 11 736.8 millones	TOTAL: 36 503.5 millones

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2003b).

**CUADRO 22**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2003: BALANCE FINAL POR**  
**CLASIFICACIÓN DE INGRESOS**  
**(millones de pesos)**

CONCEPTO DE INGRESOS	BALANCE FINAL
Ingresos tributarios del gobierno federal	<b>Menos 8 008.6 millones</b>
Ingresos no tributarios del gobierno federal	<b>Aumentan 30 259.6 millones</b>
Ingresos de organismos y empresas públicos	<b>Aumentan 2 415.6 millones</b>
Ingresos tributarios	<b>Menos 8 008.6 millones</b>
Ingresos no tributarios	<b>Aumentan 32 675.2 millones</b>
Ingresos petroleros	<b>Aumentan 12 982.2 millones</b>
Ingresos no petroleros	<b>Aumentan 11 684.4 millones</b>

Fuente: elaborado a partir del cuadro precedente.

## La LIX Legislatura (2003-2006)

**CUADRO 23**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2004 POR CLASIFICACIÓN**  
**ADMINISTRATIVA**  
**(millones de pesos)**

<b>CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	<b>AUMENTOS</b>	<b>DISMINUCIONES</b>	<b>BALANCE</b>
Gasto neto total			<b>Aumenta 13 449.3</b>
Poderes y órganos autónomos		- 1 717.1 millones al ramo 01 - 4 370.2 millones al ramo 03 - 320.5 millones al ramo 22 - 23.2 millones al ramo 35	<b>Menos 1 717.1</b> <b>Menos 4 370.2</b> <b>Menos 320.5</b> <b>Menos 23.2</b>
Administración Pública Centralizada	- 79.2 millones al ramo 08 - 7 300 millones al ramo 09  - 5 026 millones al ramo 11 - 1 500 millones al ramo 12    - 1 000 millones al ramo 16  - 2 200 millones al ramo 20    - 335 millones al ramo 38	- 39.9 millones al ramo 02 - 95.8 millones al ramo 04 - 73.9 millones al ramo 05 - 488.2 millones al ramo 06 - 295.9 millones al ramo 07 - 837.7 millones al ramo 08 - 730.6 millones al ramo 09 - 97.7 millones al ramo 10 - 1 200.1 millones al ramo 11 - 1 949 millones al ramo 12 - 17.3 millones al ramo 13 - 327.7 millones al ramo 14 - 50 millones al ramo 15 - 319.1 millones al ramo 16 - 114 millones al ramo 17 - 18.4 millones al ramo 18 - 31 millones al ramo 20 - 61.1 millones al ramo 21 - 180.7 millones al ramo 27 - 34.6 millones al ramo 32 <sup>12</sup> - 256.9 millones al ramo 36 - 23.8 millones al ramo 37	<b>Menos 39.9</b> <b>Menos 95.8</b> <b>Menos 73.9</b> <b>Menos 488.2</b> <b>Menos 295.9</b> <b>Menos 758</b> <b>Aumenta 6 569</b> <b>Menos 97.7</b> <b>Aumenta 3 825.9</b> <b>Menos 449</b> <b>Menos 17.3</b> <b>Menos 327.7</b> <b>Menos 50</b> <b>Aumenta 680.9</b> <b>Menos 114</b> <b>Menos 18.4</b> <b>Aumenta 2 169</b> <b>Menos 61.1</b> <b>Menos 180.7</b> <b>Menos 34.6</b> <b>Menos 256.9</b> <b>Menos 23.8</b> <b>Aumenta 335</b>
Ramos generales	- 10 800 millones al ramo 23 - 3 000 millones al ramo 25 - 2 450.6 millones al ramo 28  - 638.6 millones al ramo 33  - 7 000 millones al ramo 39	- 288.2 millones al ramo 19 - 57.6 millones al ramo 23 - 288.2 millones al ramo 25  - 3 800 millones al ramo 30  - 3 000 millones al ramo 34	<b>Menos 288.2</b> <b>Aumenta 10 742.4</b> <b>Aumenta 2 711.9</b> <b>Aumenta 2 450.6</b> <b>Menos 3 800</b> <b>Aumenta 638.6</b> <b>Menos 3 000</b> <b>Aumenta 7000</b>
Administración Pública Paraestatal			
<b>TOTAL:</b>	<b>41 329.4</b>	<b>21 108.4</b>	

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2004)

<sup>12</sup> A partir del PEF para 2004, el ramo 32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aparece en los documentos oficiales como parte de los ramos de la Administración Pública Centralizada, y ya no como parte de los órganos autónomos.

**CUADRO 24**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2004 POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL**  
**(millones de pesos)**

<b>FUNCIÓN</b>	<b>RAMOS</b>	<b>BALANCE</b>
Desarrollo social	- Ramo 11 aumenta 3 825.9 - Ramo 12 disminuye 449 - Ramo 19 disminuye 288.2 - Ramo 20 aumenta 2 169	<b>Aumenta 5 257.7</b>
Funciones productivas	- Ramo 08 disminuye 758.5 - Ramo 09 aumenta 6 569.4 - Ramo 10 disminuye 97.7 - Ramo 18 disminuye 18.4 - Ramo 21 disminuye 61.1	<b>Aumenta 5 633.7</b>
Servicio de la deuda	- Ramo 34 disminuye 3 000 - Ramo 30 disminuye 3 800	<b>Menos 6 800</b>
Gasto federal descentralizado	- Ramo 25 aumenta 2 711 - Ramo 28 aumenta 2 450 - Ramo 33 aumenta 638.6 - Ramo 39 aumenta 7 000	<b>Aumenta 12 799.6</b>
Seguridad nacional y pública	- Ramo 07 disminuye 295.9 - Ramo 13 disminuye 17.3 - Ramo 17 disminuye 114 - Ramo 36 disminuye 256.9	<b>Menos 684.1</b>
Poderes y entes públicos autónomos	- Ramo 01 disminuye 1 717.1 - Ramo 03 disminuye 4 730.2 - Ramo 22 disminuye 320.5 - Ramo 35 disminuye 23.2	<b>Menos 6 791</b>
Gestión administrativa del gobierno federal	- Ramo 02 disminuye 39.9 - Ramo 04 disminuye 95.8 - Ramo 05 disminuye 73.9 - Ramo 06 disminuye 488.2 - Ramo 15 disminuye 327.7 - Ramo 15 disminuye 50 - Ramo 16 disminuye 680.9 - Ramo 23 aumenta 10 742.4 - Ramo 27 disminuye 180.7 - Ramo 32 disminuye 34.6 - Ramo 37 disminuye 23.8 - Ramo 38 aumenta 335	<b>Aumenta 9 081.9</b>

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente



**CUADRO 25**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2004**  
**CONCEPTOS DE RECAUDACIÓN AFECTADOS**  
**(millones de pesos)**

REDUCCIONES	AUMENTOS
- IEPS, 1 960.8 millones A. Telecomunicaciones, 1 960.8 millones	- ISR, 10 923.9 millones  - IVA, 1 896 millones
- Ingresos de organismos y empresas, 1 886.6 millones	- Aprovechamientos, 2 732.7 millones 24. Otros, 2 732.9 millones D. Otros, 2732.7 millones <sup>13</sup>
- Derechos, 432.7 millones 1. Servicios que presta el Estado en funciones de Derecho Público, 128.9 millones 2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, 103.9 millones	
TOTAL: 4 280.1 millones	TOTAL: 15 552.6 millones

Fuente: Centro de Estudios de las finanzas Públicas (2004b)

**CUADRO 26**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2004: BALANCE FINAL POR**  
**CLASIFICACIÓN DE INGRESOS**  
**(millones de pesos)**

CONCEPTO DE INGRESOS	BALANCE FINAL
Ingresos tributarios del gobierno federal	<b>Menos 36.9 millones</b>
Ingresos no tributarios del gobierno federal	<b>Aumenta 2 300 millones</b>
Ingresos de organismos y empresas públicos	<b>Menos 1 886.6 millones</b>
Ingresos tributarios	<b>Menos 36.9 millones</b>
Ingresos no tributarios	<b>Aumenta 413.4 millones</b>
Ingresos petroleros	<b>Sin variación</b>
Ingresos no petroleros	<b>Aumenta 2 300 millones</b>

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente

<sup>13</sup> Dejo las ligeras variaciones aritméticas de la fuente original. No se especifican las fuentes concretas de esos recursos en la misma.

**CUADRO 27**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2005 POR CLASIFICACIÓN**  
**ADMINISTRATIVA**  
**(millones de pesos)**

<b>CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	<b>AUMENTOS</b>	<b>DISMINUCIONES</b>	<b>BALANCE</b>
Gasto neto total	74 071.2		
Poderes y órganos autónomos	- 69.7 millones al ramo 01 - 200 millones al ramo 22 - 4.7 millones al ramo 35	- 300 millones al ramo 01 - 5 500 millones al ramo 03	<b>Menos 230.3</b> <b>Menos 5 500</b> <b>Aumenta 200</b> <b>Aumenta 4.7</b>
Administración Pública Centralizada	- 78.9 millones al ramo 04 - 475 millones al ramo 05 - 4 342.5 millones al ramo 06  - 11 670 millones al ramo 09 - 17 120 millones al ramo 09 - 1 724.9 millones al ramo 10 - 12 128 millones al ramo 11 - 5 477.6 millones al ramo 12  - 52.2 millones al ramo 14 - 1996.4 millones al ramo 15 - 8 319.1 millones al ramo 16 - 100.6 millones al ramo 17 - 100 millones al ramo 18 - 2 484 millones al ramo 20  - 40 millones al ramo 27 - 100 millones al ramo 31 - 200 millones al ramo 32 - 444.8 millones al ramo 37  - 1 500 millones al ramo 38	- 216.5 millones al ramo 02 - 665.3 millones al ramo 04 - 930 millones al ramo 05 - 1 205.2 millones al ramo 06 - 817.6 millones al ramo 07 - 414.8 millones al ramo 08 - 428.7 millones al ramo 09 - 239.6 millones al ramo 10 - 4 549 millones al ramo 11 - 909.3 millones al ramo 12 - 279.3 millones al ramo 13 - 108.1 millones al ramo 14  - 793.8 millones al ramo 16 - 673.5 millones al ramo 17 - 41.3 millones al ramo 18 - 775.1 millones al ramo 20 - 82.2 millones al ramo 21 - 81.4 millones al ramo 27 - 13 millones al ramo 31 - 29.5 millones al ramo 32 - 327.5 millones al ramo 37 - 1.8 millones al ramo 37 - 251.2 millones al ramo 38	<b>Menos 216.5</b> <b>Menos 586.4</b> <b>Menos 455</b> <b>Aumenta 3 173</b> <b>Menos 817.6</b> <b>Aumenta 11 255.2</b> <b>Aumenta 16 691.3</b> <b>Aumenta 1485.3</b> <b>Aumenta 7 578</b> <b>Aumenta 4 568</b> <b>Menos 279.3</b> <b>Menos 55.9</b>  <b>Aumenta 7 525.3</b> <b>Menos 572.9</b> <b>Aumenta 58.7</b> <b>Aumenta 1 709.7</b> <b>Menos 82.2</b> <b>Menos 41.4</b> <b>Aumenta 87</b> <b>Aumenta 170.5</b> <b>Aumenta 117.3</b> <b>Menos 1.8</b> <b>Aumenta 1 248</b>
Ramos generales	- 300 millones al ramo 19 - 1 742.4 millones al ramo 23 - 6 395.5 millones al ramo 25 - 7 909.9 millones al ramo 28  - 2 755 millones al ramo 33  - 20 386 millones al ramo 39	- 3 300 millones al ramo 19 - 1.3 millones al ramo 23  - 6 750 millones al ramo 30  - 6 000 millones al ramo 34	<b>Menos 3 000</b> <b>Aumenta 1 741.1</b> <b>Aumenta 6 395.5</b> <b>Aumenta 7 909.9</b> <b>Menos 6 750</b> <b>Aumenta 2 755</b> <b>Menos 6 000</b> <b>Aumenta 20 386</b>
Administración Pública Paraestatal	- 5 299.1 millones a CFE  - 168.2 millones a ISSSTE	- 1 012.7 millones a PEMEX - 468.5 millones a CFE - 173.6 millones a LyFC - 1 786.6 millones a IMSS - 388.4 millones a ISSSTE	<b>Menos 1 012.7</b> <b>Aumenta 4 830.6</b> <b>Menos 173.6</b> <b>Menos 1 786.6</b> <b>Menos 220.2</b>
<b>TOTAL:</b>	<b>113 584.5</b>	<b>39 514.8</b>	

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2005)

**CUADRO 28**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2005 POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL**  
**(millones de pesos)**

<b>FUNCIÓN</b>	<b>RAMOS</b>	<b>BALANCE</b>
Desarrollo social	- Ramo 11 aumenta 7 578.1 millones - Ramo 12 aumenta 4 568.3 millones - Ramo 19 disminuye 3 000 millones - Ramo 20 aumenta 1 709.7 millones	<b>Aumenta 10 856.1</b>
Funciones productivas	- Ramo 08 aumenta 11 255.2 millones - Ramo 09 aumenta 16 691.3 millones - Ramo 10 aumenta 1 485.3 millones - Ramo 18 aumenta 58.7 millones - Ramo 21 disminuye 82.2 millones	<b>Aumenta 29 408.3</b>
Servicio de la deuda	- Ramo 30 disminuye 6 750 millones - Ramo 34 disminuye 6 000 millones	<b>Menos 12 750</b>
Gasto federal descentralizado	- Ramo 25 aumenta 6 396.5 millones - Ramo 28 aumenta 7 909.9 millones - Ramo 33 aumenta 2 755.5 millones - Ramo 39 aumenta 20 386 millones	<b>Aumenta 37 447.9</b>
Seguridad nacional y pública	- Ramo 07 disminuye 817.6 millones - Ramo 13 disminuye 279.3 millones - Ramo 17 disminuye 572.9 millones - Ramo 36 aumenta 117.3 millones	<b>Menos 1 552.5</b>
Poderes y entes públicos autónomos	- Ramo 01 disminuye 230.3 millones - Ramo 03 disminuye 5 500 millones - Ramo 22 aumenta 200 millones - Ramo 35 aumenta 4.5 millones	<b>Menos 5 525.8</b>
Gestión administrativa del gobierno federal	- Ramo 02 disminuye 216.5 millones - Ramo 04 disminuye 586.4 millones - Ramo 05 disminuye 455 millones - Ramo 06 aumenta 3 137.3 millones - Ramo 14 disminuye 55.9 millones - Ramo 15 aumenta 1 996.4 millones - Ramo 16 aumenta 7 523.3 millones - Ramo 23 aumenta 1 741.1 millones - Ramo 27 disminuye 41.4 millones - Ramo 31 aumenta 87 millones - Ramo 32 aumenta 170.5 millones - Ramo 37 disminuye 1.8 millones - Ramo 38 aumenta 1 248.8 millones	<b>Aumenta 14 547.4</b>

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente.

**CUADRO 29**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2005**  
**CONCEPTOS DE RECAUDACIÓN AFECTADOS**  
**(millones de pesos)**

REDUCCIONES	AUMENTOS
- Impuesto al Activo, 5 667 millones	- ISR, 18 180 millones
- IEPS, 19 148.5 millones	- IVA, 13 399.1 millones
A. Gasolina, diesel, gas natural y gas licuado de petróleo, para combustión automotriz, 19 148.5 millones	- Derechos, 249 millones
- Ingresos de organismos y empresas, 1 886.6 millones	1. Servicios que presta el Estado en funciones de Derecho Público, 249 millones
3. Superavit de organismos y empresas de control presupuestario directo, 1 512.6 millones <sup>14</sup>	3. Derecho sobre hidrocarburos, 49 509.1 millones
	A. Derecho sobre extracción de petróleo, 29 028.1 millones
	B. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo, 20 184.8 millones
	C. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo, 296.2 millones
	- Aprovechamientos, 9 436 millones
	21. Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, 8 936.2 millones <sup>15</sup>
	- Ingresos de organismos y empresas, 1 886.6 millones
	1. Ingresos propios de organismos y empresas, 1 886.5 millones
	A. Petróleos Mexicanos, 1 886.6 millones
	- Ingresos derivados de financiamientos, 6 347.7 millones
	1. Endeudamiento neto Gobierno Federal, 4 835.1 millones
	A. Interno, 4 835.1 millones <sup>16</sup>
TOTAL: 26 702.1 millones	TOTAL: 99 007.5 millones

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2004a)

<sup>14</sup> Los números en la fuente sobre aumentos y disminuciones no cuadran aritméticamente. Sin embargo, dejo las cifras tal como aparecen en la fuente oficial simplemente señalando la incongruencia respectiva.

<sup>15</sup> Ocurre lo mismo en este concepto.

<sup>16</sup> Ocurre lo mismo en este concepto.

