



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**“Negociación política comparada en dos sistemas de gobierno: la
aprobación de presupuestos en México y España para 2017”**

T E S I S

Que para obtener el título de:

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta

Esteban de Jesús Mercado Omaña

Asesor

Dr. Lorenzo Arrieta Ceniceros

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Para mis queridas abuelitas, Carmen Mercado y Martha
Rivera, quienes me vieron empezar este camino y se
fueron con la ilusión de verme triunfar en la vida.*

Agradecimientos

A mis padres, Esteban y Leyla, por todo el cariño, comprensión y respaldo que me han dado durante mis 24 años de vida. Sepan que los amo con todo mi corazón y que nunca sabré cómo retribuirles todo lo que han hecho por mi.

A mi hermano Enrique, la persona que más aprecio en esta vida, por darme su apoyo, confianza y consejo cuando más lo necesito. Gracias por estar ahí para mi desde que era un chiquitín.

A todos los familiares que me apoyaron a lo largo de la carrera y confiaron en mí, en especial a mi tío Tony, mi tía Gaby y mi cuñada Pao.

Al profesor Lorenzo Arrieta Cenicerros, por su tiempo, su paciencia, sus atenciones y enseñanzas. Lo considero mi guía intelectual, quien me enseñó a desarrollar el pensamiento crítico y quien despertó en mi la pasión por la docencia. Ha sido un orgullo trabajar junto a él.

A mis sinodales, Adriana Báez Carlos, José del Tronco Paganelli, Karolina Monika Gilas, y Ulises Lara López, cuyas observaciones puntuales ayudaron a mejorar la calidad de este trabajo.

A Mauricio Aguilar, por su apoyo incondicional desde que llegué a la UNAM. Gracias por brindarme una amistad tan leal, honesta y entregada. Agradezco también a sus padres, quienes me han abierto las puertas de su casa cuando lo he necesitado.

A todos los amigos y amigas que hice durante mi estancia en la CDMX, en especial a Isaac, Jennifer, Jorge, Julia, Luis y Paulo, con quienes aprendí que un mundo que no es compartido, no vale la pena.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme la oportunidad de vivir experiencias inolvidables y otorgarme las herramientas necesarias para ser un gran profesionalista.

Investigación realizada gracias al programa UNAM-DGAPA-PAPIIT
*“Dinámicas parlamentarias en gobiernos de minoría, México-España, 2006-
2018” (IN308118)*

Índice

Introducción.....	7
Capítulo1. Contexto institucional de la negociación política presupuestal en México y España.....	20
1.1 Composición de las Cámaras en España y México para 2017. Presencia de pluralidad y ausencia de mayorías.....	20
1.2 Proceso de aprobación presupuestal: las reglas del juego.....	26
1.3 Consecuencias de la ausencia de negociación.....	34
Capitulo 2. Relación Ejecutivo-Legislativo durante el proceso de negociación presupuestal.....	40
2.1 Intereses y propuestas iniciales del Ejecutivo.....	40
2.2 Respaldo y/o rechazo a la propuesta del Ejecutivo por parte de los grupos parlamentarios.....	48
2.3 Concesiones del Ejecutivo y condicionantes de la negociación.....	53
2.4 Estrategias y tácticas usadas para llegar a acuerdos.....	65
Capítulo 3. Negociación, confrontación y acuerdo entre grupos parlamentarios para distintos temas presupuestales	71
3.1 Dificultades para revertir acuerdos previos.....	71
3.2 Búsqueda de puntos en común entre partidos muy opuestos.....	73
3.3 Efectos de una hábil discusión.....	77
3.4 Negociaciones infructuosas.....	79

Capítulo 4. Negociación y cabildeo de los grupos de interés en la negociación del presupuesto.....	83
4.1 Cabildeo directo e indirecto de entidades subnacionales.....	84
4.1.1 Casos de cabildeo directo infructuoso y exitoso.....	84
4.1.2 Combinación de cabildeo directo e indirecto.....	87
4.2 Cabildeo directo eficaz por parte del Poder Judicial.....	92
4.3 Cabildeo invisible y cabildeo notorio	94
4.4 Del Cabildeo a la negociación o a las estrategias de presión.....	100
Conclusiones.....	105
Fuentes de consulta.....	110

Introducción

La negociación y aprobación del presupuesto es una de las tareas más relevantes del Poder Legislativo en cualquier país porque especifica el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante un año para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad. Sin presupuesto aprobado no habría función de gobierno. El proceso político referente a la aprobación del presupuesto comienza en el Poder Ejecutivo, pues es él quien elabora una propuesta acorde con su proyecto de gobierno y lo remite al Poder Legislativo, encargado de discutirlo, modificarlo y aprobarlo. Dentro de este proceso aparentemente simple hay un sinnúmero de disputas que se ven obligadas a remediarse con la negociación política, pues está en juego el otorgamiento de servicios de salud, educativos, alimentarios, laborales, de vivienda, de apoyo al campo, de seguridad nacional, de protección al ambiente, así como el funcionamiento de la instituciones públicas y las transferencias de recursos a las demarcaciones territoriales que conforman al Estado en cuestión.

Ahora bien los Congresos de España y México resaltan por ejercer sus funciones en un contexto de gobierno sin mayoría, así como por la existencia plural de fuerzas políticas que provocan la confluencia de ideologías e intereses diversos,¹ por lo que entran en controversias que se manifiestan en procesos legislativos, específicamente en la aprobación de presupuestos. Dicha pluralidad se amplía cuando otros actores (grupos de interés) interactúan con los legisladores para ver satisfechas sus demandas dentro de los presupuestos. Por lo tanto, para que haya una legislación responsable, así como un gobierno funcional, es necesario (cuasi obligatorio) negociar, lo cual implica: tener disposición a conciliar intereses, atender a la pluralidad existente y formar mayorías en los acuerdos.

Para comprender la negociación política deben estudiarse los procedimientos llevados a cabo por parte de quienes intervienen, sus intereses, el cálculo de los efectos de las decisiones y

¹ España demostró estas particularidades a partir de las elecciones de 2015 hasta la fecha, mientras que en México hubo gobiernos sin mayoría desde 1997.

especialmente los límites de lo que pueden ceder; esto es, hasta dónde es posible el intercambio entre los involucrados para que obtengan resultados favorables (ganancia). Ante esto, es pertinente preguntarse: ¿Qué importancia, implicaciones y alcances tiene la negociación política en un Congreso de sistema parlamentario y en uno de sistema presidencial en un contexto de gobierno de minoría? ¿Qué diferencias y semejanzas existen en los sistemas presidenciales y parlamentarios con respecto a la forma de negociar políticamente? ¿Qué pasaría si no hubiera negociación en un Congreso sin mayorías? ¿Existen elementos de la negociación política propios del sistema presidencial que se puedan implementar en el sistema parlamentario para su mejora en términos de eficiencia? O bien ¿Existen elementos de la negociación política propios del sistema parlamentario que se puedan implementar en el sistema presidencial para su mejora en términos de eficiencia?