**CUADRO 30**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2005: BALANCE FINAL POR**  
**CLASIFICACIÓN DE INGRESOS**  
**(millones de pesos)**

<b>CONCEPTO DE INGRESOS</b>	<b>BALANCE FINAL</b>
Ingresos tributarios del gobierno federal	<b>Aumenta 6 754.3</b>
Ingresos no tributarios del gobierno federal	<b>Aumenta 9 685</b>
Ingresos de organismos y empresas públicos	<b>Sin variación</b>
Ingresos tributarios	<b>Aumenta 6 763.6</b>
Ingresos no tributarios	<b>Aumenta 16 032.7</b>
Ingresos petroleros	<b>Aumenta 108 507.9</b>
Ingresos no petroleros	<b>Menos 19 731.4</b>

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente

**CUADRO 31**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2006 POR CLASIFICACIÓN**  
**ADMINISTRATIVA**  
**(millones de pesos)**

<b>CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	<b>AUMENTOS</b>	<b>DISMINUCIONES</b>	<b>BALANCE</b>
Gasto neto total	118 872		
Poderes y órganos autónomos	- 56.6 millones al ramo 01	- 906 millones al ramo 01 - 5 151.9 millones al ramo 03 - 1 028.5 millones al ramo 22 - 123.5 millones al ramo 35	<b>Menos 849.4</b> <b>Menos 5 151.9</b> <b>Menos 1 028.5</b> <b>Menos 123.5</b>
Administración Pública Centralizada	- 328.5 millones al ramo 04  - 1 373.3 millones al ramo 06 - 862.5 millones al ramo 07 - 13 588.8 millones al ramo 08 - 13 595 millones al ramo 09 - 901.4 millones al ramo 10 - 12 523.6 millones al ramo 11 - 3 331.5 millones al ramo 12 - 137.5 millones al ramo 13 - 9.3 millones al ramo 14 - 1 576.5 millones al ramo 15 - 4 378.7 millones al ramo 16 - 114.2 millones al ramo 17  - 299.8 millones al ramo 20      - 550 millones al ramo 36  - 1 000 millones al ramo 38	- 6.7 millones al ramo 02 - 23.4 millones al ramo 04 - 19.8 millones al ramo 05 - 118.5 millones al ramo 06 - 162.5 millones al ramo 07 - 47.4 millones al ramo 08 - 34.9 millones al ramo 09 - 18.2 millones al ramo 10 - 421.6 millones al ramo 11 - 94.6 millones al ramo 12 - 55.6 millones al ramo 13 - 9.6 millones al ramo 14 - 9.7 millones al ramo 15 - 43.8 millones al ramo 16 - 50 millones al ramo 17 - 6.9 millones al ramo 18 - 213.2 millones al ramo 20 - 3.5 millones al ramo 21 - 8.2 millones al ramo 27 - 3.6 millones al ramo 31 - 6.4 millones al ramo 32 - 36.8 millones al ramo 36 - 0.5 millones al ramo 37 - 19.8 millones al ramo 38	<b>Menos 6.7</b> <b>Aumenta 305.1</b> <b>Menos 19.8</b> <b>Aumenta 1 254.8</b> <b>Aumenta 700</b> <b>Aumenta 13 541.4</b> <b>Aumenta 13 560.1</b> <b>Aumenta 883.2</b> <b>Aumenta 12 102</b> <b>Aumenta 3 236.6</b> <b>Aumenta 81.9</b> <b>Menos 0.3</b> <b>Aumenta 1 566.8</b> <b>Aumenta 4 334.9</b> <b>Aumenta 64.2</b> <b>Menos 6.9</b> <b>Aumenta 86.6</b> <b>Menos 3.5</b> <b>Menos 8.2</b> <b>Menos 3.6</b> <b>Menos 6.4</b> <b>Aumenta 513.2</b> <b>Menos 0.5</b> <b>Aumenta 980.2</b>
Ramos generales	- 1 890.8 millones al ramo 19 - 5 000 millones al ramo 23 - 1 500 millones al ramo 24 - 4 332 millones al ramo 25 - 7 983.1 millones al ramo 28 - 1 623.2 millones al ramo 30 - 3 066.3 millones al ramo 33 - 22 500 millones al ramo 39	- 26 572.4 millones al ramo 19 - 249.9 millones al ramo 23	<b>Menos 24 681.6</b> <b>Aumenta 4 750.1</b> <b>Aumenta 1 500</b> <b>Aumenta 4 332</b> <b>Aumenta 7 983.1</b> <b>Aumenta 1 623.2</b> <b>Aumenta 3 066.3</b> <b>Aumenta 22 500</b>
Administración Pública Paraestatal	- 6 283.3 millones a CFE  - 26 572.4 millones a IMSS - 876.4 millones a ISSSTE	- 363.5 millones a PEMEX - 178.6 millones a CFE - 63.7 millones a LyFC - 625.8 millones a IMSS - 143 millones a ISSSTE	<b>Menos 363.5</b> <b>Aumenta 6 104.7</b> <b>Menos 63.7</b> <b>Aumenta 25 946.6</b> <b>Aumenta 733.4</b>
<b>TOTAL:</b>	<b>136 618.7</b>	<b>36 840.1</b>	

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006).

**CUADRO 32**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF PARA 2006 POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL**  
**(millones de pesos)**

<b>FUNCIÓN</b>	<b>RAMOS</b>	<b>BALANCE</b>
Desarrollo social	- Ramo 11 aumenta 12 102 millones - Ramo 12 aumenta 3 236.6 millones - Ramo 19 disminuye 24 682.6 millones - Ramo 20 aumenta 86.6 millones	<b>Menos 9 256.8</b>
Funciones productivas	- Ramo 08 aumenta 13 541.4 millones - Ramo 09 aumenta 13 560.1 millones - Ramo 10 aumenta 883.2 millones - Ramo 18 disminuye 6.9 millones - Ramo 21 disminuye 3.5 millones	<b>Aumenta 27 974.3</b>
Servicio de la deuda	- El ramo 24 disminuye 1 500 millones - El ramo 30 disminuye 1 623.2 millones	<b>Menos 3 123.2</b>
Gasto federal descentralizado	- El ramo 25 aumenta 4 322 millones - El ramo 28 aumenta 7 983.1 millones - El ramo 33 aumenta 3 066.3 millones - El ramo 39 aumenta 22 500 millones	<b>Aumenta 37 871.4</b>
Seguridad nacional y pública	- El ramo 07 aumenta 700 millones - El ramo 13 aumenta 81.9 millones - El ramo 17 aumenta 64.2 millones - El ramo 36 aumenta 513.2 millones	<b>Aumenta 1 359.3</b>
Poderes y entes públicos autónomos	- El ramo 01 disminuye 849.4 millones - El ramo 03 disminuye 5 151.9 millones - El ramo 22 disminuye 1 028.5 millones - El ramo 35 disminuye 123.5 millones	<b>Menos 7 153.3</b>
Gestión administrativa del gobierno federal	- El ramo 02 disminuye 6.7 millones - El ramo 04 aumenta 305.1 millones - El ramo 05 disminuye 19.8 millones - El ramo 06 aumenta 1 254.8 millones - El ramo 14 disminuye 0.3 millones - El ramo 15 aumenta 1 566.8 millones - El ramo 16 aumenta 4 334.9 millones - El ramo 17 aumenta 64.2 millones - El ramo 23 aumenta 4 750.1 millones - El ramo 27 disminuye 8.2 millones - El ramo 31 disminuye 3.6 millones - El ramo 32 disminuye 6.4 millones - El ramo 37 disminuye 0.5 millones - El ramo 38 aumenta 980.2 millones	<b>Aumenta 13 210.6</b>

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro precedente.

**CUADRO 33**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2006**  
**CONCEPTOS DE RECAUDACIÓN AFECTADOS**  
**(millones de pesos)**

REDUCCIONES	AUMENTOS
- IEPS, 37 964.1 millones A. Gasolinas, Diesel para Combustión Automotriz, 37 964.1 millones	- ISR, 22 957 millones - IVA, 5 080.7 millones - Impuesto a los rendimientos petroleros, 4 838.5 millones
- Derechos, 2 610 millones 1. Servicios que presta el Estado en funciones de Derecho Público, 8.6 millones A. Economía, 11.3 millones J. Comunicaciones y Transportes, 6.9 millones 2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, 12.9 millones	- Derechos, 39 838.1 millones 1. Servicios que presta el Estado en funciones de Derecho Público, 8.6 millones K. Medio Ambiente y Recursos Naturales, 6.5 millones B. Derechos sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, 39 823 millones
D. Comunicaciones y Transportes, 12.2 millones 3. Derecho a los hidrocarburos, 2 588.5 millones	- Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago, 50 931.7 millones
	- Ingresos de Organismos y Empresas, 31 458.8 millones 1. Ingresos propios de organismos y empresas, 31 458.8 millones A. PEMEX, 31 458.8 millones
	- Ingresos derivados de financiamientos, 42 782.7 millones 1. Endeudamiento neto del gobierno federal, 17 607.2 millones A. Interno, 17 607.2 millones 3. Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo, 25 175.5 millones
	TOTAL: 193 049 millones
TOTAL: 40 574.1 millones	

Fuente: elaboración propia a partir de *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 2006* y “Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público con Proyecto de Dictamen de la Iniciativa de Ley de Ingresos para 2006”, en *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 7 de septiembre y 11 de noviembre de 2005, respectivamente; y *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.*, en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 2005.



**CUADRO 34**  
**INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF PARA 2003: BALANCE FINAL POR**  
**CLASIFICACIÓN DE INGRESOS**  
**(millones de pesos)**

<b>CONCEPTO DE INGRESOS</b>	<b>BALANCE FINAL</b>
Ingresos tributarios del gobierno federal	<b>Menos 9926.4 millones</b>
Ingresos no tributarios del gobierno federal	<b>Aumenta 48 336.8 millones</b>
Ingresos de organismos y empresas públicos	<b>Aumenta 56 634.3 millones</b>
Ingresos tributarios	<b>Menos 9 926.4</b>
Ingresos no tributarios	<b>Aumenta 122 577.6 millones</b>
Ingresos petroleros	<b>Aumenta 35 567.7 millones</b>
Ingresos no petroleros	<b>Aumenta 81 192.4 millones</b>

Fuente: elaborado a partir del cuadro precedente.

**APÉNDICE 2**  
**MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO**  
**FEDERAL, 1997-2005**

**LVII LEGISLATURA 1997-2000**

**CAMBIOS INTRODUCIDOS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL PARA 1999**  
**PEF**

<b>CAMBIOS EN ASIGNACIONES</b>
<p><b>APROBADOS EN LO GENERAL (DICTAMEN)</b></p> <p>AUMENTOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se aumentan 267.8 millones de pesos del Programa Nacional de Reforestación al Ramo Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.</li> <li>- Se aumentan los recursos del ramo 33 como sigue: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Se aumentan 1 667.2 millones de pesos tomados del ramo 12 SSa – recursos del DIF- para el 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.</li> <li>b) Se aumentan 1 988.1 millones al Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33, tomados del Comité Administrador del programa Federal de Construcción de Escuelas del ramo 11 SEP.</li> <li>c) Se aumentan 6 400 millones para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios del ramo 33, tomando los recursos del ramo 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero.</li> </ul> </li> <li>- Se aumentan 30 millones de pesos al ramo 20 Sedesol, tomados del ramo 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza para programas de desarrollo social de pueblos indígenas.</li> </ul> <p>DISMINUCIONES:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reducen 400 millones al ramo 22 IFE para compensar parte de los aumentos arriba descritos.</li> <li>- Se reducen 1 400 millones de pesos al ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas para compensar parte de los aumentos propuestos.</li> <li>- Se reducen 1 035.8 millones al ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.</li> </ul> <p><b>APROBADOS EN LOS PARTICULAR (PLENO)</b>  Ninguno</p>
<b>OTROS CAMBIOS</b>
<p><b>APROBADOS EN LO GENERAL (DICTAMEN)</b></p> <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> </ul>

- Se reforma el artículo 20 para mostrar la disminución a las Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero.
- Se reforma el artículo 26 a fin de mostrar el monto reasignado del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- Se reforma el segundo párrafo del artículo 27.
- Se reforma el artículo 44 para acotar la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en la asignación de los ingresos excedentes, estableciendo su aplicación específica para fortalecer las haciendas municipales.
- Se adiciona un artículo 45 para establecer las medidas que deberá tomar el Ejecutivo Federal en caso de disminución de los ingresos previstos.
- Se reforma el artículo 59 a fin de limitar la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de estímulos económicos para los servidores públicos.
- Se reforma el artículo 60 a fin de limitar la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de estímulos económicos para los servidores públicos.
- Se reforma el artículo 61 a fin de limitar la discrecionalidad del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de estímulos económicos para los servidores públicos.
- Se reforma el artículo 84.
- 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.
- Se adiciona un artículo transitorio décimo.
- Se adiciona un artículo transitorio primero.
- Se adiciona un artículo transitorio décimo segundo.
- Se adiciona un artículo transitorio décimo tercero.
- Se adiciona un artículo transitorio décimo cuarto.
- Se elimina el artículo 36 y su contenido se incorpora a un nuevo artículo 45.

#### **APROBADOS EN LO PARTICULAR (PLENO)**

- Se modifica 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.
- Se adiciona 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.

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.

### **CAMBIOS INTRODUCIDOS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL PARA 1999**

#### **PEF**

#### **CAMBIOS EN ASIGNACIONES**

##### **APROBADOS EN LO GENERAL (DICTAMEN)**

##### **AUMENTOS:**

- Aumenta el ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios en 3 182.2 millones de pesos.
- Aumenta el ramo 33 en 4 644.2 millones para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.

##### **REDUCCIONES:**

- Se reduce el gasto neto total en 10,670.4 millones .
- Se reduce el ramo 01 Poder Legislativo Federal por 60 millones de pesos.
- Se reduce el ramo 03 Poder Judicial por 580 millones.
- Se reduce el ramo 22 IFE por 400 millones de pesos.
- Se reduce el ramo 02 Presidencia de la República por 4 473.7 millones en materia de adquisición de

combustibles, gastos de alimentación y utensilios, servicios de asesoría y estudios, gastos en servicios de 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.

- Se reduce el ramo 23 en 360 millones del Fondo de Desastres Naturales.
- Se reduce el ramo 29 Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca en 22 195.2 millones.
- Se reduce el ramo 33 en 1 300 millones en el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, el Fondo de Aportaciones Múltiples y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

**APROBADOS EN LO PARTICULAR (PLENO)**

Ninguno

**OTROS CAMBIOS**

**APROBADOS EN LO GENERAL (DICTAMEN)**

- Se reforma el artículo 4.
- Se reforma el artículo 5 para mostrar la disminución por 10 mil 670 millones 400 mil pesos al gasto neto total.
- Se reforman los artículos 6, 7, 8, 9, 10, para mostrar las modificaciones descritas.
- Se reforma el artículo 11 a fin de mostrar los ajustes arriba descritos en las asignaciones al Ejecutivo Federal.
- Se reforma el artículo 11 a fin de mostrar la disminución al Fondo de Desastres Naturales.
- 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.
- Se reforma el artículo 15.
- 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.
- Se reforma el artículo 20.
- Se reforma y adiciona el artículo 34.
- Se reforma y adiciona el artículo 37.
- Se reforma el artículo 38.
- Se adiciona el artículo 40.
- Se reforma el artículo 45.
- Se reforma el artículo 68.
- Se reforma el artículo 76.
- Se adiciona un artículo octavo transitorio.
- Se adiciona un artículo noveno transitorio.
- Se adiciona un artículo décimo transitorio.
- Se adiciona un artículo décimo primero transitorio.
- Se adiciona un artículo décimo segundo transitorio.
- Se adiciona un artículo décimo tercero transitorio.
- Se adiciona un artículo décimo cuarto transitorio

**APROBADOS EN LOS PARTICULAR (PLENO)**

Ninguno

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". *Gaceta Parlamentaria*.

**LIF**

**CAMBIOS EN PREVISIONES DE INGRESOS**

**REDUCCIONES:**

- Se reduce el ISR de las empresas de 34% a 32 %, implicando una disminución de recursos por 5 579 millones
- Se rechazó la propuesta del Ejecutivo Federal de eliminar la tasa 0 de IVA para todos los exportadores indirectos, implicando una reducción de ingresos por 650 millones
- Se rechazó la creación de un impuesto especial al servicio telefónico, con lo cual disminuyeron los ingresos por 13 643.5 millones, lo cual implicó las siguientes reducciones:
  - a) 11 187.7 millones por el impuesto especial
  - b) 843.6 millones de IVA
  - c) 1 611.2 millones de ISR
- Se modificó a la baja la estimación del precio del petróleo implicando una reducción de 16 192 millones
- Se redujo a 1 700 millones de pesos el techo de endeudamiento autorizado al gobierno del DF debido a un subejercicio de recursos en el año fiscal corriente.

**AUMENTOS:**

- Se aumentó el precio de diesel automotriz por un total de 1 466 millones
- Se aumentó en 8 281 millones la Recaudación Federal Participable (RFP) a fin de elevar los recursos para el gasto federal descentralizado a 140 963.1 millones.

**OTROS CAMBIOS**

- Se modificó el artículo 5 a fin de facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para expedir reglas y medidas que favorecieran y facilitaran el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.
- Se modificó el artículo 9 a fin de establecer la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar en el mes de marzo de 1999, los conceptos y montos de los ingresos que por aprovechamientos hayan percibido, así como de los enteros efectuados a la Tesorería de la Federación por dichos conceptos, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior
- Para establecer la misma obligación, fue modificado también el artículo 11.
- Se modificó la numeración de los artículos, incorporando al artículo 15 -14 de la iniciativa- las fracciones V, VI, VII y VIII, relativos a la incorporación de subsidios contenidos en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y en la Resolución Miscelánea Fiscal de 1998.
- Nuevamente el artículo 15 fue modificado a fin de precisar en la fracción I que el beneficio a las empresas agropecuarias y forestal sea para las que tributan en el régimen simplificado. Además, se aclaró la fracción VI para contemplar un estímulo para los contribuyentes de los sectores agrícola, ganadero y pesquero que adquieran y utilicen el diesel para su consumo final, y haciendo extensivo dicho beneficio al sector minero. Finalmente, en el inciso a) de dicha fracción fue agregada la palabra *locomotoras*.
- El mismo artículo fue modificado una vez más a fin de introducir una fracción IX correspondiente a estímulos fiscales para la investigación y desarrollo.
- Se modificó el artículo 21 para eximir a los trabajadores del impuesto sobre la renta por los ingresos derivados de préstamos para la adquisición de bienes para ampliación y construcción de bienes inmuebles destinados a casa habitación estableciendo que fuese igual al otorgado para 1998.
- Se exhortó al Ejecutivo para que estableciera aranceles para las importaciones definitivas provenientes de los países con los que México no ha celebrado tratados de libre comercio a fin de generar recursos adicionales para financiar el gasto público.
- Se propuso al Ejecutivo Federal que emitiera un Decreto conteniendo la exención del impuesto al activo para las pequeñas y medianas empresas, considerando un nivel de ingresos equivalente a diez millones de pesos en su ejercicio anterior.

Fuente: elaboración propia a partir de "De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con dictamen de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999". *Gaceta Parlamentaria*.

**CAMBIOS INTRODUCIDOS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL PARA 2000**

## PEF

## CAMBIOS EN ASIGNACIONES

## APROBADOS EN LO GENERAL (DICTAMEN)

## AUMENTOS

- Aumenta el gasto neto tal en 7 499 millones.
- Aumento 829.5 millones el ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
- Aumenta 188.5 millones el ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- Aumenta 400 millones el ramo Comisión Federal de Electricidad.
- Aumenta 300 millones el ramo 06 para el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda.
- Aumenta 1 150 millones el ramo 08 Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, distribuidos en:
  - a) 1 000 millones Programa Apoyos a la Comercialización del Sector Agropecuario y
  - b) 150 millones de pesos para el Programa Alianza para el Campo.
- Aumenta 60 millones el ramo 10 para el Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa a través de los Centros Regionales para la Competitividad Empresarial.
- Aumenta 2 000 millones de pesos el ramo 11 Educación Pública, distribuidos de la siguiente forma:
  - a) 350 millones de pesos en subsidios para universidades públicas;
  - b) 300 millones de pesos al Fondo para la Modernización de la Educación (Fomes);
  - c) 50 millones de pesos para el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep);
  - d) 300 millones de pesos para infraestructura de universidades estatales;
  - e) 200 millones de pesos para la infraestructura de institutos tecnológicos;
  - f) 700 millones de pesos para la construcción y mantenimiento de la infraestructura en educación básica (CAPFCE) y
  - g) 100 millones de pesos para la edición de libros educativos.
- Aumenta 300 millones el ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal para el apoyo de la carrera magisterial.
- Aumenta 400 millones el ramo 16 Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca:
  - a) 100 millones de pesos para fortalecer los programas de áreas naturales protegidas y nacional de reforestación y
  - b) 300 millones de pesos para el tratamiento de aguas residuales por parte de la Comisión Nacional del Agua.
- Aumenta 3 000 millones el ramo IMSS 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.
- Aumenta 1 250 millones el ramo 20 Desarrollo Social, distribuidos de la siguiente manera:
  - a) 100 millones de pesos para el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo),
  - b) 400 millones de pesos para el Programa de Vivienda Progresiva Vivah,
  - c) 400 millones de pesos para el Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla (Fidelist),
  - d) 150 millones de pesos para Liconsa y
  - e) 200 millones de pesos para Diconsa.
- Aumenta 170 millones el ramo 21 Turismo para el Consejo de Promoción Turística de México S.A. de C.V.
- Aumenta 6 870 millones el ramo 23 para la creación del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
- Aumenta 400 millones el ramo Compañía Federal de Electricidad (CFE) por el incremento en costos debido al ajuste del precio del petróleo.

## REDUCCIONES:

- Se reducen 150 millones al ramo 03 Poder Judicial.
- Se reducen 250 millones al ramo 01 Poder Legislativo.
- Se reducen 2 900 millones al ramo 34 IPAB Erogaciones para Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca (la reducción final fue de 400 millones, pues en el Pleno le fueron restituidos 2 500 millones)
- El Ejecutivo debería realizar ahorros por un total de 9 423 700 000 en dependencias y programas a su cargo.

**APROBADOS EN LOS PARTICULAR (PLENO)**

- Se aumentan 2 500 millones al ramo 34 IPAB a propuesta del diputado Fidel Herrera Beltrán del PRI

**OTROS CAMBIOS****APROBADOS EN LO GENERAL (DICTAMEN)**

- Se reforma el artículo 2.
- Se reforma el artículo 3.
- 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.
- Se reforma el artículo 5 para mostrar la reducción al Poder Legislativo.
- Se reforma el artículo 6 para mostrar la reducción al Poder Judicial.
- 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.
- Se reforma el artículo 11 para mostrar el aumento a la Comisión Federal de Electricidad y las asignaciones a las filiales de PEMEX.
- Se reforma el artículo 12.
- 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 aquéllas para programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, y se adiciona un párrafo segundo.
- Se reforman tercero, cuarto y quinto del artículo 14.
- Se reforma el artículo 16 para garantizar mayor transparencia y claridad en el ejercicio del presupuesto destinado a programas de desarrollo social.
- Se reforma el párrafo primero y la fracción tercera del artículo 17.
- 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.
- Se reforman los párrafos segundo y último del artículo 19.
- Se reforma el párrafo segundo del artículo 21.
- Se adiciona un último párrafo al artículo 23.
- Se reforman los párrafos segundo y último del artículo 25.
- Se adicionan tres párrafos al artículo 26.
- Se reforma el artículo 27.
- Se adiciona un párrafo quinto al artículo 32.
- Se reforma el artículo 35.
- Se reforma el artículo 36.
- Se reforma la fracción I del artículo 37.
- Se reforma el artículo 38.
- Se reforma el artículo 39.
- Se reforma el artículo 41.
- Se reforma el párrafo segundo del artículo 42.
- Se adiciona un último párrafo al artículo 51.
- Se reforma el artículo 52.
- Se adiciona un párrafo segundo al artículo 54.
- Se reforma el párrafo primero y se adiciona un párrafo tercero al artículo 55.
- Se reforman las fracciones I y III del artículo 67.
- Se reforma el artículo 73.
- Se reforma el párrafo primero del artículo 74.
- Se adiciona una fracción VIII al artículo 75.
- Se reforman los párrafos segundo y tercero del artículo 76.
- Se reforma el artículo 77.
- Se reforma el artículo 79.

- Se adiciona un artículo 81-BIS.
- Se adiciona un título sexto a fin de establecer las condiciones a cumplir para la reasignación de recursos presupuestales.
- Se reforma el artículo sexto transitorio.
- Se reforma el artículo noveno transitorio.
- Se adiciona un artículo décimo primero.
- Se adiciona un artículo décimo primero.
- Se adiciona un artículo décimo segundo.
- Se adiciona un artículo décimo tercero.
- Se adiciona un artículo décimo cuarto.
- Se adiciona un artículo décimo quinto.
- Se adiciona un artículo décimo sexto.
- Se adiciona un artículo décimo séptimo.
- Se adiciona un artículo décimo octavo.

**APROBADOS EN LO PARTICULAR (PLENO)**

Ninguno.

Fuente: elaboración propia a partir de “Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Publica, 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.

**LIF**

**CAMBIOS EN PREVISIONES DE INGRESOS**

**REDUCCIONES:**

- Disminuye el IEPS por 2 236.1 millones

**AUMENTOS:**

- Aumentan la previsiones de ingresos del sector público presupuestario en 7 494.3 millones.
- Aumenta el IVA por 290.5 millones
- Aumenta el Impuesto a las Importaciones en 4.4 millones
- Aumenta el Derecho sobre la extracción de petróleo 4 803.3 millones
- Aumenta el Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo 2 081.2 millones
- Aumenta el Derecho adicional sobre la extracción de petróleo por 197.6 millones
- Aumentan los Aprovechamientos a los rendimientos excedentes de PEMEX en 1 798.7 millones
- Aumentan los ingresos propios de PEMEX por 24 millones

**OTROS CAMBIOS**

- Se modificó el artículo 2 para establecer la facultad al Banco de México para actuar como agente financiero del IPAB, con el objeto de reducir el costo financiero de sus pasivos del Instituto, a través de la disminución de la tasa a la que los instrumentos sean colocados.
- Se modificó el artículo 2 eliminando la obligación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario para mantenerse en todo momento dentro de los límites autorizados en la Ley de Protección al Ahorro Bancario en sus operaciones dado que no constituían endeudamiento extra para dicho organismo.
- Se modificó el sexto párrafo del artículo 2, creando un artículo 2-A referente al límite de endeudamiento del Gobierno del Distrito Federal. Además, se establecieron ciertos lineamientos para inducir una mayor transparencia en el ejercicio y aplicación en los recursos derivados del endeudamiento que le fue autorizado al Distrito Federal para el 2000.
- Se modificó el artículo 4 dado que las fracciones contenidas en el mismo no seguían un orden numérico progresivo, por lo que modificó la numeración para darle la continuidad correcta.
- Fue modificado el artículo 14 a fin de facultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cancelar por incosteabilidad los créditos cuyo importe al 31 de diciembre de 1999 hubiera sido inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 2,500 unidades de inversión (UDIS). La cancelación de dichos créditos por única vez liberaba al contribuyente de su pago
- Se modificó la fracción VIII del artículo 15 para incorporar un tercer párrafo, con el objeto de otorgar la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para emitir la reglas necesarias para



simplificar la obtención de la devolución del monto del IEPS para las personas que adquirieran diesel para uso final en actividades agropecuarias o silvícolas. Así mismo, fue modificada la fracción para clarificar el otorgamiento de estímulos fiscales del impuesto sobre la renta a los contribuyentes que realizan actividades de desarrollo e investigación.

- Fue modificado el artículo 21 para establecer un gravamen máximo de 15% en los ingresos de servicios por préstamo de un servicio personal subordinado por parte de los trabajadores.
- Se realizaron diversas modificaciones de forma relativas a puntuación, referencias, precisiones de redacción o erratas menores.

Fuente: elaboración propia a partir de “De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000”. *Gaceta Parlamentaria y Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*.

## LVIII LEGISLATURA 2000-2003

### CAMBIOS INTRODUCIDOS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL PARA 2001

#### PEF

#### CAMBIOS EN ASIGNACIONES

##### APROBADOS EN LO GENERAL (DICTAMEN)

##### AUMENTOS:

- Se incrementan 4 000 millones al ramo 08 Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para programas de apoyo productivo al desarrollo rural, cantidad que se distribuye de la siguiente manera:
  - 1 354 millones al Programas de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales.
  - 1 157 millones al Programa Alianza para el Campo.
  - 65 millones al Fideicomiso de Riesgo Compartido.
  - 289 millones al Programa de Apoyos Directos al Campo.
  - 50 millones al Programa de Empleo Temporal.
  - 1 185 millones al Programa de Fondo de Apoyo Especial a la Inversión.
- Se incrementan 500 millones al ramo 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.
- Se incrementan 1 405.1 millones al ramo 11 Educación Pública, de los cuales:
  - a) 180 millones para el Programa de Mejoramiento al Profesorado,
  - c) 100 millones para el Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES),
  - c) 200 millones para inversión en educación superior,
  - d) 100 millones para el Sistema SEP-CONACYT, y
  - e) 825.1 millones para medidas salariales y creación de plazas.
- Se incrementan 2 500 millones al ramo 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.
- Se aumentan 13 157.7 millones al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas del ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.

- Se incrementan 9 610.6 millones del ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
- Se incrementan en 1 593.9 millones al ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, derivado del ajuste a la estimación de la Recaudación Federal Participable.
- Se incrementan 2 015.1 millones al ramo 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:
  - 174.9 millones para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
  - 1 783.3 millones para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de los cuales 1 618.9 millones corresponden a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
  - 56.9 millones para el Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Se incrementan 400 millones al ramo 06 SHCP para el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).
- Se incrementan 100 millones al ramo 20 Sedesol para el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).
- Se incrementan 400 millones al ramo 11 SEP para la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Se incrementan 180 millones al ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para actividades de pesca.
- Se incrementan 100 millones para el ramo 15 Reforma Agraria, para fondos de tierras y promoción de proyectos productivos.
- Se incrementan 150 millones al ramo 20 20 Desarrollo Social, de los cuales:
  - a) 50 millones para jornaleros agrícolas y
  - b) 100 millones para el Instituto Nacional Indigenista.
- Se incrementan en 50 millones para el ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales, para proyectos forestales en zonas indígenas.
- Se incrementan 120 millones para el ramo 12 Salud, de los cuales:
  - a) 30 millones al Consejo Nacional del SIDA (CONASIDA); y
  - b) 90 millones para infraestructura de salud en Oaxaca.
- Se incrementan 100 millones al ramo 01 Poder Legislativo, de las cuales
  - a) 80 millones a la Cámara de Diputados, y
  - b) 20 millones a la Cámara de Senadores.
- Se incrementan 130 millones las erogaciones para acciones a favor de la mujer, de los cuales:
  - a) 108 millones para programas del Instituto de la Mujer, y
  - b) 22 millones para programas de salud reproductiva.
- Se incrementan 300 millones al ramo Conasupo
- Se incrementan 1 000 millones para el ramo 09 Comunicaciones y Transportes, para infraestructura carretera.
- Se incrementan 50 millones para el ramo 11 SEP las erogaciones para la Comisión Nacional del Deporte.
- Se incrementan 10 millones para el Ramo 11 Educación Pública.
- Se incrementan 30 millones las erogaciones para el ramo 20 Desarrollo Social para el Programa de Fondos Compensatorios en Chiapas.
- Se aumentan 12 980.8 millones al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas del ramo 23.

**DISMINUCIONES:**

- Se reduce en 1500 millones el gasto del ramo 03 Poder Judicial.
- Se reduce en 250 millones el gasto del ramo 22 del Instituto Federal Electoral.
- Se reduce en 250 millones el gasto del ramo 35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Se reduce en 2 150 millones el del ramo 24 Deuda Pública.
- Se reduce en 1 500 millones del ramo 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.
- Se reducen 177 millones a diversos programas del ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.
- Se reducen 6 935.7 millones del ramo 33.

- Se reasignan 6 935.7 millones del ramo 33 al ramo 25. De este monto:
  - a) 6 798.1 millones corresponden al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; y
  - b) 137.6 millones al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

Para compensar diversos incrementos arriba señalados, se reduce el presupuesto de los siguientes ramos y entidades:

- 2.900 millones el Ramo 02 Presidencia de la República.
- 58.9 millones el Ramo 04 Gobernación.
- 84.3 millones el Ramo 05 Relaciones Exteriores.
- 125 millones el Ramo 06 Hacienda y Crédito Público.
- 60 millones el Ramo 07 Defensa Nacional.
- 72.7 millones el Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- 182.6 millones el Ramo 09 Comunicaciones y Transportes.
- 138.1 millones el Ramo 10 Economía.
- 280 millones el Ramo 11 Educación Pública.
- 50 millones el Ramo 12 Salud.
- 30.4 millones el Ramo 13 Marina.
- 20 millones el Ramo 14 Trabajo y Previsión Social.
- 3 millones el Ramo 15 Reforma Agraria.
- 658 millones el Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales, de los cuales 593 millones corresponden a la Comisión Nacional del Agua.
- 82.3 millones el Ramo 17 Procuraduría General de la República.
- 20 millones el Ramo 18 Energía.
- 43 millones el Ramo 20 Desarrollo Social.
- 57.4 millones el Ramo 21 Turismo.
- 19.9 millones el Ramo 27 Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- 1.2 millones el Ramo 32 Tribunal Fiscal de la Federación.
- .5 millones a Petróleos Mexicanos (en el Pleno, le fueron restituidos dichos recursos).
- 250 millones a la Comisión Federal de Electricidad.
- 135.3 millones al Instituto Mexicano del Seguro Social

#### **APROBADOS EN LO PARTICULAR (PLENO)**

- Se modifica el artículo 3 a fin de restituir los recursos disminuidos a los programas de protección al medio ambiente del ramo PEMEX.

#### **OTROS CAMBIOS**

##### **APROBADOS EN LO GENERAL (DICTAMEN)**

- Se modifica el párrafo primero del artículo 1.
- Se modifica la redacción de artículo 2.
- Se modifica la redacción del artículo 3.
- Se modifica la redacción del artículo 5.
- Se modifica la redacción del artículo 8.
- Se modifica la redacción del artículo 43.
- Se modifica la redacción del artículo 45.
- 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”).
- Se hacen los cambios al artículo 3 a fin de mostrar los ajustes arriba descritos.
- Se adiciona un párrafo al artículo 3.
- 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.
- 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.

- 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”.
- 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.
- 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.
- Se adiciona un artículo décimo quinto transitorio.
- Se adiciona un artículo décimo sexto transitorio.
- Se adiciona un artículo décimo séptimo transitorio.

#### **APROBADOS EN LO PARTICULAR (PLENO)**

- Se modifica 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.
- Se modifica el artículo 73 fracción VI a fin de quitar la obligación de que los créditos agrícolas contratados en Banrural fuesen absorbidos por instituciones privadas.

Fuente: elaboración propia a partir de *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 28 de diciembre de 2000. Diario 44.

## LIF

## CAMBIOS EN PREVISIONES DE INGRESOS

**AUMENTOS:**

- Aumenta en 22 264.8 millones las estimaciones de ingresos del sector público presupuestario.
- ISR e IMPAC, aumentan 2 525.9 millones
- IVA aumenta 3 019.8 millones
- Impuesto a las importaciones aumenta 1 449.3 millones
- Utilidades por recompra de deuda aumenta 2 750 millones
- Otros Aprovechamientos aumentan 3 324.7 millones
- Financiamientos (deuda) aumenta 9 195 millones.

**DISMINUCIONES:**

Ninguna.

**OTROS CAMBIOS**

- Con el propósito de mejorar su comprensión y análisis, ordenar y clarificar el contenido y objeto de la Ley de Ingresos, el Congreso autorizó agrupar el articulado en cuatro Capítulos. Estos fueron: Capítulo I De los Ingresos y el Endeudamiento Público; Capítulo II, De las Obligaciones de Petróleos Mexicanos; Capítulo III; De las facilidades Administrativas y Estímulos Fiscales; y Capítulo IV, De la Información, Transparencia y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento, capítulo este último que incorpora disposiciones completamente novedosas respecto de la Ley que estuvo vigente hasta el 2000. Este Capítulo IV, constituye un elemento fundamental para la consecución de un más amplio nivel de rendición de cuentas, que brinde certidumbre y confianza a la ciudadanía en la evolución de las finanzas públicas pues su contenido se refiere al suministro y flujo de información, evaluación de la gestión recaudatoria y de fiscalización, así como de la supervisión de esa gestión. Además, determina reglas de transparencia en la información de finanzas públicas, e impone límites a la discrecionalidad de su manejo por parte de las autoridades hacendarias. Con la incorporación de este Capítulo, se busca que la información proporcionada por la autoridad hacendaria a través de los informes trimestrales, se convierta en un insumo de análisis sobre la situación de la economía nacional, las finanzas públicas y la deuda pública.

- Por primera vez quedó plasmada la responsabilidad del Ejecutivo de proporcionar a la Cámara en cada reporte trimestral, la información de avance de la recaudación conforme a la desagregación de conceptos establecidos en la Ley de Ingresos; el desglose de conceptos por su origen petrolero y no petrolero e institucional; los ingresos excedentes, en caso de existir; informes detallados sobre deuda pública; además de información de saldos de créditos fiscales; número de contribuyentes por sector de actividad y tamaño de contribuyente, de acuerdo a la clasificación de personas físicas; físicas con actividades empresariales y morales.

- La Ley de Ingresos estableció que con el propósito de coadyuvar a mejorar la evaluación de la eficiencia recaudatoria y sus efectos en el ingreso de los distintos grupos de la población, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debería realizar los estudios de ingreso-gasto que muestren por decil de ingreso de las familias su contribución en los distintos impuestos y derechos que aporten, así como los bienes y servicios públicos que reciben con recursos federales, estatales y municipales. La realización del estudio era responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y debería ser entregado cuando menos 15 días antes de la presentación del proyecto de la reforma fiscal integral.