A través del método comparativo, se cotejarán los procesos de negociación y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2017 para España y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (PEF) para el caso mexicano. La comparación se realizará con el fin de tener pistas sobre la importancia de la negociación política, su papel en los distintos sistemas gubernamentales y para saber si existen elementos en los procesos de negociación (sean mexicanos o ibéricos) que puedan implementarse en uno u otro régimen con miras a volverlo más eficiente. En cuanto a la delimitación en tiempo, se estudiará para el caso de México el periodo que abarca de septiembre a diciembre de 2016, mientras que para el caso Español será de octubre de 2016 a junio de 2017, tomando en cuenta que en esos periodos no existieron mayorías absolutas del algún partido en ambos Congresos.

Puede decirse que la negociación política consiste en la toma de una decisión entre dos o más personas (donde ambas o al menos una ostenta poder político) sobre un tema que los involucra. La importancia de este tipo de negociaciones radica en que la decisión tomada por dichos personajes afectará directamente la vida diaria de los integrantes de la sociedad a la cual el negociador (o negociadores) esté representando. Sin embargo, pocas veces se toma en cuenta el estudio del proceso de negociación, simplemente se abordan los resultados de dichos procesos, lo cual puede complicar o malograr la comprensión de tales resoluciones.

Por lo anterior, este trabajo retoma y realiza la importancia de los procesos de negociación política que tienden a ser olvidados en los trabajos politológicos actuales, mismos que pasan por alto el hecho de que conocer los pormenores de las negociaciones, saber quiénes negocian y cómo lo hacen permitirá dilucidar la manera en que se construyen acuerdos políticos en una sociedad.

Asimismo, el presente estudio es novedoso y original; novedoso en virtud de los casos a tratar (aprobación de los Presupuestos de Egresos en España y México) los cuales no tienen más de 3 años de haber ocurrido, y original por contrastar distintos sistemas de gobierno en lo referente a sus procesos de negociación, no tanto en su forma y funcionamiento. En efecto, hay una buena cantidad de autores que comparan la estructura de los regímenes presidenciales y parlamentarios (Pasquino, Sartori, Carpizo, Pempel, entre otros)² pero no procesos de negociación de manera específica y actual, de ahí que este trabajo se vuelva más atractivo.

Se eligió comparar a España y México porque sus Congresos (en especial las Cámaras de Diputados) son similares tanto en los procesos de legislación como en sus estructuras político-institucionales a pesar de pertenecer a regímenes de gobierno distintos. En efecto, los congresistas negocian actualmente en un entorno de pluripartidismo, sin mayorías absolutas, situación que obliga a los diputados de distintos grupos parlamentarios a tomar decisiones basadas en acuerdos previamente contruidos, conciliando intereses e influidos (en muchas ocasiones) por representantes de grupos sociales distintos que buscan satisfacer alguna demanda concreta.

² Véase: Gianfranco Pasquino, *Sistemas Políticos Comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*, Prometeo Libros, Argentina, 2005; Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005; Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, España, 2005; Jorge Carpizo McGregor, "México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 1, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, Julio-Diciembre de 1999, pp. 49-84; T.J. Pempel (coord.), *Democracias Diferentes: los regímenes con un partido dominante*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Tratar el caso de la negociación presupuestal implica estudiar quizás la tarea más importante de los diputados; ciertamente no es cosa menor discutir el proyecto de gastos anuales que envía el Ejecutivo al Congreso para hacer sus respectivos cambios y eventual aprobación. Hay tanto en juego dentro de este proceso político que tiende a ser uno de los más cubiertos por la prensa e incluso recientemente ha ido ganando mayor seguimiento por parte de la ciudadanía en virtud de que trata con situaciones de interés general. Basta decir que sin la negociación de los presupuestos no habría programas sociales, subsidios, impuestos, ni siquiera administración de la actividad económica y política, en pocas palabras, no habría función de gobierno dada la falta de recursos económicos para actuar. He ahí la relevancia del tema a tratar en esta investigación, la cual busca cumplir los siguientes objetivos:

- Comparar la negociación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en México para 2017 con el proceso de propuesta, discusión y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2017 en España, tomando en cuenta la situación de pluralidad partidista y gobierno de minoría.
- Conocer la importancia, implicaciones y alcances de la negociación política en un Congreso de sistema parlamentario y en uno de sistema presidencial.
- Dar cuenta de cómo se superan las diferencias y trabas entre los actores políticos al momento de negociar.
- Descubrir elementos en los procesos de negociación anteriormente señalados que puedan implementarse ya sea en un régimen presidencial o parlamentario con miras a volverlo más eficiente.
- Analizar cómo fueron cambiando las propuestas antes, durante y después de los procesos legislativos.

- Identificar a los principales actores de las negociaciones, detectar sus intereses políticos y analizar los aspectos que cedieron y obtuvieron a cambio dentro del proceso.
- Analizar los intereses que predominaron en las propuestas aprobadas y explicar porqué lograron dicho predominio. En este sentido, determinar qué actores resultaron beneficiados y, de presentarse el caso, perjudicados.
- Describir la participación e influencia de los grupos de interés en la negociación presupuestal.
- Identificar la importancia del cabildeo y negociación de grupos de interés con los legisladores para sacar adelante los presupuestos.

Conceptualización

El concepto principal de esta investigación es el de negociación. Aunque las definiciones formales de negociación varían, distintos teóricos³ aceptan ciertos principios básicos. En primer lugar, entre ellos existe el supuesto de que las partes que negocian lleguen a un acuerdo al menos en un punto fundamental; comparten la creencia de que sus objetivos respectivos se cumplirán mejor al entablar una negociación con la otra parte. Por lo tanto, de manera implícita, las partes que negocian han llegado a la conclusión, al menos por un momento, de que pueden satisfacer sus metas o inquietudes personales de manera más favorable al acordar una solución con la otra parte y no intentando satisfacer sus metas e inquietudes de manera unilateral. Es esta percepción mutua lo que lleva a la aparición de las negociaciones y revela la dependencia que existe entre las partes negociadoras.

³ Entre dichos autores se encuentran: Enrique de las Alas-Pumariño, *El arte de negociar*. ELDU. España. 2014; y William Ury y Roger Fisher, *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*, Boston, Houghton Mifflin, 1991.