Las reformas mencionadas permitirían que hacia la segunda mitad de ese ejercicio pudiera ser establecido un Sistema de Evaluación del Desempeño Recaudatorio y de Fiscalización.

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2001) y “De la Comisión de Hacienda y Crédito Público , con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001”. *Gaceta Parlamentaria* y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. 26 de diciembre de 2000. Diario 42.

**CAMBIOS INTRODUCIDOS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL PARA 2002  
PEF**

**CAMBIOS EN ASIGNACIONES**

**AUMENTOS:**

- Aumentan 70 millones al ramo 01 Poder Legislativo.
- Aumentan 336 millones al ramo 05 SER
- Aumentan 400 millones al ramo 06 SHCP
- Aumentan 4 303.4 millones al ramo 08 Sagarpa
- Aumentan 14 700 millones al Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas del ramo 23.
- Aumentan 1 956 millones al ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
- Aumentan 12 106.3 millones al ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.
- Aumentan 9 828.8 millones al ramo 33 Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios.
- Aumentan 5 360 millones al ramo 09 SCT:
  - a) 750 millones al Fondo de Telecomunicaciones y
  - b) 4 610 millones para infraestructura carretera
- Aumentan 1 710 millones al ramo 10 Secofi:
  - a) 300 millones a FONAES
  - b) 1 000 millones para pequeñas y medianas empresas y
  - c) 400 millones al programa nacional de microfinanciamientos
- Aumentan 9 063.4 millones al ramo 11 SEP:
  - a) 500 millones a la UNAM
  - b) 200 millones al IPN
  - c) 300 millones a la UAM
  - d) 150 millones a CONADE
  - e) 1 000 millones para CONACYT
- 2 354.2 millones al ramo 12 SSa:
  - a) 900 millones para la operación de hospitales de segundo y tercer nivel
  - b) 200 millones para el Seguro Popular
  - c) 50 millones para prevención y control de cáncer cérvico uterino y mamario y
  - d) 50 millones para salud reproductiva.
- 350 millones al ramo 15 SRA
- 1 616 millones al ramo 16 Semarnap:
  - a) 590 millones a programas de agua de la CNA y
  - b) 1 000 millones a reforestación
- Aumentan 1 000 millones al ramo 17 PGR
- 3 857 millones al ramo 19 Aportaciones para la Seguridad Social para pensionados y hubilados
- 3 451.9 millones al ramo 20 Sedesol:
  - a) 710 millones al FONAES social
  - b) 40 millones al Programa de Empleo Temporal
  - c) 980 millones a desarrollo de los pueblos indígenas
- Aumentan 500 millones al ramo 36 Secretaría de Seguridad Pública Federal
- Aumentan 6 000 millones al ramo IMSS
- Aumentan 1 200 millones al ramo Compañía de Luz y Fuerza del Centro

**DISMINUCIONES:**

- 201.6 millones al ramo 01 Poder Legislativo:
  - a) 43.3 millones a la Cámara de Senadores
  - b) 156.5 millones a la Cámara de Diputados
- 82.5 millones al ramo 02 Presidencia de la República
- 4 938.1 millones al ramo 03 Poder Judicial
- 100 millones al ramo 04 Segob

- 692.6 millones al ramo 05 SER
- 56.3 millones al ramo 08 Sagarpa
- 102.4 millones al ramo 09 SCT
- 85.4 millones al ramo 10 Secofi
- 344.8 millones al ramo 11 SEP
- 203.9 millones al ramo 12 SSa
- 150 millones al ramo 14 STPS
- 26.5 millones al ramo 15 SRA
- 162.2 millones al ramo 16 Semarnap
- 105 millones al ramo 17 PGR
- 1 185 millones al ramo 18 Energía
- 42 millones al ramo 20 Sedesol
- 29 millones al ramo 21 Sector
- 4 800 millones al ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas
- 5 000 millones al ramo 24 Deuda Pública
- 12 5000 millones al ramo 27 Secodam
- 880.5 millones al ramo 30 Adefas
- 0.3 millones al ramo 31 Tribunales Agrarios
- 258.7 millones al ramo 35 CNDH
- 120 millones al ramo 36 Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 365 millones al ramo ISSSTE
- 221.2 millones al ramo IMSS
- 0.4 millones al ramo CAPUFE
- 2 051 millones al ramo CFE
- 2 millones al ramo Compañía de Luz y Fuerza del Centro
- 5 503.5 millones al ramo PEMEX

#### **OTROS CAMBIOS**

- Se adiciona un último párrafo al artículo 1, con el objeto de señalar que el incumplimiento a las disposiciones del Decreto de PEF será causa de fincamiento de responsabilidades
- Se adicionan las fracciones XIX y XX al artículo 2, para establecer las definiciones de los términos “balance primario” y “presupuesto regularizable de servicios personales”, así como realizar las modificaciones de puntuación derivado de la inclusión de las nuevas fracciones. Asimismo se precisa la redacción del último párrafo a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informe puntualmente a los Poderes Legislativo y Judicial y los entes públicos federales.
- Se modifica el artículo 3 a efecto de:
  - a) prever un déficit público presupuestario de 0.65 como porcentaje del PIB y establecer que el Ejecutivo procurará reducirlo al 0.5.
  - b) Se modifica el párrafo segundo para establecer la obligación de la Secretaría de informar a la Cámara los intereses erogados y obtenidos por disponibilidades del Gobierno Federal.
  - c) Se modificar el párrafo séptimo, para establecer la meta de balance primario de Petróleos Mexicanos.
  - d) Se adiciona un párrafo décimo primero a fin de señalar el monto total de recursos destinados a dar cumplimiento a las obligaciones en materia indígena, establecidas en el apartado B del artículo 2 de la Constitución.
  - e) Se adicionan los párrafos décimo segundo a décimo cuarto, recorriendo el actual párrafo décimo primero del proyecto para pasar a ser el décimo quinto, con el objeto de incluir una descripción de las erogaciones correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social, así como las medidas de austeridad aplicables al Instituto, dando cumplimiento a lo establecido en la Ley del Seguro Social.
- Se modifica el párrafo primero del artículo 4 sobre el costo financiero de la deuda del gobierno del

DF.

- Se modifica el artículo 5 a efecto de:
  - a) Modificar el párrafo primero para incluir en la tabla el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas.
  - b) Incluir un párrafo séptimo para establecer reglas para los programas de retiro voluntario.
  - c) Incluir un párrafo octavo para prever reglas de información relativas a traspasos del Ramo 23 a otros ramos.
  - d) Incluir un párrafo noveno para crear el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas.
  - e) Incluir dos párrafos al final del artículo con el objeto de prever el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, así como el mecanismo para su fiscalización.
- Se modifica el párrafo primero del artículo 6.
- Se modificar el párrafo primero del artículo 7 para adicionar un párrafo final a efecto de prever mecanismos para el seguimiento y comprobación del ejercicio de los recursos del Ramo 33 en términos de las disposiciones presupuestarias federales.
- Se modificar el párrafo segundo del artículo 8, para establecer que los convenios de reasignación no podrán contravenir los términos del presente Decreto, ni ser utilizados para exigir a los gobiernos de las entidades federativas comprometer recursos que excedan su capacidad financiera; así como modificar el último párrafo con el objeto de fortalecer los mecanismos para el seguimiento y fiscalización de los recursos que se reasignen a las entidades federativas.
- Se modificar el artículo 11, con el objeto de prever que:
  - a) Sólo se podrán autorizar adecuaciones cuando no se afecte el cumplimiento de los objetivos de los programas aprobados en el Presupuesto.
  - b) Las entidades que no reciben transferencias y que no están sujetas a control presupuestario directo podrán autorizar directamente las adecuaciones a sus presupuestos, salvo aquéllas en materia de servicios personales previstas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
  - c) Cuando las adecuaciones a los montos presupuestarios ocasionen en su conjunto una variación mayor al 10 por ciento del presupuesto de algún ramo o de las entidades, o representen individualmente un monto mayor al 1 por ciento del gasto programable, se deberá informar a esta Soberanía.
- Se modifica el artículo 13, con el objeto de fortalecer la prohibición para comprometer recursos de los subsecuentes ejercicios fiscales, así como incluir un párrafo segundo para establecer que los Poderes y los entes públicos federales podrán celebrar contratos multianuales, siempre que esto represente mejores términos y condiciones respecto a la celebración de dichos contratos por un solo ejercicio fiscal, y sujetos a las asignaciones que les sean aprobadas en los siguientes años.
- Se modifica el párrafo primero del artículo 14 para que los calendarios se comuniquen a las dependencias y entidades conforme a las líneas y sublíneas globales de la Tesorería de la Federación, y adicionar un segundo párrafo a fin de evitar retrasos en el ejercicio del gasto de inversión.
- Se modifica el párrafo segundo del artículo 15, con el objeto de establecer la posibilidad de



suspender la ministración de recursos a las dependencias y entidades, cuando no cumplan con los Acuerdos tomados en el seno de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

- Se modifica la fracción I del primer párrafo del artículo 17 para prever que las modificaciones a los contratos, al patrimonio y cualquier otra variación a los fideicomisos considerados entidad paraestatal, requerirán informarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, modificar el cuarto párrafo para establecer que la subcuenta específica tiene la finalidad de distinguir los recursos públicos de los privados, y adicionar un último párrafo a efecto de prohibir la creación de fideicomisos, fondos o contratos análogos, que tengan por objeto evitar la concentración de recursos no devengados al final del ejercicio fiscal.
- Se modifica el inciso a) de la fracción I del artículo 19 para eliminar la mención al Instituto Mexicano del Seguro Social derivado de las reformas a la Ley del Seguro Social; adicionar un inciso i), recorriendo el inciso i) del proyecto a un nuevo inciso j), con el objeto de prever que los ingresos excedentes que generen las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como el Estado Mayor Presidencial, serán destinados a dichas dependencias, así como se ajustan las referencias al nuevo inciso en las fracciones VI y X y el párrafo segundo del artículo; asimismo, modificar la fracción VIII para ajustar la referencia a la Ley de Ingresos de la Federación.
- Se modifica el párrafo primero del artículo 20, con el objeto de ajustar la referencia al artículo correspondiente a ingresos excedentes de la Ley de Ingresos de la Federación.
- Se incluye un último párrafo en el artículo 23 para establecer la prohibición para realizar erogaciones al final del ejercicio cuyo objeto sea evadir la concentración de los remanentes.
- Se incluye un nuevo artículo 26 BIS, para prever la celebración de convenios de seguimiento financiero con las entidades sujetas a control presupuestario directo.
- Se modifica el párrafo primero del artículo 27, para señalar que deberá reducirse en términos reales el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, así como adicionar un último párrafo para establecer la fecha de publicación de las medidas de austeridad.
- Se modifican los párrafos segundo y tercero del proyecto, y adicionar los párrafos tercero, sexto, noveno y décimo al artículo 29 para establecer requisitos de transparencia para las erogaciones relacionadas con la comunicación social.
- Se adiciona un último párrafo al artículo 30 para prever que se enviará un informe a la Cámara de Diputados sobre las delegaciones y demás oficinas en los estados de las dependencias y entidades.
- Se modifica el artículo 31, con el objeto de sujetar a disposiciones de austeridad a las oficinas de las dependencias y entidades en el extranjero.
- Se adiciona un último párrafo al artículo 32, para prever la obligación de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los entes públicos federales, para optimizar la utilización de espacios físicos.
- Se modifica el párrafo primero del artículo 34, para prever que las personas que reciban donativos deberán estar al corriente en sus obligaciones fiscales.
- Se modifica el artículo 35, a efecto de precisar cuáles son los programas que deberán cuidarse en caso de reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto, así como establecer requisitos de información a esta Soberanía cuando los ajustes superen el 10% de los respectivos presupuesto.
- Se modifica el párrafo primero del artículo 41 para establecer una fecha límite para emitir el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal; modificar la tabla del párrafo segundo, con el

objeto de ajustar el tabulador de percepciones ordinarias de los funcionarios públicos; y se adiciona un párrafo sexto para establecer que ningún funcionario podrá recibir una percepción superior a la del Presidente de la República.

- Se modifica el artículo 45, eliminando los párrafos primero a cuarto, para eliminar el estímulo anual por el cumplimiento de metas institucionales, así como realizar los ajustes correspondientes a las disposiciones del proyecto de Decreto donde se hacía referencia a dicho estímulo.
- Se modifica el artículo 46 para establecer un estímulo al personal de base y de confianza en el caso que cuenten con una certificación de calidad.
- Se modifican los párrafos primero y tercero del artículo 47 para eliminar la mención al estímulo anual por el cumplimiento de metas institucionales.
- Se modifica el párrafo sexto del artículo 48 para eliminar la mención al estímulo anual por el cumplimiento de metas institucionales.
- Se modifica la referencia del párrafo primero del artículo 49. Asimismo, adicionar un párrafo sexto, recorriendo el actual párrafo sexto al final del artículo, a efecto de establecer que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, deberán incluir en sus respectivos proyectos de presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal, sus analíticos de puestos-plazas aprobados.
- Se modifica la fracción I del artículo 52, para sustituir el término “indicadores de desempeño” por “indicadores de resultados”, en congruencia con el término utilizado en otros artículos del Decreto, así como precisar la redacción de dicha disposición. Asimismo, modificar el último párrafo para ajustar la referencia.
- Se modifica el párrafo sexto del artículo 53, con el objeto de establecer que una vez que se cubran las obligaciones fiscales atribuibles al proyecto de infraestructura productiva de largo plazo, las de inversión física y costo financiero del mismo, así como de todos sus gastos de operación y mantenimiento, el remanente de los ingresos anuales serán destinados a programas y proyectos de inversión que no sean de infraestructura productiva de largo plazo, así como a su gasto asociado; asimismo, adicionar un último párrafo para establecer requisitos de información para la Cuenta Pública.
- Se modifica el artículo 56 a efecto de precisar el mecanismo para obtener el dictamen de factibilidad técnica y económica y el proyecto ejecutivo de obra pública, de los nuevos programas y proyectos de inversión, así como la obligación de las dependencias y entidades de informar trimestralmente a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento los proyectos y programas dictaminados.
- Se modifica el último párrafo del artículo 58, a efecto de precisar que podrán realizarse adecuaciones presupuestarias a los programas sujetos a reglas de operación, así como a los subsidios, siempre y cuando sean para un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas.
- Se modifica el artículo 62, con el objeto de establecer un plazo para remitir información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de subsidios, transferencias y programas sujetos a reglas de operación.
- Se modifica la fracción II del artículo 63, para sustituir la palabra “opinión” por “autorización” en congruencia con lo establecido en las fracciones I, II párrafo primero, y III del referido artículo, así como el requisito de informar a la Cámara sobre dichas autorizaciones. Asimismo, en la fracción V inciso a), prever que se informe sobre el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto de gasto de los programas sujetos a reglas de operación; asimismo modificar la referencia de la fracción III.

- Se modifica el artículo 64, con el objeto de:
  - a) Agrupar los programas sujetos a reglas de operación correspondientes a la Secretaría de Desarrollo Social, en las vertientes de desarrollo social. Asimismo, incluir el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas.b)
  - b) Incluir un párrafo tercero para prever medidas para evitar la duplicidad de funciones y programas.
  - c) c) Incluir un último párrafo para establecer que en los programas Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud y Escuelas de Calidad, las secretarías de Salud y de Educación Pública, darán prioridad a las localidades en donde ya opera el PROGRESA.
- Se modifica la fracción I del artículo 65, con el objeto de sustituir el término “regiones prioritarias” y de atención inmediata” por “micro regiones”.
- Se adiciona una fracción XI al artículo 66, a efecto de que al Fideicomiso de Fomento Minero no le sea aplicable el mecanismo previsto en dicha disposición para el otorgamiento de financiamiento y contratación de seguros, realizando las modificaciones de puntuación correspondientes.
- Se modifica la fracción I del artículo 67.
- Se modifica el artículo 68, para precisar los apoyos de la alianza para el campo.
- Se modifican los párrafos segundo y octavo del artículo 69 del proyecto, así como adicionar un párrafo séptimo y seis párrafos al final del artículo, para precisar los apoyos directos al productor con fin específico.
- Se adiciona adicionar un párrafo segundo al artículo 70 con el objeto de prever que podrán celebrarse convenios con las entidades federativas para que éstas participen en la definición de las acciones de coordinación del Programa de Empleo Temporal (PET); asimismo, se modifica la referencia al artículo citado en el mismo párrafo, derivado de la inclusión de nuevos artículos como se explica más adelante en este Dictamen.
- Adicionar un nuevo artículo 71 en el Título Tercero, Capítulo VIII, recorriendo los artículos 71 a 77 del proyecto los cuales permanecen en el Título Cuarto, y ajustando las referencias que se hagan a dichas disposiciones en otros artículos del Decreto, con el objeto de establecer requisitos para las reglas de operación de los programas de la Comisión Nacional del Agua..
- Se adiciona un nuevo artículo 72 en el Título Tercero, Capítulo VIII, recorriendo los artículos 72 a 77 del proyecto los cuales permanecen en el Título Cuarto, y ajustando las referencias que se hagan a dichas disposiciones en otros artículos del Decreto, con el objeto de prever la obligación a cargo de la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, de incluir en los recibos que expidan a los consumidores información sobre el costo real por el suministro de luz y el importe de los subsidios implícitos en las tarifas vigentes.
- Se modifica el artículo 72 del proyecto, el cual se convierte en el artículo 74 por las modificaciones descritas anteriormente, para prever diversos requisitos de información que deberán contener los informes trimestrales a la Cámara de Diputados.
- Se modifica el último párrafo del artículo 73 del proyecto, el cual se convierte en el artículo 75 por las modificaciones descritas anteriormente, para precisar que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas pertenece a esta Cámara.
- Se adiciona un nuevo capítulo al Título Cuarto del Decreto, incluyendo un artículo 80, con el objeto de establecer que se procurará que los proyectos de leyes o decretos incluyan una evaluación del

impacto en el gasto público que se tendrá en caso de que entren en vigor los mencionados proyectos, así como la obligación de las comisiones de esta Soberanía de incluir en el dictamen correspondiente una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas.