En el ámbito meramente político, el término *negociación* se sitúa en la esfera pública para aludir al proceso de interlocución entre diferentes sujetos para resolver los conflictos y construir acuerdos que satisfagan sus intereses respecto del curso que debe seguirse por los asuntos de orden colectivo.⁴ Por lo anterior, en el presente trabajo se entenderá por negociación política a la toma de decisiones entre dos o más personas (donde ambas o al menos una ostenta poder político) sobre un tema que los involucra. La importancia de este tipo de negociaciones radica (como ya se indicó en el apartado de la justificación) en que la decisión tomada por dichos personajes afectará directamente la vida diaria de los integrantes de la sociedad a la cual el negociador -o negociadores esté -o estén- representando.

Así, la negociación se vuelve un componente central de los procesos nacionales de formulación de políticas, que abarca desde definir los programas hasta determinar las cuestiones que deben tratar los formuladores de policy, explorar opciones, encontrar soluciones y garantizar el apoyo necesario de las partes pertinentes para asegurar que las políticas planificadas sean sostenibles.⁵

El *acuerdo*, idealmente, es el producto directo de la negociación. Comúnmente se le entiende como la afinidad de voluntades para dejar establecido algún compromiso. Sin embargo, más que significar la concordancia de dos grupos de voluntades que representan intereses hasta cierto punto contrapuestos, designa el encuentro de voluntades que representan intereses paralelos y que se proponen alcanzar un mismo objetivo a través de un proceso negociador.⁶ Esta noción de acuerdo será bastante recurrente en el presente trabajo y se equipara a la de consenso, pues Bobbio y Matteucci lo entienden como “la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social dada (...) respecto a la desiderabilidad de ciertos objetivos y de los medios aptos para lograrlos”.⁷

⁴ Cfr. Adriana Báez Carlos y Luisa Béjar Algazi “Negociación Política” en Castañeda Sabido, Fernando; Baca Olamendi, Laura; Iglesias González, Alma, (Coords.), *Léxico de la vida social*, UNAM, México, 2016, pp. 387-391.

⁵ Cfr. Centro Interamericano de Gerencia Política. *La negociación política como recurso fundamental de la democracia*. 2012. (En línea) Disponible en: <http://www.centropolitico.org/negociacion-politica/> Consultado el 5 de junio de 2016

⁶ Cfr. Enciclopedia Jurídica, 2014. (En línea) Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/acuerdo/acuerdo.htm> Consultado el 15 de febrero de 2018.

⁷ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*. Siglo Veintiuno. México. 1985. Pp. 365-369.

En una negociación, cada parte tiene un punto de reserva, que a veces se denomina “punto mínimo aceptable”.⁸ Éste será un concepto de apoyo en la investigación, pues se entiende como el punto que la persona no pasará y donde se interrumpen las negociaciones. También es un punto que generalmente no conocen las partes opuestas y un valor que debe mantenerse en secreto. Los puntos de reserva de las partes negociadoras ayudan a encuadrar la probabilidad y el posible alcance de un acuerdo.

También es importante tomar en cuenta que los negociadores (en este caso, los legisladores) necesitan calcular incentivos o limitaciones para optar por las mejores decisiones de cada caso específico, previendo las repercusiones tanto en el interior de los recintos parlamentarios como fuera de ellos. Así, el cálculo (un concepto proveniente de la teoría de la elección racional) se empleará en el análisis de la presente investigación para detallar las consideraciones que hagan los legisladores para maximizar sus beneficios, y hasta qué punto sus decisiones afectarán su carrera política.⁹

Existen varios enfoques para analizar la negociación. Aquí se utilizará el llamado “análisis de procesos”,¹⁰ o en términos coloquiales, el análisis del regateo, el cual consiste en que las partes comienzan a partir de dos posiciones diferentes y convergen a través de una serie de concesiones. Al igual que en el análisis estratégico, ambas partes tienen derecho a veto (por ejemplo, votar o no votar una ley). El análisis de procesos también cuenta con supuestos estructurales, porque un lado puede ser más débil o más fuerte que el otro (por ejemplo, contar con más o menos legisladores en el Congreso).

Por lo tanto, el proceso de negociación presupuestal (estudiado a través del análisis de procesos) es considerado a desarrollarse entre puntos fijos: el punto de partida de la discordia y el punto final de la convergencia. El punto de la seguridad, es el resultado de la retirada opcional y también se tiene en cuenta.

⁸ Concepto utilizado por William Ury y Roger Fisher. *Óp. Cit.*

⁹ *Cfr.* Lorenzo Arrieta Ceniceros, “La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso mexicano, LX Legislatura” en Weldon, Jeffrey y Espinoza Toledo, Ricardo. *El Congreso de la democracia*. Senado de la República. México. 2010. Pp. 275-301.

¹⁰ William Ury y Roger Fisher, *Op. Cit.* 15.

Otros conceptos relevantes al momento de hablar de negociación presupuestal son los grupos de interés y grupos de presión. Los primeros son agregaciones de individuos que buscan defender ventajas materiales o valores morales frente a otros grupos sociales y frente al gobierno. Su táctica distintiva es la persuasión (audiencias, cabildos, cartas, oficios, diálogos públicos, conversación directa, entre otros). Por su parte, los grupos de presión son grupos de interés que emplean estrategias de presión (amenazas, sabotaje a la acción gubernamental, protestas, huelgas, toma de plazas públicas, etc.) para que las decisiones de los poderes públicos se conformen a los intereses o ideas de éstos.¹¹ Aquí se usará el concepto de grupos de interés específicamente como:

todas aquellas agrupaciones, constituidas por organizaciones o individuos que tienen como objetivo influir en las decisiones de los poderes públicos, con la finalidad de satisfacer sus intereses y agregar sus demandas en las políticas estatales. Para lograr lo anterior, los grupos de interés algunas veces influirán con base en la política de la persuasión, y muchas otras ocasiones a través de la presión.¹²

Asimismo, una característica de los grupos de interés es el uso del cabildo legislativo, el cual se entenderá en esta investigación como un “proceso político previamente planeado y ejecutado para influir en la toma de decisiones de los legisladores y/o en las actividades que realiza el Poder Legislativo”.¹³ Es importante en el contexto de la negociación del presupuesto porque hay una multiplicidad de actores que recurren en esta práctica, por lo que la práctica del cabildo ocupará un lugar central en este proyecto. Dado que en esta investigación se hará énfasis en la dinámica de negociación dentro del Congreso, es menester definir grupo parlamentario. Las leyes mexicanas (semejante a las españolas) conciben al grupo (o fracción) parlamentario como la forma de organización que adoptan senadores o

¹¹ Cfr. Meynaud, Jean. *Los grupos de presión*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina, 1963.

¹² Lorenzo Arrieta Ceniceros y Edgar R. González Castillo, “La nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés” en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo, México*, Cámara de Diputados, UAM, Porrúa, 2007, p. 71.