- Se modifica el artículo CUARTO transitorio para establecer que la Secretaría de Educación Pública podrá convenir el establecimiento de un solo sistema de educación básica en cada entidad federativa.
- Se modifica el artículo DÉCIMO TERCERO transitorio, con el objeto de precisar dicha disposición, señalando que los Poderes Legislativo y Judicial y los entes públicos federales, deberán celebrar convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación al Sistema Integral de Administración Financiera Federal.
- Se modifica el artículo DÉCIMO CUARTO transitorio, para incluir los programas relativos a adultos en plenitud.
- Se adiciona un nuevo artículo DÉCIMO QUINTO transitorio, con el objeto de prever la agilización de los procedimientos presupuestarios a través de la promoción de sistemas electrónicos que contribuyan a un ejercicio del gasto público más oportuno y eficiente.
- Se adiciona un nuevo artículo DÉCIMO SEXTO transitorio, para prever la descentralización de los programas del Instituto Nacional Indigenista (INI) y de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA).
- Se adiciona un nuevo artículo DÉCIMO SÉPTIMO transitorio, para establecer la obligación de las dependencias y entidades de informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la contratación de seguros que lleven a cabo así como sobre sus programas de aseguramiento integral.
- Se adiciona un nuevo artículo DÉCIMO OCTAVO transitorio, para que el Ejecutivo y la Cámara de Diputados acuerden la información que deberá incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.
- Se adiciona un nuevo artículo DÉCIMO NOVENO transitorio, para crear un fondo de cobertura social de telecomunicaciones.

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2002) y *Gaceta Parlamentaria*. 31 de diciembre de 2001.

#### LIF

#### CAMBIOS EN PREVISIONES DE INGRESOS

##### DISMINUCIONES:

- Ingresos propios de PEMEX, disminuyen 6 469.5 millones
- IEPS:
  - a) bebidas alcohólicas, disminuye 170 millones

##### AUMENTOS:

- 8 000 millones tomados de Recuperaciones de Capital (Aprovechamientos), del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros
- IEPS aumenta 16 575.8 millones provenientes de:
  - a) tabacos labrados, aumenta 85.8 millones
  - b) telecomunicaciones (impuesto al servicio telefónico), aumenta 3 830.8 millones
  - c) aguas, refrescos y sus concentrados aumenta 1 374.9 millones
  - d) gasolinas y diesel, aumentan 11 459.3 millones
- ISR aumenta 47 682 millones
- Aumentan 1 494 millones al numeral "D" del "Otros" en Aprovechamientos

#### OTROS CAMBIOS

- Dado que el Ejecutivo presentó la iniciativa con el formato de articulado único, la presentación del

dictamen, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados reincorporó los cuatro capítulos en que se dividió el contenido de la Ley de 2001, a saber: a) De los Ingresos y el Endeudamiento Público; b) De las Obligaciones de Petróleos Mexicanos; c) De las Facilidades Administrativas y Estímulos Fiscales y, d) De la Información, Transparencia y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento.

- Ante la reducción de los ingresos presupuestarios y en apoyo al Presupuesto de Egresos de 2002, se autorizó al Ejecutivo Federal a hacer uso de los recursos disponibles en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, por un monto de 8 mil millones de pesos, para lo cual se modificaron las reglas de operación del citado Fondo, ubicando estos ingresos como apartado E "Otros", del numeral 19 "Recuperaciones de Capital", de la fracción VII del artículo 1º de la iniciativa.
- Fueron incluidos nuevos impuestos especiales al servicio telefónico y a refrescos.
- Se incorporó un artículo 3 con medidas para favorecer la transparencia en el financiamiento del Distrito Federal.
- Se agrega al artículo 4 la obligación del Ejecutivo Federal de enviar junto con los informes trimestrales la información sobre el estado de las obligaciones asociadas a los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Inversión Directa, (PIDIRIEGAS).
- Se precisó en el artículo ahora 4 que tanto PEMEX como la CFE deberían remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes de que concluya el mes de enero de 2002, los montos de las obligaciones fiscales atribuibles a cada proyecto bajo la modalidad de PIDIRIEGAS.
- Se incorporó como artículo 5 la desagregación del monto autorizado para contratar proyectos de inversión productiva de largo plazo.
- Se modifica el artículo 7 introduciendo una precisión para dejar en claro que PEMEX debería cumplir por si y por cuenta de sus subsidiarias las obligaciones señaladas en la Ley de Ingresos así como en las demás leyes fiscales.
- Se actualizaron los factores de los enteros diarios y semanales que realizaba PEMEX a la Tesorería de la Federación, así como en el impuesto especial sobre producción y servicios.
- Se modificó el artículo 8.
- Se establecieron los elementos necesarios para la aplicación del estímulo contenido en la citada Ley del Impuesto sobre la Renta respecto a las facilidades para el fomento de la investigación y desarrollo de tecnología.
- Se incorpora al artículo 16 una disposición para permitir al sector de autotransporte de carga y pasajeros acreditar el 25% del monto del impuesto especial sobre producción y servicios causados por la enajenación del diesel.
- Se incorpora al artículo 16 una disposición para permitir que los contribuyentes que se dediquen exclusivamente al transporte terrestre de carga o pasaje que utilizan la red nacional de autopistas de cuota, puedan acreditar los gastos realizados en el pago de los servicios por el uso de la infraestructura carretera de cuota hasta en un 50% del gasto total erogado por este concepto.
- Se establece un estímulo fiscal para la adquisición del agave azul como medida de fomento y protección a la producción de tequila.
- Se elimina el artículo 22 de la iniciativa.
- Se modificó el artículo 21 a fin de introducir medidas para efficientar la administración tributaria estableciendo un esquema que amplíe los recursos destinados a la administración tributaria conforme la recaudación aumente como resultado de una mayor eficiencia. Dichos recursos se destinarán a mejorar la administración tributaria, para lograr su modernización, para capacitación de su personal y para crear un fondo de productividad para mejorar las remuneraciones de los participantes de la administración tributaria.
- En el mismo artículo, se propone establecieron entre otros, incentivos en materia de Impuesto al Activo para el acreditamiento de la inversión realizada en el ejercicio de 2002 a los contribuyentes de los sectores agropecuario y forestal, a los que se dediquen al transporte aéreo o marítimo, así como también a los Almacenes Generales de Depósito, en este último caso por los inmuebles de su propiedad que utilicen para el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías.
- Aún respecto al artículo 21, se otorgó un estímulo fiscal al impuesto al activo consistente en el monto total del impuesto que hubieren causado las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes.
- En cuanto al tema de los estímulos fiscales, se incorporaron algunas precisiones a las disposiciones aplicables para su mejor comprensión, se actualizaron los factores o referencias monetarias así como

la fecha correspondiente al año 2002.

- Aún respecto al artículo 21, se agregó llevar a cabo un comparativo trimestral de todos y cada uno de los diferentes conceptos de ingreso, con el fin de evaluar las causas de la obtención de los ingresos en exceso a los programados.
- En el artículo 23, se incorporaron una fracción I con el propósito de que los informes relativos a la deuda pública fuesen de carácter mensual, independientemente de los informes trimestrales. Asimismo, en la fracción II se realizaron algunas precisiones.
- Con el objeto de avanzar en los requerimientos de información que sirvieran como herramienta al Congreso de la Unión para el análisis del comportamiento de las finanzas públicas, se agregaron a la iniciativa del Ejecutivo los artículos 30 al 37. Destacó el artículo 31, en que se solicitaba la elaboración de un presupuesto de gastos fiscales, así como un artículo en donde se establece la obligación de presentar las estimaciones de ingresos de las distintas dependencias y órganos de la administración pública federal y órganos autónomos.

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de la Finanzas Públicas (2002b) y “De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002”. *Gaceta Parlamentaria* (2001).

### CAMBIOS INTRODUCIDOS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL PARA 2003 PEF

#### CAMBIOS EN ASIGNACIONES

##### AUMENTOS:

- Aumenta el gasto neto total en 24 665.3 millones
- El ramo 01 Poder Legislativo aumenta 89.4 millones
- El ramo 03 Poder Judicial aumenta 800 millones
- El ramo 05 SRE aumenta 150 millones
- El ramo 06 SHCP aumenta 1 000 millones
- El ramo 08 Sagarpa aumenta 8602.6 millones
- El ramo 09 SCT aumenta 3 500 millones
- El ramo 10 Economía aumenta 400 millones
- El ramo 39 Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas aumenta 17 000 millones
- El ramo 28 Participaciones a entidades federativas aumenta 902.4 millones
- El ramo 11 SEP aumenta 3 416.9 millones
- El ramo 12 SSa aumenta 900 millones
- El ramo 15 SRA aumenta 797.4 millones
- El ramo 16 Semarnap aumenta 3 400 millones
- El ramo 19 Aportaciones a la Seguridad Social aumenta 3 772 millones
- El ramo 20 Sedesol aumenta 646 millones
- El ramo 23 Previsiones Salariales y Económicas aumenta 215.8 millones
- El ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos aumenta 2 523.1 millones
- El ramo 38 CONACYT aumenta 300 millones
- El ramo IMSS aumenta 4 772 millones
- El ramo ISSSTE aumenta 100 millones

##### DISMINUCIONES:

- El ramo 01 Poder Legislativo disminuye 121.7 millones
- El ramo 03 Poder Judicial disminuye 5 974.7 millones
- El ramo 22 IFE disminuye 720.5 millones
- El ramo 04 Segob disminuye 346.8 millones
- El ramo 05 SRE disminuye 203.2 millones
- El ramo 06 SHCP disminuye 1541.3 millones
- El ramo 08 Sagarpa disminuye 774.8 millones
- El ramo 09 SCT disminuye 645.4 millones
- El ramo 10 Economía disminuye 307.9 millones
- El ramo 11 SEP disminuye 1 433.5 millones

- El ramo 12 SSa disminuye 170.1 millones
- El ramo 13 Marina disminuye 5.6 millones
- El ramo 14 STPS disminuye 187.5 millones
- El ramo 15 SRA disminuye 112.1 millones
- El ramo 16 Semarnap disminuye 347.7 millones
- El ramo 17 PGR disminuye 15.9 millones
- El ramo 18 Energía disminuye 50.2 millones
- El ramo 19 Aportaciones a la Seguridad Social disminuye 1 305 millones
- El ramo 20 Sedesol disminuye 468.7 millones
- El ramo 21 Turismo disminuye 35.3 millones
- El ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas disminuye 2 089.6 millones
- El ramo 27 Secodam disminuye 268.6 millones
- El ramo 36 Secretaría de Seguridad Pública Federal disminuye 21 millones
- El ramo PEMEX disminuye 2 336.9 millones
- El ramo CFE disminuye 99.4 millones
- El ramo Compañía de Luz y Fuerza del Centro disminuye 51.6 millones
- El ramo CONASUPO disminuye 18.9 millones
- El ramo IMSS disminuye 147.2 millones
- El ramo ISSSTE disminuye 44.2 millones
- El ramo 30 Adefas disminuye 5 198.6 millones

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2003a) Y *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. 15 de diciembre de 2002.

#### LIF

#### CAMBIOS EN PREVISIONES DE INGRESOS

##### AUMENTOS:

- Aumenta la previsión de ingresos del sector público presupuestario en 24 665.3 millones
- ISR, aumenta 3 378.2 millones
- IEPS:
  - a) bebidas alcohólicas, aumenta 350 millones
- El Derecho sobre la extracción de petróleo aumenta 10 899.1 millones
- El Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo aumenta 6 324 millones
- El Derecho adicional sobre la extracción de petróleo aumenta 328.8 millones
- El Producto de intereses de valores, créditos y bonos aumenta 60 millones
- Los Aprovechamientos sobre los rendimientos excedentes de PEMEX aumenta 1 307.8 millones
- Otros Aprovechamientos aumentan 10 800 millones
- Ingresos propios de PEMEX aumentan 2 415.6 millones

##### DISMINUCIONES:

- IVA disminuye 1 439 millones
- IEPS disminuye 9 115 millones distribuidos de la siguiente forma:
  - a) gasolina y diesel disminuye 8 293 millones
  - b) telecomunicaciones disminuye 412 millones
  - c) aguas, refrescos y sus concentrados disminuye 410 millones
- Impuesto sustitutivo del crédito al salario disminuye 1 182.8 millones

#### OTROS CAMBIOS

- El Legislativo realizó cambios en materia de estímulos fiscales en apoyo a las actividades agropecuarias y forestales, destacando elevar de 3 a 6 pesos por kilo el apoyo a los productores de agave; también se autorizó un estímulo para contribuyentes que adquieran diesel para consumo final, y en el ISAN a las personas físicas y morales que enajenen o importen definitivamente automóviles con propulsión de baterías eléctricas recargables. Asimismo, se redujo de 2.0 a 1.5 por ciento mensual la tasa de recargos para prórroga y se determinó un nuevo procedimiento de reducción de dicha tasa. Además, se otorgó una franquicia postal y telegráfica a las Cámaras de Diputados y de Senadores.
- En materia de transparencia de la información, el Congreso adicionó un párrafo al Artículo 1º. de la Ley en el que se especifica el monto de la Recaudación Federal Participable (RFP) y se adicionaron 3 párrafos al Artículo 24 para establecer que la SHCP deberá incluir en los informes trimestrales los datos sobre RFP desagregada por fondos, así como los montos de participaciones pagadas a las entidades federativas.
- El Artículo 25 de la Ley de Ingresos amplió la información que se debe proporcionar sobre las fuentes y

destinos de los recursos que opera la Banca de Desarrollo y los fondos de fomento. También se incorporó en el Artículo 26 que la SHCP deberá enviar información de los requerimientos financieros y disponibilidades de la Administración Pública Centralizada, órganos autónomos, sector público federal y sector público federal consolidado, lo que implica incluir a entidades paraestatales, así como los fondos y fideicomisos sin estructura orgánica.

- En el Artículo 28 de la Ley, el Congreso dejó establecido que antes del 15 de agosto, la SHCP deberá entregar el Presupuesto de Gastos Fiscales a las comisiones de Hacienda y Presupuesto de la Cámara, así como al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y a la Comisión de Hacienda del Senado; se mantiene la obligación de la SHCP de realizar el estudios de ingreso-gasto por deciles de ingreso de las familias, para conocer la contribución a los distintos impuestos y derechos. (Artículo 31).

- El Congreso adicionó una disposición en el Artículo 33, para establecer la obligación de la SHCP de coordinar un estudio que muestre un diagnóstico integral de la situación de las hacienda públicas estatales y municipales. Asimismo, se agregó un Artículo 34 para que en el ejercicio fiscal 2003, toda iniciativa en materia fiscal deberá incluir en su exposición de motivos el impacto recaudatorio de cada una de las medidas propuestas.

- Se aprobaron lineamientos para que en la discusión de la Ley de Ingresos 2004, la SHCP presente las proyecciones de ingresos, de disposiciones y amortizaciones de deuda pública, incluyendo supuestos y memorias de cálculo; información detallada de ingresos y cuantificación del impacto en los ingresos de las modificaciones propuestas.

- El Congreso eliminó las disposiciones relativas a información de recaudación y fiscalización que estuvieran ya contenidas en las recientes reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

- Se agregó un Capítulo V denominado “De Otras Disposiciones”, en donde se establece la obligación de que las entidades federativas y los municipios que realicen vías de comunicación vehicular, deberán convenir con la Federación los términos de administración y participación.

- En función de la situación del sector agropecuario, el Congreso adicionó disposiciones transitorias para vigilar la evolución de importaciones de determinados productos provenientes de EE.UU. y Canadá, así como proteger a la producción de maíz blanco, definiendo que las importaciones de este grano sólo serán autorizadas cuando exista un déficit comprobado de producción.

- Finalmente, el Congreso apoyó la propuesta del Ejecutivo de derogar el Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios –el cual había sido declarado durante el año corriente como inconstitucional por la Suprema Corte De Justicia de la Nación-, establecido en el artículo octavo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación 2002.

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2003b)

## LIX LEGISLATURA CAMBIOS INTRODUCIDOS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL PARA 2004

### PEF (Sólo aumentos *etiquetados*)<sup>17</sup>

- Ramo 08:  
50 millones para capacitación de servidores públicos  
29.2 millones a estudios de impacto ambiental.

- Ramo 09:  
4 612.9 millones para Construcción y Modernización de Carreteras  
1 006.6 millones para Caminos Rurales  
1 680.7 millones para Conservación de Carreteras.

- Ramo 11:  
1 765 millones a Educación Media Superior  
1 000 millones a Educación Superior Tecnológica

<sup>17</sup> En los cuadros siguientes del PEF muestro sólo los aumentos *etiquetados* por los diputados al modificar las iniciativas presidenciales. Es decir, los aumentos con destino preciso en los decretos respectivos. En los cuadros respectivos del Apéndice 1 el lector encontrará la relación completa de aumentos y disminuciones.



815 millones para el fondo de Equidad para Universidades  
655 millones a la Universidades autónomas de Oaxaca, Guanajuato, Sinaloa, Tlaxcala, Tabasco, Hidalgo, Michoacán, Chiapas y Estado de México  
400 millones a la UNAM  
500 millones a Oportunidades  
200 millones al IPN; 150 millones a la Dirección General de Normatividad  
100 millones a la Conade  
85 millones a instituciones culturales  
10 millones para la Escuela Preparatoria Oficial San Francisco del Rincón en Guanajuato.

- Ramo 12  
368 millones a la atención de enfermos de VIH SIDA  
328 millones a vacunación  
270 millones para la atención de la salud de la mujer  
180 millones a la vigilancia epidemiológica y sanitaria e investigación  
200 millones en ampliación de la cobertura  
154 millones para atención de la comunidad.

- Ramo 16  
560 millones a Suministro de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Urbanas, Tlaxcala y Baja California  
250 millones contra inundaciones en Tabasco y en el país  
140 millones al saneamiento de la Zona Metropolitana de Ciudad de México, Guaymas y Los Mochis  
40 millones para el abastecimiento de agua potable en Guadalajara y León  
10 millones para el drenaje del Municipio de San José Chiapas.

- Ramo 20  
300 millones para el PET  
200 millones a incentivos estatales por demanda  
950 millones para FONHAPO  
100 millones a microrregiones  
100 millones en Iniciativa Ciudadana 3x1  
400 millones a Hábitat Fronterizo  
100 millones a Liconsy y 50 millones al INAPAM.

- Ramo 38  
200 millones para Desarrollo Tecnológico  
135 millones para el PROSOFT.

- Ramo 23  
10 800 millones para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

- Ramo 25  
3 000 millones para el Paquete Salarial.