¹³ Gloria Legorreta Navarro, *Cabildeo del tercer sector: estrategia para su práctica en el poder legislativo en México*. Tesis de Licenciatura. UNAM. México. 2017. P. 11

diputados con igual filiación de partido para realizar tareas específicas y coadyuvar al desarrollo de las actividades en su Cámara respectiva; su conformación permite la libre expresión de corrientes ideológicas. El grupo parlamentario en la Cámara de Diputados o Senadores se integra con un mínimo de cinco legisladores. En el Congreso mexicano sólo puede haber un grupo parlamentario por cada partido político con representación en éste.

El objetivo de los grupos parlamentarios es promover la actuación coordinada de los diputados y diputadas, a efecto de llevar a cabo el ejercicio y el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales establecidas en sus principios, postulados, plataforma electoral y agenda legislativa del partido del que forman parte.

También cabe tratar, de manera general, la caracterización del sistema presidencial en México y del parlamentario en España. El primero se distingue por presentar un Poder Ejecutivo *unitario*, es decir, que la Jefatura de Gobierno y la de Estado se concentran en una persona, el Presidente, el cual es electo por voto popular directo. Otra característica de este sistema es la imposibilidad de que el Presidente (o alguien de su gabinete) pueda ser miembro del Congreso, así como la incapacidad de aquél para disolver las Cámaras de Diputados y Senadores. De igual manera, el Jefe de Gobierno no depende del Congreso para la permanencia en su cargo, y los únicos mecanismos de control que tiene el Legislativo al Ejecutivo son la ratificación de actos, la aprobación de los presupuestos y el juicio político. En resumen, el Presidente es la figura central en este sistema.¹⁴

En cambio, el sistema parlamentario español tiene como Jefe de Gobierno al Presidente y como Jefe de Estado al Rey, por lo que el Poder Ejecutivo se considera *dual*. El Parlamento es el encargado de investir al Presidente, a propuesta del Rey, mediante el respaldo de la mayoría de los legisladores. Esto tiene dos implicaciones: que la permanencia en el cargo del Presidente dependa de la confianza conferida por el grupo parlamentario o coalición mayoritaria, y que el gabinete del Ejecutivo puede estar integrado por miembros del

¹⁴ Cfr. Jorge Carpizo McGregor, *Op. Cit.* p. 63

Congreso, así como la Presidencia del Gobierno.¹⁵ A diferencia del sistema presidencial, este sistema cuenta con el voto de censura como mecanismo de control del Legislativo al Ejecutivo y la capacidad de disolución del Parlamento por parte del Ejecutivo al Legislativo.

Variables e indicadores

Si se toma a la negociación como concepto principal, su variable fundamental sería la influencia o capacidad que tiene una persona (en este caso un actor o agrupación política) para que otra realice su voluntad. Es decir, la variable más importante de la negociación en este trabajo será el poder. Luego, una negociación o la construcción de un acuerdo se verá influido por la forma y magnitud en que un partido ejerza su poder oportunamente.

A su vez, los indicadores del poder de un actor o grupo parlamentario se encuentran en la cantidad de votos que puede conseguir para su causa en el Congreso de la Unión; en las alianzas que tiene con otros actores o grupos; en la aceptación que tenga por parte de los ciudadanos; o en los recursos materiales que disponga.

Otra variable de la negociación que debe resaltarse es el tiempo. En efecto, si las negociaciones en la Cámara de diputados sobre una ley cualquiera se retrasan o vencen el plazo del periodo ordinario de sesiones, el dictamen y la discusión de dicha ley quedaría inconclusa, salvo que se acordara llamar a un periodo extraordinario de sesiones para continuar con la negociación. En ese lapso, puede que una de las partes se haga de más información o elementos que le permitan fortalecer su posición frente a sus contra partes. Sobra decir que un indicador de esta variable puede ser la cantidad de días transcurridos en la discusión o aprobación de una ley.

También hay dos variables que caracterizan a la dinámica institucional de los Congresos en España y México: pluralidad y ausencia de mayorías. La pluralidad denota la existencia de múltiples intereses sociales representados en las Cámaras, provocando que las distintas

¹⁵ En los sistemas parlamentarios es común que el gabinete sea ratificado por el Parlamento, sin embargo, en España esto no sucede. El Presidente elige libremente a su equipo de trabajo.

preocupaciones de los ciudadanos sean atendidas por los legisladores. Por otro lado, la ausencia de mayorías (o existencia de gobiernos sin mayoría) obliga a los grupos parlamentarios a ponerse de acuerdo para sacar adelante las reformas y los presupuestos, en virtud de que no cuentan –por sí mismos- con el respaldo necesario para sacar adelante una propuesta. Pluralidad y ausencia de mayorías empuja, por tanto, a buscar las coincidencias entre contrarios para sacar adelante la labor de gobierno.

La última variable a manejar en este proyecto se desprende del concepto de grupos parlamentarios, y se trata de los intereses partidistas. Son estos últimos los que determinan las acciones tanto de dichos grupos dentro de la negociación y en el proceso legislativo, como del titular del Ejecutivo.

Hipótesis

Esta investigación tiene como hipótesis central que el sistema parlamentario español es menos eficiente en las negociaciones presupuestales que el sistema presidencial mexicano, en virtud de la ausencia de límites temporales para aprobar los presupuestos o de la poca *cultura del acuerdo* entre varios partidos, lo cual crea dificultades para que la negociación presupuestal sea exitosa. A pesar de que en ambos países existe pluralidad partidista y gobiernos de minoría, el sistema presidencial mexicano puede resolver con mayor eficacia la aprobación del presupuesto en comparación con el sistema parlamentario español.

Metodología y estructura

El método a utilizar en esta investigación será el comparativo, por lo que el procedimiento lógico que guiará la tesis se puede caracterizar de la siguiente manera:

1. Localización y definición del tema de comparación, asegurándose de comparar casos distintos pertenecientes al mismo género.
2. Ubicación y definición de los conceptos principales del tema a comparar. Manejo y operativización de las escalas de abstracción en la conceptualización.
3. Ubicación de semejanzas y diferencias de lo que se está cotejando.

4. Análisis de las causas y consecuencias de aquello que se está comparando.
5. Comprobación o refutación la hipótesis inicial.
6. Establecimiento de conclusiones

El presente trabajo se valió de las siguientes técnicas de investigación: revisión hemerográfica, revisión de documentos oficiales e investigación en fuentes bibliográficas especializadas, así como de la aplicación de un par de entrevistas a expertos para profundizar en los temas de cabildeo y negociación presupuestal.

Dado que la negociación es un proceso que tiene un conjunto de secuencias, no está estructurado, no es lineal, no es causal, está lleno de marchas y contramarchas y va definiéndose por la interacción entre los actores.¹⁶ se decidió estructurar esta investigación de la siguiente manera: en el capítulo 1 se aborda el contexto institucional de la negociación política presupuestal en México y España, indispensable para comprender las reglas del juego, se presenta a los principales protagonistas de la investigación a través del análisis de la composición de las Cámaras, y se profundiza sobre la presencia de pluralidad partidista y la ausencia de mayorías. También este capítulo comprende la reflexión sobre las consecuencias de la ausencia de negociación presupuestal en un sistema presidencial y parlamentario desde una perspectiva comparada.

En el capítulo 2, se presenta la interacción del Ejecutivo con el Legislativo, que incluye, en primer lugar, los intereses del Ejecutivo, en segundo lugar los apoyos o rechazos por parte del Legislativo a su propuesta, en tercer lugar los esfuerzos y concesiones que hace para granjearse el apoyo de los diferentes grupos parlamentarios y finalmente las estrategias de negociación empleadas. Aquí se descubre lo que está en juego para ambos poderes de una manera más específica y es posible visualizar cómo tienen que ceder para recibir algo a cambio, lo cual constituye la base de una negociación política eficaz.

¹⁶ Cfr. Francisco Diez, "El arte de negociar", en Javier Meléndez (Coord.) *Guía para la gerencia política*, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington, 2002, p. 194.

Por su parte, en el capítulo 3 se describen las relaciones de los diputados con otros diputados, las cuales configuran la dinámica legislativa interna del Parlamento, tanto en comisiones como en el Pleno. Para ello, se compararan los temas más polémicos en los que los diputados tuvieron que llegar a acuerdos tanto en España como en México: los acuerdos que hubo en torno a la seguridad, al gasto social, a la inversión en vivienda y en educación. Cabe mencionar que aquí se describe cómo, a pesar de que ya hubo acuerdos previos entre el Ejecutivo y el Legislativo, la dinámica interna de los parlamentos puede llegar a cambiar en cierta medida acuerdos que, presumiblemente, ya estaban cerrados.

Finalmente, en el capítulo 4 se analiza el papel de los grupos de interés en el proceso de aprobación presupuestal, sobretodo la interacción de éstos con el Legislativo y la labor de cabildeo para convencer a los diputados de que integren sus demandas en las cuentas públicas. El estudio de esta interacción es útil para tener el mapa completo de todos los actores que intervienen en la negociación presupuestal, pues sería ingenuo pensar que en este proceso sólo participan los Jefes de Gobierno y los legisladores. La noción de sistema político aquí empleada obliga a tomar en cuenta a la mayor cantidad de actores posibles para comprender mejor el problema aquí tratado. Los principales grupos de interés que se encontraron en esta investigación fueron: las entidades subnacionales (municipios, estados y comunidades autónomas), el poder judicial, el sector empresarial y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) junto a los sindicatos. Al final se incluyen las conclusiones.

Capítulo 1. Contexto Institucional de la Negociación Política Presupuestal en México y España

1.1 Composición de las Cámaras en México y España en 2016-17. Presencia de la pluralidad y ausencia de mayorías

Después de las elecciones intermedias de 2015 en México, la distribución de escaños para la LXIII legislatura de la Cámara de Diputados quedó compuesta de la siguiente manera: De 500 curules disponibles, 202 fueron para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido en el gobierno y primera fuerza en el Congreso; 107 curules para el Partido Acción Nacional (PAN), principal grupo de oposición; 51 escaños para el Partido de la Revolución Democrática (PRD), segunda fuerza de oposición; 50 curules para Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), tercera fuerza de oposición; 38 escaños para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), resultando como cuarta fuerza de oposición; 21 curules para Movimiento Ciudadano (MC); 13 escaños para el Partido Nueva Alianza (PANAL); 11 curules para el Partido Encuentro Social; 1 curul de independiente y 6 escaños para diputados sin partido (Véase tabla 1).

Tabla 1: Composición de Cámara de Diputados en la LXIII Legislatura

Grupo Parlamentario	No. de diputados	Coordinador parlamentario
PRI	202	César Camacho Quiroz
PAN	107	Marko Cortés Mendoza
PRD	51	Francisco Martínez Neri
MORENA	50	Rocío Nahle García
PVEM	38	Jesús Sesma Suárez
MC	21	Clemente Castañeda Hoefflich
NA	13	Alfredo Valles Mendoza
PES	11	Alejandro González Murillo
INDEP	1	Sin coordinador
SIN PARTIDO	6	Sin coordinador
TOTAL	500	

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados, 21 de diciembre de 2018. Disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php

Por su parte, realizadas las elecciones generales de 2016 para la XII Legislatura del Congreso de los Diputados en España, la distribución de escaños por grupo parlamentario fue la siguiente: 134 escaños para el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, siendo el Partido Popular (PP) partido en el gobierno; 84 curules para el Grupo Parlamentario Socialista, conformando la primera fuerza de oposición; 67 escaños para el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem- En Marea, que conformaba la segunda fuerza opositora al gobierno; 32 curules para el Grupo Parlamentario Ciudadanos, conformando la tercera fuerza de oposición; 9 escaños para el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana; 5 escaños para el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV); y 19 curules para el Grupo Mixto¹⁷ (véase tabla 2 en la siguiente página).

Ningún partido mexicano o español logró tener por sí solo el 51% de los escaños, lo que coloca a ambos países en una situación de gobierno de minoría con pluralidad partidista. Esta situación se refleja en las Mesas Directivas de los Congresos de ambos países, en sus órganos para definir las agendas (Junta de Portavoces en España y Junta de Coordinación Política en México) y en sus comisiones.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados estuvo presidida de 2016 a 2017 por Javier Bolaños Aguilar (PAN) luego de ser electo por el Pleno cameral con 376 votos a favor, cero en contra y 31 abstenciones. Los cuatro Vicepresidentes fueron: Guadalupe Murguía Gutiérrez (PAN), Gloria Himelda Félix Niebla (PRI), Alejandro Ojeda Anguiano (PRD) y Sharon María Teresa Cuenca Ayala (PVEM). Los ocho Secretarios de la Mesa Directiva fueron: Raúl Domínguez Rex (PRI), Alejandra Noemí Reynoso Sánchez (PAN), Isaura Ivanova Pool Pech (PRD), Andrés Fernández del Valle Laisequilla (PVEM), Ernestina

¹⁷ Recordar que el Grupo Mixto lo conforman partidos que no alcanzaron a tener un Grupo Parlamentario propio; en él, sus integrantes se reparten la cuota de iniciativas e intervenciones, así como el presupuesto asignado para desempeñar sus actividades. La ley establece que para formar un Grupo Parlamentario se necesitan al menos 5 diputados y el 15% de los votos emitidos en las circunscripciones en las que se participe. El caso del Partido Demócrata Europeo Catalán (PeDeCat) para la XII Legislatura es especial, debido a que si bien cuenta 8 diputados, no alcanzó el 15% de los votos emitidos en las circunscripciones que se presentó, por lo que, ante la resolución de la Mesa del Congreso de no otorgarle registro como Grupo Parlamentario, la directiva del partido decidió agregarse al Grupo Mixto. *Cfr.* Ana Sánchez, "Ciudadanos envía a Convergencia al Grupo Mixto", [En línea], España, *ABC.es*, 2 de agosto de 2016, Dirección URL: https://www.abc.es/espana/abci-mesa-congreso-decide-si-concede-grupo-propio-convergencia-201608012102_noticia.html [Consulta: 10 de diciembre de 2018].