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de los Estudios de las Finanzas Públicas (2004).

- Ramo 01  
25 millones para la creación del Centro de Estudios para la Mujer  
10 millones para la Comisión de Seguimiento de los Feminicidios  
34.7 millones para el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- Ramo 22  
200 millones para Voto en el Extranjero.
- Ramo 35  
4.7 millones para la Segunda Visitaduría General A de la Mujer, la Niñez y la Familia.
- Ramo 04  
60 millones para CONAPRED  
18.9 millones para erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.
- Ramo 05  
300 millones para Subsecretaría de Relaciones Exteriores  
90 millones para Migrantes  
5.8 millones para Equidad y Género.
- Ramo 06  
756.4 millones para CONADEPI  
96 millones para Instituto Nacional de las Mujeres  
62.4 millones para Fondos Regionales de Mujeres  
31.2 millones para Mujeres Indígenas.
- Ramo 08  
11 699.9 millones para el Programa Especial Concurrente.
- Ramo 10  
724.9 millones para el programa Especial Concurrente  
400 millones para FONAES  
400 millones para Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa  
100 millones para Fondo Nacional para la Innovación y Desarrollo Tecnológico.
- Ramo 11  
1 065.9 millones para Informática Educativa  
4 347.3 millones para Universidades Estatales  
217.5 millones para UAM; 826.2 millones para UNAM  
607.7 millones para IPN  
8.4 millones para UPN  
23.8 millones para COLMEX  
191.9 millones para CINVESTAV.
- Ramo 12  
585 millones para el Programa Especial Concurrente  
4 495.3 millones para Atención, Construcción, Rehabilitación y Equipamiento de Hospitales  
585 millones para programas de atención a la salud.
- Ramo 14  
37.2 millones para Integración Laboral con Perspectiva de Género y grupos Vulnerables  
37.2 millones para el Programa abriendo Espacios.
- Ramo 15  
452.8 millones para Conflictos Agrarios  
197.8 millones para Fomento y Organización Agraria

396 millones para Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos  
 285.9 millones para Fondos de Tierras  
 108.8 millones para Joven Emprendedor Rural  
 445 millones para PROMUSAG.

- Ramo 16  
 3 113 millones para el Programa Especial Concurrente.

- Ramo 17  
 44.6 millones para la Fiscalía Especial para investigar las desapariciones y asesinatos de las mujeres.

- Ramo 18  
 50 millones para INIE  
 50 millones para ININ.

- Ramo 20  
 400 millones para incentivos Estatales  
 395 millones para FONAHPO  
 395 millones para adquisición de suelo apto para vivienda  
 225 millones para Diconsa.

- Ramo 27  
 40 millones para INAP.

- Ramo 31  
 40 millones para Itinerancia  
 30 millones para creación de dos Tribunales Unitarios  
 20 millones para capacitación.

- Ramo 32  
 200 millones para creación de Salas Regionales.

- Ramo 36  
 412 millones para Socorro de Ley.

- Ramo 38  
 500 millones para Centros Públicos de Investigación  
 500 millones para Programas Sectoriales; 300 millones para Fondos Mixtos.

- Ramo 19  
 300 millones para ampliaciones al Programa IMSS-Oportunidades para cubrir prestaciones sociales de carácter contingente.

- Ramo 25:  
 5 909.3 millones para el Fondo  
 487.2 millones para creación de plazas para la Educación Básica.

- Ramo 33  
 602 millones para el FAEB (equipamiento de escuelas)  
 875.5 millones para FAIS (estatal y municipal)  
 1 073.4 millones para FAM  
 204.6 millones para FAETA (incluye CONALEP Michoacán).

- Ramo 39  
 17 000 millones para Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas  
 2 100 millones para Compensación por cambio en la Recaudación Federal Participable por variación en el

precio del petróleo  
 600 millones para daños ocasionados por PEMEX en Campeche  
 400 millones para Agua y Drenaje en Chiapas  
 250 millones para Forum de la Cultura y el Conocimiento 2007.

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2005).

**CAMBIOS INTRODUCIDOS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL PARA 2006  
 PEF**

**(Sólo aumentos etiquetados)**

- Ramo 01  
 35 millones para la Comisión de Equidad y Género.

- Ramo 06  
 80 millones para el INEGI para el Diagnóstico Nacional sobre todas las Formas de Violencia contra las Niñas y Mujeres.

- Ramo 11  
 20.6 millones para Equidad y Género (15.6 millones para el Programa de Capacitación al Magisterio para prevenir la Violencia Contra las Mujeres)  
 1 225 millones para Cultura.

Ramo 12  
 81.5 millones para Equidad y Género (303.2 millones para el Centro Nacional de Equidad y Género, 15 millones para el Instituto Nacional de Perinatología, 57.6 millones para el Hospital de la Mujer, 20 millones para el Hospital de la Mujer en Cancún, Quintana Roo)  
 31.5 millones para el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.

- Ramo 14  
 9.3 millones para Equidad y Género (Dirección General de Equidad y Género).

- Ramo 16  
 9.6 millones a Equidad y Género (Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia)  
 3 800 millones a proyectos de la Comisión Nacional del Agua.

- Ramo 17  
 114.2 millones a la Subprocuraduría de Derechos Humanos (Fiscalía Especial para Investigar las Desapariciones y Asesinatos de Mujeres)

- Ramo 20  
 99.8 millones a Equidad y Género (Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres)

- Ramo 36  
 50 millones a Equidad y Género (Programa para Atender las Necesidades de las Mujeres en Reclusión por Delitos Federales y sus hijas e hijos)  
 267.5 millones para Complemento a Socorro de la Ley  
 232.4 millones a programas y acciones especiales de seguridad pública en zonas fronterizas y entidades impactadas por la incidencia delictiva.

- Ramo 19

823.6 millones para IMSS Oportunidades.

- Ramo 23

5 000 millones a diversas provisiones económicas

1 000 millones al Fondo Metropolitano

4 000 millones al Programa de reconstrucción.

- Ramo 25

4 321.9 millones a Previsiones para servicios de educación básica en el Distrito Federal.

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006).

**APÉNDICE 3**  
**CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO**

**A.- INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL**

**I.- IMPUESTOS (INGRESOS TRIBUTARIOS)**

- 1.- Impuesto sobre la renta (ISR)
- 2.- Impuesto al activo (Impac)
- 3.- Impuesto al valor agregado (IVA)
- 4.- Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)
  - A. Gasolina y Diesel
  - B. Bebidas alcohólicas
  - C. Cervezas y bebidas refrescantes
  - D. Tabacos labrados
  - E. Telecomunicaciones
  - F. Aguas, refrescos y sus concentrados
- 5.- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (Tenencia)
- 6.- Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)
- 7.- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación
- 8.- Impuesto a los rendimientos petroleros
- 9.- Impuesto al comercio exterior
  - A. A la importación
  - B. A la exportación
- 10.- Impuesto sustitutivo de crédito al salario
- 11.- Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios
- 12.- Accesorios

**II.- CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS**

Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica

**III.- DERECHOS**

- 1.- Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público
    - A. Por recibir servicios que presta el Estado
    - B. Por prestación de servicios exclusivos a cargo del Estado, que prestan Organismos Descentralizados
  - 2.- Por el uso a aprovechamiento de bienes del dominio público
  - 3.- Derecho sobre la extracción de petróleo
  - 4.- Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo
  - 5.- Derecho adicional sobre la extracción de petróleo
- Derecho sobre hidrocarburos

**IV.- CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES**

**V.- PRODUCTOS**

- 1.- Por los servicios que no corresponden a funciones de derecho público
- 2.- Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio público
  - A. Explotación de tierras y aguas
  - B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones
  - C. Enajenación de bienes
    - a) Muebles
    - b) Inmuebles
  - D. Intereses de valores, créditos y bonos
  - E. Utilidades
    - a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal

- b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública
  - c) De Pronósticos para la Asistencia Pública
  - d) Otras
- F. Otros

## **VI.- APROVECHAMIENTOS**

- 1.- Multas
- 2.- Indemnizaciones
- 3.- Reintegros
  - A. Sostenimiento de las escuelas artículo 123
  - B. Servicio de Vigilancia Forestal
  - C. Otros
- 4.- Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica
- 5.- Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación
- 6.- Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación
- 7.- Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del sistema escolar federalizado
- 8.- Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación
- 9.- Cooperación de los gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras
- 10.- 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud
- 11.- Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica
- 12.- Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos
- 13.- Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras
- 14.- Aportaciones de contratistas de obras públicas
- 15.- Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal
  - A. Aportaciones que efectúen los gobiernos del Distrito Federal, estatales y municipales, los organismos y entidades públicos, sociales y los particulares
  - B. De las reservas nacionales forestales
  - C. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias
  - D. Otros conceptos
- 16.- Cuotas compensatorias
- 17.- Hospitales militares
- 18.- Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor
- 19.- Recuperaciones de capital
  - A. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de entidades federativas y empresas públicas
  - B. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a particulares
  - C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado
  - D. Desincorporaciones
  - E. Otros
- 20.- Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal
- 21.- Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios
- 22.- Provenientes del Programa de Mejoramiento de los Bienes de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras
- 23.- No comprendidas en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios
- 24.- Otros
  - A. Remanente de operación del Banco de México
  - B. Utilidades por recompra de deuda
  - C. Rendimiento mínimo garantizado
  - D. Otros

## **B.- INGRESOS DE ORGANISMO Y EMPRESAS**

### **VII.- INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS**

- 1.- Ingresos propios de organismos y empresas
  - A. Petróleos Mexicanos
  - B. Comisión Federal de Electricidad
  - C. Luz y Fuerza del Centro
  - D. Caminos y Puentes Federales de Ingresos
  - E. Lotería Nacional
  - F. Instituto Mexicano del Seguro Social
  - G. Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
- 2.- Otros ingresos de empresas de participación estatal

### **VIII.- APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**

- 1.- Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- 2.- Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores
- 3.- Cuotas para el Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones
- 4.- Cuotas para el Sistema de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores
- 5.- Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas mexicanas a cargo de los militares

## **C.- INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS**

### **IX.- INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS**

- 1.- Endeudamiento neto Gobierno Federal
  - B. Interno
  - C. Externo
- 2.- Otros financiamientos
  - A. Diferimiento de pagos
  - B. Otros
- 3.- Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo

Fuente: elaborado a partir de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2002b)





**APÉNDICE****Clasificación de los gastos presupuestarios del gobierno federal por tipo de hincapié vigente durante los años cincuenta y sesenta**

---

**Gastos económicos**

Comercio e Industria (incluye Economía Nacional y Estadísticas)

Comunicaciones y obras públicas

Agricultura, ganadería y silvicultura (Fomento)

Crédito Agrícola

Departamento Agrario

Recursos Hidráulicos e Irrigación

Turismo

Inversiones en Fideicomiso, acciones, bonos, ferrocarriles, industria eléctrica, etc.

Porción económica de categoría no clasificada:

Transferencias a industria y comercio, apoyo a los precios (Conasupo, etc), subsidios a las agencias descentralizadas (Puertos Libres Mexicanos, Comisión Nacional de Valores, Ferrocarriles, etc)

**Gastos sociales**

Educación y Educación Física

Asuntos Indígenas

Salud Pública, Bienestar y Asistencia

Agua Potable y Desagües

Trabajo

Porción Social de Categoría no Clasificada:

Instituto Nacional de la Vivienda e Instituto Mexicano del seguro Social

Asistencia Social y Cultural (incluye Seguro Agrícola, Banco Nacional hipotecario

Urbano y de Obras Públicas, SA, y Patrimonio Indígena del valle del Mezquital)

Pagos por los Servicios Médicos de los Empleados del Gobierno

Programa de Seguros para Militares y Civiles

**Gastos Administrativos**

Deuda Pública (incluye redención, intereses y costos)

Rama Militar (incluye ejército, armada e industria militar)

Rama Legislativa

Rama Ejecutiva

Rama Judicial

Relaciones Exteriores

Gobernación

Procuraduría General

Ministerio de Hacienda (incluye Contraloría)

Gastos Generales:

Departamento de suministros generales (1919-1924)

Departamento de prensa y publicidad (1937-1939)

Recursos nacionales (a partir de 1947)

Porción Administrativa de Categoría no Clasificada:

Servicios en General (incluye intereses y fondos de contingencia)

Transferencias (incluye subsidios a estados y territorios), pensiones de gobierno y administración de pensiones

---

Fuente: Wilkie (1987)

**APÉNDICE**  
**EL SISTEMA DE CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PEF VIGENTE EN LOS**  
**AÑOS SESENTA Y SETENTA**

<b>Grupo</b>	<b>Actividades o funciones</b>
<b>1. Comunicaciones y Transportes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Carreteras</li> <li>Ferrocarriles</li> <li>Obras Marítimas</li> <li>Aeropuertos</li> <li>Correos</li> <li>Telégrafos</li> <li>Telecomunicaciones</li> <li>Servicios Generales</li> </ul>
<b>2. Fomento y Conservación de Recursos Naturales Renovables</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomento Agrícola</li> <li>Fomento Ganadero</li> <li>Fomento Avícola</li> <li>Fomento Forestal</li> <li>Riego</li> <li>Colonización y Reparto Agrario</li> <li>Otros Conceptos</li> </ul>
<b>3. Fomento, Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo a empresas comerciales</li> <li>Apoyo a empresas industriales</li> <li>Promoción y reglamentación del comercio e industria</li> <li>Energía eléctrica</li> <li>Turismo</li> <li>Otros gastos de fomento</li> </ul>
<b>4. Servicios Educativos y Culturales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educación preescolar</li> <li>Enseñanza primaria</li> <li>Segunda enseñanza</li> <li>Enseñanza normal</li> <li>Universidades, escuelas e institutos de enseñanza técnica, profesional y cultura</li> <li>Otras enseñanzas</li> <li>Construcciones y conservaciones escolares</li> <li>Otros servicios</li> </ul>
<b>5. Salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Salubridad, asistencia médica y servicios hospitalarios</li> <li>Construcciones hospitalarias</li> </ul>

Maternidades y asistencia infantil  
Asistencia social  
Diversos servicios complementarios

**6. Bienestar y Seguridad Social**

Servicios médicos a empleados públicos  
Otros servicios a empleados públicos  
Pensiones y jubilaciones  
Contribución estatal al seguro social  
Ayudas a núcleos indígenas  
Otros gastos sociales

**7. Ejército, Armada y Servicios Militares**

Haberes y otras remuneraciones  
Servicios médicos y hospitalarios  
Servicios educativos y sociales  
Pensiones y jubilaciones  
Gastos de mantenimiento de las fuerzas armadas  
Adquisición y elaboración de equipo bélico  
Construcciones e instalaciones militares  
Otras erogaciones

**8. Administración general**

Poder Legislativo  
Dirección ejecutiva  
Administración de justicia  
Administración fiscal  
Relaciones exteriores  
Ayudas a estados y territorios  
Otros servicios gubernamentales

**9. Deuda pública**

Deuda pública exterior  
Deuda pública interior  
Deuda pública flotante

## Bibliografía

## Libros

- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (1994) *A la sombra de la revolución mexicana*. Cal y Arena. México.
- Aguilar Camín, Héctor (1994) *Después del milagro*. Cal y Arena. México.
- Alponte, Juan María (1994) Historia de elecciones, hombres y países. IFE. México.
- Ames, Barry (1987) *Political survival. Politicians and public policy in Latin America*. University of California Press. The United States of America.
- Amorim Neto, Octavio (2002) *Presidential policy-making strategies and cabinet formation in Latin America's presidential democracies, 1946-1995*. Paper presentado en el seminario "El gobierno dividido en México: riesgos y oportunidades. Ciudad de México. Mayo.
- Arellano Cadena, Rogelio (1995) *Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: el caso de México, 1983-1993*. ONU, Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD. Santiago de Chile, 1995.
- ..... (1994) *Federalismo fiscal. Retos y propuestas*. Fundación Cambio XXI Luis Donaldo Colosio. México.
- Arriola Woog, Carlos (1988) *Los empresarios y el estado, 1970-1982*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Astudillo Moya, Marcela y Constantino Pérez Morales (1983) *Evolución de los ingresos de la Federación 1929-1980. Primera parte (1929-1952)*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. México.
- ..... y Andrés Blancas Neria (1983) *Evolución de los ingresos de la Federación 1929-1980. Segunda parte (1953-1980)*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. México.
- Astudillo, Moya, Marcela (1989) *México: la distribución de los ingresos públicos entre la Federación y los estados*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. México.
- ..... (2001) *La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo XX*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas- Miguel Ángel Porrúa. México.
- Ayala Espino, José (2000) *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. UNAM, Facultad de Economía-M.A. Porrúa. México.

- Basáñez, Miguel (1991) *El pulso de los sexenios. 20 años de crisis en México*. Siglo XXI. México.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000) *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena. México.
- Bejar Algazi, Luisa (1995) *El papel de la Legislatura en el sistema político mexicano*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. FCPyS-UNAM. México.
- ..... (2004) *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*. UNAM-Gernika. México.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1997) *Diccionario de política*. Siglo XXI. México.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell and Richard S. Katz (1999) *Party discipline and parliamentary government*. The Ohio State University.
- Budebo, Mario Gabriel (1995) *Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993*. ONU, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD. Santiago de Chile.
- Cabrera Beck, Carlos (2004) *El nuevo federalismo internacional: la soberanía en la unión de países*. Universidad Anáhuac-Porrúa.
- Calderón Alzati, Enrique y Daniel Cazés (1991) *Prontuario de resultados. Elecciones federales de 1988*. Fundación Arturo Rosenblueth para el Avance de la Ciencia AC. México.
- Calvo-García, Manuel y William L. F. Felstiner (coord.) (2004) *Federalismo Federalism*. Dykinson, España.
- 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.
- Cansino, César (1994) *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. CIDE-M.A. Porrúa. México.
- Carbonell, Miguel (2004) *La constitución pendiente. Una agenda mínima de reformas constitucionales*. IIJ, UNAM. México.
- Carciofi, Ricardo, Óscar Centrángolo y Guillermo Barris (1993) *Reformas tributarias en México*. ONU, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

- Cárdenas Gracia, Jaime F (1996) *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.
- Carpio Cervantes Enrique (2002) *Trabajo parlamentario en un Congreso en cambio. El debate sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados 1988-2000*. Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales. UNAM, FCPyS. Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales-Instituto de Investigaciones Sociales-Centro de Investigaciones Sobre América del Norte-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. México.
- Carpizo, Jorge (1978) *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI. México.
- Casar, María Amparo (1998) *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*. CIDE. México.
- ..... (1999) *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia*. CIDE. México.
- ..... (2001) *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio del caso*. CIDE. México.
- ..... (s/f) *Algunos aspectos relevantes del presupuesto 2000. Negociación política. Análisis de ingresos. Transparencia en gasto*. CIDE. México.
- Casar, María Amparo, Juan Pablo Guerrero Amparán y Eduardo Revilla Martínez (2000) *Algunos aspectos relevantes del presupuesto 2000*. CIDE. México.
- Casar, María Amparo, Eduardo Revilla Martínez y Juan Pablo Guerrero Amparán (s/f) *Algunos aspectos relevantes del presupuesto 2000. Negociación política. Análisis de ingresos. Transparencia en gasto*. CIDE. México.
- Cerroni, Umberto (1992) *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. Siglo XXI. México.
- Chávez Presa, Jorge (2000) *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. FCE. México.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello (1991) *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*. Siglo XXI. México.
- Colegio de México, El (1987) *Historia General de México*. Volumen I. El Colegio de México. México.
- Colmenares Páramo, David (coord.) (2001) *Experiencias de reformas fiscales en el mundo y el caso mexicano*. Colegio Nacional de Economistas.



- Colomer, Joseph M. (1999) *Las instituciones del federalismo*. FLACSO. México.
- Comparative Political Studies* (1995) Vol. 28 # 2. July. SAGE Publications.. United Kingdom.
- Comparative Politics* (1997) Vol. 29 # 3. April. The University of New York. The United States of America.
- Cortés Campos, Josefina y Luis Raigosa Sotelo (2003) *Las facultades de control del Senado de la República*. Senado de la República-ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Cosío Villegas, Daniel (1972) *El sistema político mexicano*. Joaquín Mortiz. México.
- Crespo, José Antonio (s/d) *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados. México.
- ..... (1999) *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*. Océano. México.
- ..... (1996) *Institucionalización autoritaria y consolidación democrática. El caso de México*. CIDE. México.
- ..... (1998) *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*. Grijalbo. México.
- Dahl, Robert A. (1989) *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos. España.
- ..... (1991) *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. CNA-Alianza Editorial. México.
- Diamond, Larry and Richard Gunther (ed) (2001) *Political parties and democracy*. The Johns Hopkins University Press. The United States of America.
- Díaz Cayeros, Alberto (1997a) *Political responses to regional inequality: taxation and distribution in Mexico*. Tesis Ph. D. Durham, North Carolina. Duke University. Department of Political Science.
- Dulles, John F. (2000) *Ayer en México. Una crónica de la revolución*. FCE. México.
- Easton, David (1997) *Enfoques sobre teoría política*. Amorrortu. Argentina.
- ..... (1999) *Esquema para el análisis político*. Amorrortu. Argentina.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2001) *Impuestos, democracia y transparencia*. Auditoría Superior de la Federación. México.
- Fernández, Arturo M. (2001) *Una agenda para las finanzas públicas de México*. ITAM-Centro de Economía Aplicada-Centro de Investigación en Políticas Públicas. México.

- Fiorina, Morris (1996) *Divided government*. Allyn&Bacon. Massachussets, Estados Unidos.
- Lajous, Alejandra (1981) *Los orígenes del partido único en México*. UNAM. México.
- Laver, Michael and Norman Schofield (1990) *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Oxford university Press. Oxford.
- Galán Baños, Israel y Carlos Andrade Ruíz (2000) *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura. Instituto de Investigaciones Legislativas. México
- Gamboa González, Rafael (1996) *Fiscal federalism in Mexico*. Tesis, Ph. D. University of California, Berkeley.
- Garrido, Luis Javier (1998) *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México*. Siglo XXI. México.
- Geddes, Barbara (1994) *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. University of California Press. The United States of America.
- Gil Díaz, Francisco (1979) *La estructura del sistema impositivo mexicano*. SHyCP. México.
- Gómez Tagle, Silvia (1997) *La transición inconclusa. 30 años de elecciones en México*. El Colegio de México. México.
- González Casanova, Pablo (1965) *La democracia en México*. Era. México.
- González Chávez, Jorge (2005) *Rechazo del veto al Presupuesto de Egresos de 2005. Desarrollo cronológico de su tratamiento (diciembre 2004 a febrero 2005)*. H. Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis. México.
- González Compeán, Miguel y Leonardo Lomelí (2000) *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. FCE. México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (coord.) (2004) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. CIDE. México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Fernando Patrón Sánchez (s/f) *Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México*. CIDE. México.
- Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés (2001) *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México.

- Hernández Chávez, Alicia (con la colaboración de María Luna Argudín) (1998) *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica en México 1982-1997*. FCE. México
- ..... (1996) *¿Hacia un nuevo federalismo?* El Colegio de México-FCE. México.
- Hernández. Rodríguez, Rogelio (1988) *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo*. FLACSO. México.
- Huerta Ochoa, Carla (2001) *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.
- Huntington, Samuel P. (1990) *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós. Argentina.
- ..... (1994) *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós España.
- Jaguaribe, Helio (1972) *Sociedad, cambio y sistema político*. Paidós. Argentina
- Lanzaro, Jorge (coord.) (2001) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Argentina.
- Linz, Juan (1990) *La quiebra de las democracias*. CNCA-Alianza Editorial Mexicana. México.
- Langston, Joy (1996) *Why rules matter: the formal rules of candidate selection and leadership selection in the PRI 1978-1996*. CIDE. México.
- ..... (1997) *The PRI governors* CIDE. México.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad (1987) *La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y Legislativos*. Secogef-FCE. México.
- Laver, Michael and Norman Schofield (1990) *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Oxford University Press. The United States of America.
- Lipset, Seymour Martin (1987) *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Tecnos. Argentina.
- Loewenstein, Karl (1983) *Teoría de la Constitución*. Ariel. España.
- Lujambio, Alonso (1995) *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México.
- ..... (2000b) *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano. México.

- Lujambio, Alonso y Jaime Martínez (2002) "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual" en Cecilia Mora-Donatto (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México.
- Luna, Matilde (1988) "Los empresarios, el sistema político y la democracia" en Germán Pérez y Samuel León (coords.) *17 ángulos de un sexenio*. Plaza y Valdés. México.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa-FCE. México.
- Mainwaring, Scott (1997) *The se(lectoral) conexion: electoral systems and legislative cohesion*. CIDE. México.
- Mayhew, David (1991) *Divided we govern: party control, lawmaking and investigations, 1946-1990*. Yale University Press. New Haven, Connecticut, Estados Unidos.
- Merino, Mauricio (1993) *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*. FCE. México.
- Medina Peña, Luis (2000). *Hacia el nuevo Estado*. FCE. México.
- Mirón, Rosa María y Germán Pérez (1988) *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*. FCPyS, UNAM-Plaza y Valdés. México.
- Molinar Horcasitas, Juan (1993) *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y Arena. México.
- Moreno, Rocío (con la colaboración de David Dávila) (2004) *La importancia del fondo de estabilización de ingresos petroleros*. Fundar Centro de Análisis e Investigación. México.
- Moreno Jaimes, Angélica Saloie (1999) *Hacia una nueva relación entre poderes. La negociación presupuestal de 1997 en México*. Tesis de Licenciado en Administración Pública. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. México.
- Morgenstern, Scott (1997) *Spending for political survival: elections, clientelism and government expenses in México*. CIDE. México.
- Morlino, Leonardo (1985) *Cómo cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. España.
- ..... (1998) *Democracy between consolidation and crisis. Parties, groups and citizens in Southern Europe*. Oxford University Press. The United States of America.

- Nacif, Benito (1997a) *La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México*. CIDE. México.
- ..... (1997b) *Legislative parties in the Mexican Chamber of Deputies*. CIDE. México.
- ..... (1996) *Electoral institutions and single party politics in the Mexican Chamber of Deputies*. CIDE. México.
- O'Donnell, Guillermo, Phillippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (1988) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós. Argentina.
- Paoli Bolio, Francisco José (coord.) (s/d) *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. Cámara de Diputados. México.
- Pardo, María del Carmen (1995) *La modernización administrativa en México*. El Colegio de México. México.
- Pazos, Luis (2001) *Reforma hacendaria. Ganadores y perdedores*. Diana. México.
- Pedroza De la Llave, Susana Talía (1996) *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- Pempel, T. J. (1991) *Democracias diferentes. Los regímenes con un partido dominante*. FCE. México.
- Peters, Guy (1999) *Institutional theory in political science. The new institutionalism*. Continuum International Publishing Group. United Kingdom.
- Pérez, Germán y Samuel León (coords.) (1988) *17 ángulos de un sexenio*. Plaza y Valdéz-FCPys, UNAM. México.
- Pérez Vega, Moisés (2004) *Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México. La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)*. Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales. FCPyS, UNAM-IIS-CISAN-CRIM-ENEP "Acatlán". México.
- Presupuesto-CIDE (2004) *Diagnóstico jurídico y presupuestario del ramo 33: una etapa del federalismo en México*. CIDE. México.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes and Bernard Manin (1999) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge University Press, The United States of America.
- Puga, Cristina (1993) *México: empresarios y poder*. Miguel Ángel Porrúa. México.

- Nacif, Benito (2002) *El presidente propone y el congreso dispone: las nuevas reglas entre el Ejecutivo y el Legislativo en México*. CIDE. México.
- Offe, Claus (1990) *Contradicciones en el Estado del bienestar*. CNCA-Alianza Editorial. México.
- Pedroza De la Llave, Susana Thalía (1996) *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- ..... (2003) *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. Porrúa. México.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1972) *Ensayos sobre política fiscal de México*. Ediciones Gobierno del Estado de México, Dirección General de Hacienda. México.
- Reitchkiman Kirk, Benjamín (1983) *Política fiscal mexicana (reflexiones)*. UNAM. México.
- Remolina Roqueñí, Felipe (1999) *El presupuesto de Egresos*. Instituto de Estudios Legislativos de la LIII Legislatura del Estado de México. México.
- Ricardez Zamacona, Roberto (1999) *La Ley de Ingresos*. Instituto de Estudios Legislativos de la LIII Legislatura del Estado de México. México.
- Rosas Arceo, Alfredo (1992) *La crisis del presupuesto público en México*. UAM Iztapalapa-Ediciones Técnico Científicas. México.
- Rossell, Mauricio (2000) *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura.
- Rowland, Allison y Georgina Caire (2001) *Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción*. CIDE. México.
- Ruíz Massieu, José Francisco (1987) *¿Nueva clase política o nueva política?*. Océano. México.
- ..... (1993) *El proceso democrático en México*. FCE. México.
- Salazar Abaroa, Enrique (1989) *Derecho parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda. Hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
- Sartori, Giovanni (1999) *Ingeniería constitucional comparada*. FCE. México.
- ..... (2002) *Partidos y sistemas de partidos. Un marco para el análisis*. Alianza editorial. España.

- ..... (1995) *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. FCE. México.
- ..... (1989a) *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad. México.
- ..... (1989b) *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*. Alianza Universidad. México.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond and Marc F. Plattner (1999) *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers. The United States of America.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (1994) *La descentralización fiscal en México: algunas propuestas*. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos. México.
- ..... (1996) *Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México*. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos. México.
- Shepsle, Kenneth A. (2005) *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*.
- Slomianski Marcovich, Paul (1998) *The budgeting process in Mexico*. CIDE. México.
- Sobarzo, Horacio (1999) *Estructura hacendaria y desigualdad regional en México*. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos. México.
- Soria Romo, Rigoberto (2004) *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*. UAM-Iztapalapa. Tesis de doctorado en Estudios Organizacionales.
- Strom, Kaare (1990) *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press. Massachusetts, Estados Unidos.
- 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.
- ..... (1995) *La nacionalización de la banca en México*. Siglo XXI. México.
- Tena Ramírez, Felipe (2000) *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa. México.
- Thomas, Clive (ed) (2002) *Political parties and interest groups. Shaping democrating governance*. Lynne Rienner Publishers. Great Britain.

- 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.
- Urzúa, Carlos M. (1990) *El déficit del sector público y la política fiscal en México, 1980-1989*. Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México. México.
- Valadés, Diego (2000) *El control del Poder*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.
- Valencia Escamilla, Laura (2005) *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.
- Vázquez Alfaro, José Luis (1996) *El control de la administración pública en México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.
- Villa, Manuel (1996) *Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*. Miguel Ángel Porrúa-FLACSO. México.
- ..... (1988) *¿A quién le interesa la democracia en México?. Crisis del intervencionismo estatal y opciones del pacto social*. Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- ..... (1989) *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*. UNAM-Miguel Ángel Porrúa. México.
- ..... (1990) *El archipiélago mexicano*. Cal y Arena. México.
- Wheare, K. C. (1971) *Las constituciones modernas*. Labor. España.
- Wilkie, James (1987) *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*. Cal y Arena. México.
- World Politics* (1991). Vol. 44 # 1. October. The Johns Hopkins University Press. The United States of America.

#### Artículos

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996) "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes" en Alicia Hernández Chávez (coord.) *Hacia un nuevo federalismo*. El Colegio de México-FCE. México.



- Alarcón Olguín, Víctor (1995) “El PRI en la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (un balance sexenal)” en revista *Estudios Políticos*. Nueva Época. # 6. Enero-marzo.
- Alva Vega, Carlos (1996) “Los empresarios y el Estado durante el salinismo” en *Foro Internacional*. Vol. 36 # 1-2. Enero-junio.
- Andrade Sánchez, Eduardo (2002) “El veto y la reconducción presupuestal en la iniciativa de reformas constitucionales presentada por el Ejecutivo en abril de 2001” en Cecilia Mora Donato (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII congreso iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.
- Arteaga Nava, Elisur (1996) “Facultades de los poderes en materia hacendaria” en Gilberto Rincón Gallardo (coord.) *El control de las finanzas públicas*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. México.
- Azíz Nassif, Alberto (2002) “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. CIDE-Taurus. México.
- Baillet, Álvaro “La evolución de los ingresos del sector público en México: 1983-1988” en Baillet, Álvaro y Horst Zimmermann, *La evolución reciente del sistema impositivo de México y Alemania*. Fundación Friedrich Ebert. México.
- Bartolini, Stefano (2002) “Electoral and party competition: analytical dimensions and empirical problems” en Richard Gunther, José Ramón Montero and Juan Linz, *Political parties. Old concepts and new challenges*.
- Béjar, Luisa (1995) “La reelección parlamentaria en México” en *Asamblea*. Mayo.
- ..... (2001) “La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México” en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 63. # 3. Julio-septiembre.
- ..... (2003) “Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México” en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince (coord.) *El Congreso mexicano después de la alternancia*. AMEP-Senado de la República. México.
- ..... (2004) “La representación política en México: el papel de los partidos y de los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura” en Luisa Béjar Algazi y Gilda Waldman (coord.) *La representación parlamentaria en México*. UNAM-Gernika. México.
- ..... (2004b) “La representación parlamentaria. Un intento de aproximación teórica desde la deliberación y la disciplina”. Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Ciudad de México. Septiembre-Octubre.

- Bowler, Shaun (2002) "Parties in legislature: two competing explanations" en Dalton, Russell and Martin Wattenberg (eds.) *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.
- Bowler Shaun, David M. Farrell and Richard S. Katz (1999) "Party cohesion, party discipline and parliaments" en David M. Farrell and Richard S. Katz, *Party discipline and parliamentary discipline*. The Ohio State University.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Ady Carrera Hernández (2004) "Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano" en Juan Pablo Guerrero (coord.) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Campos Vargas Ema R. (2003) "Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997" en Fernando F. Dworak (coord.) *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. FCE-Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. México.
- 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 *Estudios Políticos*. #25- Septiembre-diciembre. UNAM-FCPyS. México.
- Carrillo, Ulises y Alonso Lujambio (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.
- Casar, María Amparo (1996) "Las bases político institucionales del poder presidencial en México" en *Política y gobierno*. CIDE. México.
- ..... (1999) "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México" en *Política y gobierno*. CIDE. México.
- ..... (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. CIDE. México.
- ..... (2002a) "Las bases político institucionales del poder presidencial en México" en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comp.) *Lecturas sobre el cambio político en México*. CIDE-FCE. México.

- ..... (2002b) “Executive-Legislative relations: the case of Mexico (1946-1997)” en Scott Morgenstern y Benito Nacif (ed.) *Legislative politics in Latin America*. Cambridge University Press. United Kingdom.
- ..... e Ignacio Marván (2002) “Introducción” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. CIDE-Taurus. México.
- ..... (2002) “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. CIDE-Taurus. México.
- ..... (2004) “El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso” en Juan Pablo Guerrero (coord) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Castillo Ayala, Javier (1992) “La Contaduría Mayor de Hacienda y el Control Externo en México” en *Auditoría Pública*. Año II. #3. Marzo.
- Colomer, Josep y Gabriel Negretto (2003) “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, en mismo *Política y Gobierno*. Vol X. Primer semestre. CIDE. México.
- Chasquetti, Daniel (2001) “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación” en Jorge Lanzaro (coord.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Bs. As. Argentina.
- Cook, María Lorena, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (1996) “Las dimensiones políticas del ajuste estructural” en María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Cal y Arena. México.
- Córdova, José (1991) “Diez lecciones de la reforma económica en México”, en *Nexos*. Marzo. México.
- Daalder, Hans (2002) “Parties: denied, dismissed or redundant? A critique” en Richard Gunther, José Ramón Montero and Juan Linz, *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. and Martin P. Wattenberg (2002) “Partisan change and the democratic process” en Russel J. Dalton and Martin P. Wattenberg (ed) *Parties without partisans*.

*Political change in advanced industrial democracies*. Oxford University Press. The United States of America.

De la Madrid Hurtado, Miguel (1982a) "Mensaje de toma de posesión" en *Mercado de Valores*. # 49. Diciembre.

..... (1982b) "Criterios generales de política económica" en *Mercado de Valores*. # 49. Diciembre.

..... (1983) "La política económica del nuevo gobierno. Principales bases jurídicas" en *Comercio Exterior*. Enero.

Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (1998) "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación" en *Política y gobierno*. CIDE. México. Segundo semestre.

Díaz Cayeros, Alberto (1997) "Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones" en *Perfiles latinoamericanos* # 10. Enero-junio.