Tabla 2: Composición del Congreso de los Diputados en la XII Legislatura

Grupo Parlamentario ¹⁸	Partidos que integran el grupo	No. de Diputados por grupo	Portavoz
Popular en el Congreso	-Partido Popular (PP)	134	Rafael Hernando Fraile
Socialista	-Partido Socialista Obrero Español (PSOE, 77 dip) -Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC, 7 dip)	84	Antonio Hernando Vera (Del 9-sep-2014 al 21-mayo-2017)/ José Luis Ábalos (Del 24-mayo-2017 al 19-jun-2017)
Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem- En Marea	-Unidos Podemos (UP, 50 dip) -En Comú Podem (ECP, 12 dip) -En Marea (EM, 5 dip)	67	Íñigo Errejón (Del 16 de julio de 2016 al 18-feb-2017)/ Irene Montero (a partir del 18 de febrero de 2017)
Ciudadanos	-Ciudadanos (C's)	32	Juan Carlos Girauta
Esquerra Republicana	-Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	9	Joan Tardá i Coma
Vasco (EAJ-PNV)	-Partido Nacionalista Vasco (PNV)	5	Aitor Esteban Bravo
Mixto	-Partido Demócrata Europeo Catalán (PdeCat, 8 dip) -Compromís (4 dip) -Unión del Pueblo Navarro (UPN, 2 dip) -EH Bildú (2 dip) -Coalición Canaria (CC, 1 dip) -Foro Asturias (FA, 1 dip) -Nueva Canarias (NC, 1 dip)	19	Francesc Homs (del 12-ago-2016 al 29-mar-2017) Joan Baldoví Roda (a partir del 1-abr-2017)

Fuente: elaboración propia a partir del portal del Congreso de los Diputados, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/JuntPor> consultado el 20 de diciembre de 2018.

¹⁸ A diferencia de lo que ocurre en México, los nombres oficiales de los Grupos Parlamentarios en el Congreso español no necesariamente llevan los nombres de los partidos políticos como tal, ya sea porque hay una confluencia de partidos en un mismo grupo parlamentario (como el “Grupo Confederal Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea”) o por cuestiones de posicionamiento o agrado por el nombre (como el “Grupo Popular en el Congreso”).

Godoy Ramos (Morena), Verónica Delgadillo García (Movimiento Ciudadano), María Eugenia Ocampo Bedolla (Nueva Alianza) y Ana Guadalupe Perea Santos (Encuentro Social). La importancia de este órgano radica en que se encarga, entre otras cosas, de conducir las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza el cumplimiento de los preceptos legales que rigen la actividad parlamentaria; ejecuta el orden del día para las sesiones; determina las formas que pueden adaptarse en los debates, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios; cuida que los escritos producidos (dictámenes, propuestas, mociones, comunicados, etc.) cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación; y determina las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.¹⁹

De manera bastante similar a la anterior, la Mesa del Congreso de los Diputados en España es el órgano rector y de representación colegiada de la Cámara. Está integrada por el Presidente del Congreso (quien dirige y coordina la acción de la mesa) cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios, todos ellos elegidos por el Pleno al comienzo de la legislatura. A la Mesa le corresponde tanto el gobierno interior (elaboración, dirección y control del presupuesto del Congreso, orden de gastos, etc.) como la organización del trabajo parlamentario (programación de las líneas generales de actuación de la Cámara, la coordinación de los trabajos de sus distintos órganos, la calificación sobre los escritos parlamentarios, la decisión sobre su admisibilidad y procedimiento de tramitación, entre otras). Para la XII Legislatura, la mesa la presidió Ana Pastor Julián (PP), quien tuvo como Vicepresidentes a: José Ignacio Prendes (C's), Micaela Navarro Garzón (PSOE), Rosa María Romero Sánchez (PP) y María Gloria Elizo Serrano (Podemos). Como Secretarios estuvieron: Alicia Sánchez Camacho (PP), Juan Luis Gordo Pérez (PSOE), Marcelo Expósito Prieto (En Comú Podem) y Patricia Reyes Rivera (C's).²⁰ La decisión sobre la admisibilidad de las iniciativas es la atribución política más relevante de la Mesa en virtud de que se decide

¹⁹ Cfr. Cámara de Diputados, *Glosario de términos parlamentarios*, [En línea], Dirección URL: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/s_la_mesa_directiva [Consulta: 2 de enero de 2019].

²⁰ Cfr. Congreso de los Diputados, *Composición actual de la Mesa del Congreso* [En línea], Dirección URL: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos>, [Consulta: 2 de enero de 2019].

si alguna propuesta inicia su trámite legislativo o no. Dado que se necesita mayoría en la Mesa para aprobar la admisión de un escrito parlamentario, con la composición anteriormente descrita (que demuestra ausencia de predominio de un partido y representación plural) se ve obligada también a llegar a acuerdos. En este caso hubo acuerdo entre PP y C's para sacar adelante sus iniciativas y bloquear algunas de sus opositores.²¹

Por otro lado, la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) la integran los coordinadores parlamentarios (véase tabla 1) y la preside durante toda la legislatura el coordinador del grupo parlamentario que cuenta con la mayoría absoluta de diputados; en el caso de que ningún grupo cuente con esta mayoría la presidencia se vuelve anual. El Presidente de la JUCOPO para 2016-2017 fue Francisco Martínez Neri (PRD). Esta junta tiene como tarea básica remitir los asuntos a tratar a la Mesa Directiva, señalando los nombres de las personas que intervendrán en tribuna; es considerada como la institución colegiada de dirección política de la Cámara de Diputados que expresa su pluralidad. Su importancia radica en que en ella se impulsa la construcción de los acuerdos necesarios para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que la ley le ha conferido. La Junta se reúne una vez a la semana durante los periodos de sesiones; las decisiones se adoptan por mayoría absoluta mediante voto ponderado, en el que cada coordinador representa tantos votos como diputados integran su grupo parlamentario.²²

²¹ Un ejemplo del argumento arriba expuesto se presentó en septiembre de 2018, cuando la Mesa del Congreso tumbó una enmienda que haría posible al Presidente Pedro Sánchez aprobar sus presupuestos. Fue la alianza entre PP y C's la que hizo posible esta maniobra, recurriendo a su mayoría en dicho órgano parlamentario. Cfr. Daniel Basteiro, "PP y Cs bloquean en la Mesa del Congreso la enmienda que permitiría a Sánchez aprobar los presupuestos", [En línea], España, *El Español*, 24 de septiembre de 2018, Dirección URL: https://www.elespanol.com/espana/20180924/pp-cs-mesa-congreso-permitiria-sanchez-presupuestos/340466397_0.html [Consulta: 2 de enero de 2019].