..... (1998) "Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica" en Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, *Federalismo fiscal en México*. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos. México.

..... (1999) "Diez mitos sobre el federalismo mexicano" en Mauricio Merino (coord) *La ciencia política en México*. CONACULTA-FCE. México.

..... (2003) "Balance fiscal de los estados en el sistema federal" en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.) *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. CIDAC-Miguel Ángel Porrúa. México.

Domingo, Pilar (1999) "Judicial independence and judicial reform in Latin America" en Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner (ed) *The self restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers. The United States of America.

Dresser, Denisse (1996) "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México" en María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. Cal y Arena. México.

- Espinoza Toledo, Ricardo (1999) "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México" en Mauricio Merino (coord.) *La ciencia política en México*. CONACULTA-FCE. México.
- ..... (2003) "La necesaria revalorización del Congreso" en Luisa Bejar Algazi y Rosa María Mirón Lince (coords.) *El Congreso mexicano después de la alternancia*. Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios-Senado de la República, LVIII Legislatura. México.
- Fish, Steven M. (2006) "Stronger legislatures, stronger democracies" en *Journal of democracy*. National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press. Volume 17. Number 1. January.
- García Sáinz, Ricardo (1997) "El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 y las posibilidades de un cambio en el rumbo económico" en *Quórum*. 2ª época. Año VI. # 57. México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Rodolfo Madrid Sánchez De la Vega (2004) "Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México", en Juan Pablo Guerrero (coord.) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. CIDE. México.
- Gutiérrez, Gerónimo F. (2003) "Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia política" en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.) *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. CIDAC\_Miguel Ángel Porrúa. México.
- Hakim, Peter and Abraham F. Loewenthal (1991) "Latin America's fragile democracies" en *Journal of Democracy*. Vol. 2 # 3. Summer.
- Heidar, Knut and Ruud Koole (2000) "Approaches to the study of parliamentary party groups" en Knut Heidar and Ruud Koole (ed) *Parliamentary party groups in European democracies: political parties behind closed doors*. Rutledge. Great Britain.
- Heredia, Blanca (2002) "Estructura política y reforma económica: el caso de México" en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif (comp.) *Lecturas sobre el cambio político en México*. CIDE-FCE. México.
- Herrera Ramos, J. Mario y Patricia Covarrubias Aguirre (2003) "Carencias, recursos y provisión de bienes públicos municipales" en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz

- Cayeros (coords.) *De las descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. CIDAC-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Huntington, Samuel P. (1987) "El modesto significado de la democracia" en *Sociedad civil y democracia*. FCPyS-UNAM. México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1990) "La conducta empresarial en el gobierno de Miguel De la Madrid" en *Foro Internacional*. Vol. 30 # 4. Abril-junio. El Colegio de México. México.
- Langston, Joy (1998) "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados" en *Política y Gobierno*. Vol. 5 # 2. Segundo semestre.
- ..... (1995) "Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones intrarrégimen en México" en *Política y gobierno*. Vol. II. # 2. Segundo semestre..
- Lanzaro, Jorge (2001a) "Presentación" en Jorge Lanzaro (coord.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Bs. As. Argentina.
- ..... (2001b) "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*.
- ..... (2002) "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual" en Cecilia Mora Donato (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII congreso iberoamericano de Derecho constitucional*. México.
- Linz, Juan (2002) "Parties in contemporary democracies: problems and paradoxes" en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz, *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford University Press.
- Loeza, Soledad (1990) "Derecha y democracia en el cambio político mexicano, 1982-1988" en *Foro Internacional*. Vol. 30 #4. Abril-junio.
- ..... (1994) "La experiencia mexicana de liberalización" en *Foro Internacional*. Abril-junio. El Colegio de México. México.
- Loewenstein, Karl (1983) *Teoría de la Constitución*. Ariel. España.
- Loyola Díaz, Rafael y Antonia Martínez (2000) "Diputados, grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados" en *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa. México.

- Lujambio, Alonso (1999) "Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México", en Mauricio Merino (coord.) *La ciencia política en México*. FCE. México.
- ..... (2000) "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México" en *Este país*. Febrero.
- ..... (2001) "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México" en Jorge Lanzaro (coord.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Bs. As. Argentina.
- Martínez Uriarte, Jacqueline (2003) "Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización" en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.) *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. CIDAC-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Matas, Jordi (2000) "Introducción" en *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, España.
- Michel Padilla, Roberto (2000) "El trabajo legislativo en materia de finanzas públicas" en Francisco José Paoli Bolio (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII legislatura. México.
- Middlebrook, Kevin J. (1988) "La liberalización política en un régimen autoritario; el caso de México" en O'Donnell, Schmitter y Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo II sobre América Latina.
- Mijangos Borja, María de la Luz (1997) "La naturaleza jurídica del presupuesto" en *Quórum*. Segunda época. Año VI. # 57.
- ..... (1996) "El control del presupuesto desde una perspectiva jurídica" en Gilberto Rincón Gallardo (coord.) *El control de las finanzas públicas*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado. México.
- Mirón Lince, Rosa María (2004) "De la hegemonía a la oposición: el PRI y su cambio organizativo" en Mirón Lince, Rosa María y Ricardo Espinoza Toledo (coord.) *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y nuevas relaciones internas de autoridad*. UAM-UNAM-AMEP-México.

- Mizrahi Pekulis Yemile (1992) “La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteros” en *Foro Internacional*. Vol. 32 # 5. Octubre-diciembre.
- ..... (2002) “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México” en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.) *Lecturas sobre el cambio político en México*. FCE-CIDE. México.
- Mogollón, Olivia (2003) “Descentralización de recursos y combate a la pobreza: un análisis de los esquemas de distribución de los fondos municipales” en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros (coords.) *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. CIDAC-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Molinar Horcasitas, Juan y Mony De Swaan Addati (2002) “Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas” en Cecilia Mora-Donatto (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII congreso iberoamericano de Derecho constitucional*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional-Universidad Complutense-Fundación de Derecho Público, Venezuela-Fundación Editorial Jurídica Venezolana-Hispamer-PEMEX-Universidad Central de Chile-Universidad de Lima-Universidad Externado de Colombia-UNAM. México.
- Molinar Horcasitas, Juan (1993) “Escuelas de interpretación del sistema político mexicano” en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol 55. # 2. Abril-junio.
- Montero, José Ramón and Richard Gunther (2002) “Introduction: reviewing and reassessing parties” en Richard Gunther, José Ramón Montero and Juan Linz, *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford University Press.
- Moreno Jaimes, Carlos (2004) “La descentralización del gasto en salud en México: una revisión de sus criterios de asignación” en Juan Pablo Guerrero (comp.) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Nacif, Benito (1997) “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México” en *Política y gobierno*. CIDE. México.
- ..... (2000) “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados” en Germán Pérez y Antonia Martínez (comp.), *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO-Cámara de Diputados, LVII Legislatura y Miguel Ángel Porrúa. México.



- ..... (2002) "Understanding party discipline in the Mexican Chamber of Deputies: the centralized party model" en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds) *Legislative politics in Latin America*. Cambridge University Press. UK.
- Nava, Weldon y Yáñez (2000) "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998", en Germán Pérez y Antonia Martínez (comp.) *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO-Cámara de Diputados, LVII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa. México.
- O'Donnell, Guillermo (1999) "Horizontal accountability in new democracies" en Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner (ed.) *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers. United States.
- ..... (1994) "Delegative democracy" en *Journal of democracy*. January. The Johns Hopkins University Press. United States.
- Orozco Henríquez, Jesús (1988) "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior" en varios, *El sistema presidencial en México. Algunas reflexiones*. UNAM. México.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán (2000) "La gobernabilidad en México: una materia de ingeniería constitucional" en *La Cámara de Diputados en México*. FLACSO-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Puhle, Hans-Jürgen (2002) "Still the age of catch-allism?" en Richard Gunther, José Ramón Montero and Juan Linz, *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford University Press.
- Raich Portam, Uri (2004) "Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos" en Juan Pablo Guerrero (coord.) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Remmer, Karen L. (1995) "New Theoretical Perspectives on Democratization", en *Comparative Politics*. Vol. 28 # 1. October. SAGE Publications. United Kingdom.
- Reyes del Campillo, Juan (1992) "Candidatos y campañas en la elección federal de 1991" en Alberto Asís Nassif y Jacqueline Peschard (coords.) *Las elecciones federales de 1991*. Miguel Ángel Porrúa-CIIH de la UNAM. México.
- Reyna, José Luis and Richard S. Weinert (ed) (1977) *Authoritarianism in Mexico*. Institute for the Study of Human Issues. The United States of America.

- Robles Egea, Antonio (2000) "El estudio de las coaliciones políticas" en Jordi Matas (ed.) *Coaliciones políticas y gobernabilidad*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, España.
- Rocha Díaz, Salvador (2002) "Planeación, programación, presupuestación, control de gasto y evaluación de gestión" en Cecilia Mora Donato (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional*. III, UNAM. México.
- Rodríguez Araujo, Octavio (1986) "Partidos políticos y elecciones en México, 1964 a 1985" en Paulina Fernández Christlieb y Octavio Rodríguez Araujo, *Elecciones y partidos en México*. El Caballito. México.
- ..... (1975) "Catálogo de senadores y diputados (1940-1976)" en revista *Estudios Políticos*. Vol. I #3-4. Septiembre-diciembre.
- Romero, Jorge Javier (1999) "Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo" en Mauricio Merino (coord.) *La Ciencia Política en México*. FCE. México.
- Ruiz Suárez, Ricardo (1996) "Presentación" en Gilberto Rincón Gallardo (coord.) *El control de las finanzas públicas*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado. México.
- Salinas de Gortari, Carlos (1988) "Discurso de toma de posesión". *La Jornada*. Diciembre 2.
- ..... (1990) "Reformando al Estado" en *Nexos*. # 148. Abril.
- Scarrow, Susan, Paul Webb and David Farrell (2002) "From social integration to electoral contestation. The changing distribution of power within political parties" en Russell Dalton and Martin Wattenberg (ed.) *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.
- Schedler, Andreas (1998) "What is democratic consolidation?" en *Journal of Democracy*. Volume 9. Number 2. April.
- Schmitter, Phillippe and Terry Lynn Karl (1991) "What democracy is...and is not" en *Journal of Democracy*. Vol. 2. 3. Summer.
- Scott Andretta, John (2004) "¿Quién se beneficia del gasto social en México?" en Juan Pablo Guerrero (comp.) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.

- Skocpol, Theda (1985) "Bringing the state back in. Strategies of analysis in current research" en Rueschemeyer and Skocpol (comps.) *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (1998) "Federalismo fiscal en México" en Jaime Sempere y Horacio Sobarzo (comps.) *Federalismo fiscal en México*. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos. México.
- Serrano Correto, Mónica (1996) "La herencia del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas" en *Foro Internacional*. El Colegio de México. Vol. 36. # 1-2. Enero-junio.
- Solórzano, Carmen (2002) "Neoliberalismo y Hacienda Pública en la ideología del PAN 1988-2000" en Francisco Reveles Vázquez (coordinador) *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*. Gernika-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México.
- Sour, Laura, Irma Ortega y Sergio San Sebastián (2003) *¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?* CIDE. México.
- 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*. FLACSO-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa. México.
- ..... (1997) "Los aspectos legislativos del gasto público en México" en *Perfiles latinoamericanos*. # 10. Enero-junio. México.
- ..... (1994) *An appraisal of recent tax reforms in Mexico*. El Colegio de México. México.
- Villa, Manuel (1994) "El fin de la política del estatismo" en Antonio Argüelles *et al México: el voto por la democracia*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Weldon, Jeffrey (1997) "El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo" en *Perfiles latinoamericanos*. # 10. Enero-junio.
- ..... (2002a) "Las Fuentes políticas del presidencialismo en México" en Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Paidós. Bs. As. Argentina.
- ..... (2002b) "The legal and partisan framework of the legislative delegation of the budget in Mexico" en Scott Morgenstern and Benito Nacif (eds.) *Legislative politics in Latin America*. Cambridge University Press. UK.

..... (2002c) “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917-1937” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. CIDE-Taurus. México.

Wolinetz, Steven B. (2002) “Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organizations in contemporary democracies” en Richard Gunther, José Ramón Montero and Juan Linz, *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford University Press.

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.

Zedillo, Ernesto (1994) “La democracia” en *Textos para el cambio*. Miguel Ángel Porrúa. México.

#### **Documentos**

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Contaduría Mayor de Hacienda. (1997) *La Contaduría Mayor de Hacienda de México y su marco normativo*. Cámara de Diputados. México.

Cámara de Diputados-Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas (2001) *El Presupuesto de Egresos de la Federación 2001*. México.

..... (2003) *El Presupuesto de Egresos de la Federación 2003*. México.

..... De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001”, en *Gaceta Parlamentaria*. Versión internet.

..... (1999) De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con Proyecto de Dictamen sobre la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000. *Gaceta Parlamentaria*. Año III Número 411-I. 14 de diciembre. Versión internet.

..... De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999”, *Gaceta Parlamentaria*. Versión internet.

..... (2001) De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002”, *Gaceta Parlamentaria*.

..... (2003) **LVIII Legislatura. H. Cámara de Diputados. Memorias**. México.

..... (2001) **Proyecto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Presupuestaria**. Gaceta Parlamentaria. 15 de abril.

..... (2005) **Argumentación jurídica sobre el veto al presupuesto, expresadas por los diputados, en la sesión del día 14 de diciembre de 2004**. Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Interior. Enero. México.

..... (2005b) **Resolución en cumplimiento de la Sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Controversia Constitucional 109/2004, relativa al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005**. México.

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. **Diario de los Debates de la Cámara de Senadores**.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2000a) **Análisis de la distribución del gasto público, 1994-2000**. H. Congreso de la Unión. México.

----- (2001) **Los ingresos públicos para el 2001**. Cámara de Diputados. H. Congreso de Unión. México.

----- (2002) **Presupuesto de Egresos de la Federación 2002**. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

----- (2002b) **Ley de Ingresos 2002. Comparativo del texto de la iniciativa del Ejecutivo y la Ley de Ingresos 2002 aprobada por el H. Congreso de la Unión**. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión.

..... (2002) **Evolución del gasto público por ramos, 1980-2003**. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. México.

----- (2002c) **Comentarios generales al paquete presupuestal para el ejercicio fiscal 2003**. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

- (2005) *El ingreso tributario en México*. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. México.
- (2003a) *El presupuesto de Egresos de la Federación 2003*. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. México.
- (2003b) *Ley de Ingresos de la Federación 2003. Estimación de ingresos públicos y comparativo con la ley 2002*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- (2003c) *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la federación para el Ejercicio Fiscal 2004. Análisis de cifras agregadas*. Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión. México.
- (2003d) *Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- (s/d) *Presupuesto de Egresos de la federación 2005. Programas y proyectos incluidos en el incidente de suspensión provisional de la controversia constitucional No. 109/2004*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- (2004) *Presupuesto de egresos de la Federación 2004. Sector público presupuestario en clasificación administrativa. Comparativo proyecto-decreto*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- (2004a) *Ley de Ingresos de la Federación. Comparativo de Ley de Ingresos 2004, iniciativa 2005 y Ley de Ingresos 2005*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- (2004b) *Comentarios a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- (2004c) *Cuadros básicos sobre el presupuesto de Egresos de la Federación 2005*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

----- (2004d) *Iniciativa de Ley de Ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 2005. Aspectos relevantes.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

----- (2005) *Presupuesto de Egresos de la Federación 2005. Comparativo proyecto-decreto.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

----- (2005b) *Aspectos relevantes del programa económico 2006.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

----- (2006) *Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. Comparativo proyecto-decreto.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

----- (2006b) *Comentarios a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

..... (2006c) *Evolución y estadísticas del gasto público federal en México, 1980-2006 (Actualizado con la Cuenta Pública Federal 2005).* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

..... (2006d) *destino de los ingresos petroleros excedentes, 2000-2006.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

..... (s/d) *Costo financiero de la deuda del sector público presupuestario, 1980-2005.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

..... (s/d) *Participación en el gasto neto total del gasto programable devengado y el gasto no programable, 1980-2007.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

..... (s/d) *Participación funcional dentro del gasto programable del sector público presupuestario, 1990-2007.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

..... (s/d) *Participación en el PIB del gasto programable del sector público presupuestario en clasificación funcional, 1990-2002.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

..... (s/d) *Participación en el PIB del gasto programable del sector público presupuestario en clasificación funcional, 2003-2007*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

..... (s/d) *Participación de las funciones dentro del gasto programable del sector público presupuestario, 1990-2002*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

..... (s/d) *Participación de las funciones dentro del gasto programable del sector público presupuestario, 2003-2007*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

..... (s/d) *Gasto federal descentralizado 1998-2006, millones de pesos a precios constantes del 2006*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

..... (s/d) *Gasto federal descentralizado 1998-2006, millones de pesos corrientes*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

..... (s/d) *Balance económico del sector público, 1980-2007*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

Coordinación General de los Servicios Generales de Estadística, Geografía e Informática (1982) *Información sobre los ingresos gubernamentales 1970-1980*. Secretaría de Programación y Presupuesto. México.

Criterios de política económica para 2005.

Criterios de política económica para 2006.

Dictamen de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999.

Dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación 1998.

***Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001.***

***Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2000.***

***Gaceta Parlamentaria.*** Cámara de Diputados.

***Gaceta Parlamentaria.*** Cámara de Senadores.



Instituto Federal Electoral (1993) *Memorias del proceso electoral federal de 1991*. Tomo IV. Vols. 4, 5, 6 y 7. México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *El ingreso y el gasto público en México*. Años 1985-2002. INEGI. México.

*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

*Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*.

Poder Legislativo Federal. Cámara de Diputados. Contaduría Mayor de Hacienda (1984) *Repertorio bibliográfico sobre fiscalización y control gubernamental en México, 1958-1982*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

*Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos*.

Secretaría de Gobernación (2000) *Programa para un nuevo federalismo 1995-2000. Balance sexenal*. SeGob. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Contaduría de la Federación. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*. Años 1911-12 a 2000.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Años 1937-2000. SHyCP. México.

..... Subsecretaría de Egresos (2000) *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*. SHyCP-Subsecretaría de Egresos. Documento pdf. México.

Senado de la República. *Diario de los Debates*. Años 1994-2005. Versión Internet <http://www.senado.gob.mx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Controversia constitucional 109-2004*. 17 de mayo de 2005.

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.