²² Podría ahondarse más diciendo que "esta instancia tiene atribuciones políticas y administrativas. De sus atribuciones políticas, las más importantes son: impulsar acuerdos que agilicen el trabajo legislativo y que se relacionen con asuntos que requieran votación en el Pleno, así como presentar a la Mesa Directiva proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que representen una posición política de la Cámara. De sus atribuciones administrativas destacan: la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara para su aprobación por el Pleno y la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes a los grupos parlamentarios." Cámara de Diputados, *Glosario de términos parlamentarios*, [En línea] Dirección URL: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/t_la_junta_de_coordinacion_politica [Consulta: 2 de enero de 2019].

La Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados es el órgano equivalente a la Junta de Coordinación Política, pues a través de ésta participan los Grupos Parlamentarios en la ordenación del trabajo legislativo, esto es, fijan el orden del día en las sesiones plenarias, calendarizan trabajos, y establecen el número de miembros de las Comisiones, además de otras tareas. De acuerdo con el artículo 39 del Reglamento del Congreso de los Diputados, la Junta de Portavoces está integrada por el Presidente del Congreso (quien funge como Presidente de la Junta) y por los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios. A sus reuniones también asisten, pero no como miembros de la Junta, un representante del Gobierno, al menos un Vicepresidente y un Secretario de la Mesa del Congreso y el Secretario General.²³ Los acuerdos de la Junta de Portavoces se adoptan por voto ponderado, lo que supone que el voto de cada portavoz es equivalente al número de miembros del respectivo Grupo Parlamentario, así que quien tenga mayoría en el Pleno tendrá mayor poder relativo en la Junta de Portavoces, logrando cambiar a conveniencia la agenda y el orden del día. En caso de que no haya mayorías absolutas, los pactos y negociaciones en la Junta de Portavoces también tienen cabida.

Finalmente, no hay que pasar por alto la composición y presidencia de las comisiones de presupuesto en España y México, puesto que son las que más relevancia tienen en la dinámica parlamentaria aquí estudiada. En México, dicha comisión estuvo presidida por el priista Alfredo del Mazo Maza, mientras que en España estuvo a cargo Francisco Díaz de la Torre, del Grupo Parlamentario de Ciudadanos. Estos líderes jugaron un papel destacado debido a que en ellos recayó gran parte de la negociación presupuestal, sobre todo con otros diputados, diputadas, líderes de grupos de interés y servidores públicos. Esto, además de fortalecer, amplía el argumento teórico postulado por Binder y Lee, quienes establecen que los líderes partidistas y los Presidentes de las comisiones del partido mayoritario son los actores centrales de la negociación legislativa.²⁴ Lo que se rescata de este caso es que Francisco Díaz

²³ Siguiendo el artículo 35 del Reglamento del Congreso de los Diputados, el Secretario General se encarga de redactar el acta de sesiones y brindar asesoría técnica-jurídica a la Mesa del Congreso; es nombrado por ésta a propuesta de su Presidente de entre los Letrados de las Cortes con más de cinco años de servicios efectivos.

²⁴ “Generalmente, los líderes del partido mayoritario y los líderes de comisiones de dicho partido conducen las negociaciones de la creación de políticas. El ascenso de líderes de partido como negociadores centrales refleja la emergencia de una ‘creación de leyes inortodoxa’, un término acuñado por Sinclair (2012) para

de la Torre no pertenece al partido mayoritario en el Congreso, pero sí al principal socio de éste, lo cual coloca a C's (y a Díaz de la Torre) en un lugar estratégico para negociar la asignación de los montos económicos con los que funcionará el gobierno a consecuencia de un pacto previo.

Tanto en México como en España, las comisiones se integran por diputados de los diversos grupos parlamentarios, buscando reflejar lo más fielmente posible la composición política del Pleno y toman sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Para el caso español, las dos vicepresidencias y dos secretarías de dicha comisión estuvieron ocupadas únicamente por diputados del PP y PSOE, por lo que la alianza entre PP y C's era más que suficiente para sacar adelante sus acuerdos, tal y como lo hicieron en la Mesa, en la Junta de Portavoces y en el Pleno. Muy similar fue la situación en México, pues la comisión en cuestión estuvo compuesta por 16 priistas, 9 panistas, 4 perredistas, 3 morenistas, 3 verdes, 1 integrante de movimiento ciudadano, 1 aliancista y 1 de encuentro social, de manera que la alianza entre PRI, PVEM Y PANAL facilitaba los trámites parlamentarios. Nuevamente se puede ver que los acuerdos, ahora en comisiones, son vitales para superar los escollos que implica la pluralidad partidista con ausencia de una mayoría predominante.

1.2 Proceso de aprobación presupuestal. Las reglas del juego

Como se adelantó en la introducción, la negociación es un conjunto de secuencias no lineales ni estructuradas que va definiéndose a través de la interacción de los jugadores principales. Aún así, es importante tener en cuenta el proceso que marca la ley para aprobar el presupuesto en tanto impone algunas limitantes que determinan en gran parte las decisiones tomadas por los negociadores, haciendo que la dinámica legislativa aquí analizada sea distinta en uno y otro país.

captar la naturaleza de la creación de leyes en una polarizada [...] institución legislativa.” (traducción propia) Sarah A. Binder y Frances E. Lee “Making Deals in Congress” en Jane Mansbridge y Cathie Jo Marthon (eds.) *Negotiating Agreements in Politics*, American Political Science Association, Washington, 2013, p. 58.

Tanto México como España comparten una premisa básica: que el presupuesto es el instrumento de asignación periódica de los recursos públicos. El gobierno es el encargado de elaborarlo y aplicarlo, mientras que el Poder Legislativo se encarga de examinarlo, enmendarlo y aprobarlo. Pero las diferencias comienzan a hacerse notorias si se examina paso a paso este proceso.

La primera diferencia notoria es que en España se habla de “Presupuestos Generales del Estado” (PGE) los cuales incluyen Presupuesto de Ingresos y Presupuesto de Egresos, leyes que son elaboradas, negociadas y aprobadas al mismo tiempo. Por su parte, en México se habla de “Paquete Económico”, que igualmente incluye Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, pero son tratados en el Congreso en momentos distintos, esto es, primero se analiza y aprueba la Ley de Ingresos para posteriormente confeccionar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. En pocas palabras, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos tienen un tratamiento propio en México, mientras que en España se preparan y aprueban simultáneamente; hablar de PGE es hablar de ingresos y egresos, pero al referirse al “Presupuesto” en México no se incluye la Ley de ingresos. En todo caso, el equivalente de PGE es Paquete Económico.²⁵

Lo anterior presenta una problemática. Si en México inicialmente se deben tener listos los ingresos para después preparar los egresos ¿Cómo es posible que en España los egresos se aprueben al mismo tiempo que los ingresos? O más específicamente ¿Cómo hace el Congreso español para definir los gastos que tendrá el gobierno durante un año sin aprobar antes la Ley de Ingresos? La respuesta se encuentra en la aprobación del *techo de gasto*, definido como “un instrumento de gestión presupuestaria a través del cual, una vez estimados los ingresos del ejercicio, se calcula el gasto presupuestario que permite el cumplimiento de la estabilidad”.²⁶ Concretamente, el techo o límite de gasto constituye el tope máximo de recursos disponibles a emplear para el siguiente ejercicio, por lo que está directamente

²⁵ El Paquete Económico también incluye los Criterios Generales de Política Económica (es una justificación de la formulación de la política fiscal) y la Miscelánea Fiscal (conjunto de disposiciones fiscales que modifican las leyes de recaudación).

²⁶ J.S. González. “¿Qué es el techo de gasto y para qué sirve?” [En línea] España, *El País*, 24 de noviembre de 2016, Dirección URL: https://elpais.com/economia/2016/11/23/actualidad/1479904160_465048.html [Consulta: 2 de enero de 2019].

relacionado con los ingresos previstos, luego, a más ingresos, mayor techo. Esto quiere decir que sí se hace una estimación inicial de los ingresos, pero se aprueban al mismo tiempo que los egresos. En 2016, la pugna de PP contra C's y PSOE fue precisamente por la subida de este techo, pues la oposición exigía al gobierno elevar el límite de gasto para 2017 en espera del crecimiento de la economía y una aumentada recaudación.²⁷

De lo dicho se infiere que en España el primer paso del proceso de elaboración presupuestal es la aprobación del techo de gasto. En efecto, la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera indica en su artículo 15.6 que el procedimiento presupuestario se inicia con el debate y aprobación del acuerdo del consejo de ministros por el cual se fija el techo de gasto. Dicho acuerdo se remite a las cámaras para su rechazo o aprobación.²⁸ Cabe mencionar que el techo de gasto debe tener el visto bueno de la Comisión Europea, la cual está presente durante el proceso de elaboración presupuestal por parte del Ejecutivo. Si el Congreso o el Senado tuviesen a bien rechazar el límite de gasto planteado por el gobierno, éste tendría un plazo de un mes para remitir un nuevo acuerdo y someterlo a un procedimiento igual; una vez aprobado el techo, los PGE deberán acomodarse a él. En 2016 el techo de gasto fue aprobado gracias a los acuerdos entre PP, PSOE, C's y PNV, pero los detalles de esa negociación se abordarán en el siguiente capítulo.

Por otro lado, en México no existe la figura del techo de gasto, sin embargo el proceso de aprobación del Presupuesto comienza, formalmente, con el Ejecutivo enviando al Congreso dos documentos: uno que presenta las principales variables macroeconómicas y otro que describe la estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto; el primero debe ser remitido a más tardar el 1 de abril de cada año, mientras que el segundo tiene como límite el 30 de junio.²⁹

Posteriormente al encargado de Hacienda (en España y México) le corresponde fijar el procedimiento, directrices, criterios, limitaciones y prioridades de la elaboración

²⁷ *Ídem.*

²⁸ Cfr. Andrés Jiménez Díaz, *Sinopsis del artículo 134 de la Constitución Española*, Diciembre 2003. Actualizada por Alejandro Rastrollo, Letrado de las Cortes Generales, Septiembre 2016.

²⁹ Para más información, véase el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

presupuestal. En España, adicionalmente, otros ministerios envían sus propuestas a Hacienda para que configure el anteproyecto y lo apruebe el consejo de ministros, mientras que en México el Poder Legislativo, el Judicial, el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos hacen lo propio con sus planteamientos de gasto al Ejecutivo Federal, quien además de integrarlos, prepara para cada una de las secretarías de Estado y entidades paraestatales a su cargo su cálculo presupuestario. Una vez lista la propuesta presupuestal del Ejecutivo, en España es aprobada por el Consejo de Ministros y remitida al Congreso de los Diputados “al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior”,³⁰ mientras que en México, el Ejecutivo presenta el Paquete Económico al Congreso de la Unión a más tardar el 8 de septiembre (o el 15 de diciembre en casos de inicio de administración presidencial).

Una vez presentado al Congreso mexicano, el presupuesto es analizado, estudiado, modificado y dictaminado en comisiones (la de Hacienda revisa la Ley de Ingresos y la de Presupuesto se encarga del Presupuesto de Egresos); la Ley de Ingresos se aprueba por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre, para posteriormente ser ratificada por los Senadores máximo hasta el 31 de octubre.³¹ Con la Ley de Ingresos lista, comienza la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, con participación únicamente de la Cámara de Diputados, cuyo pleno debe aprobar las cuentas públicas antes de la fecha límite señalada por el artículo 74 de la Carta Magna: 15 de noviembre o 31 de diciembre en caso de inicio de administración. Generalmente, la Comisión de Presupuesto espera hasta que el Senado apruebe la Ley de Ingresos para elaborar el dictamen, pero sí recibe propuestas y considera las peticiones de modificaciones presupuestales.³²

En España el proceso es distinto. Ya que el Ejecutivo presentó su propuesta presupuestal al Legislativo, el Congreso de los Diputados la aprueba o rechaza en un debate de totalidad, es

³⁰ *Constitución Española*, título VII, Art. 134.3 [En línea] Dirección URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> [Consulta: 22 de diciembre de 2019]

³¹ Las fechas están establecidas en el artículo 43 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

³² *Cfr.* “Diputados esperan para modificar el PPEF”, periódico *El Economista*, sección “Política”, 24 de octubre de 2016, p. 4.

decir, el 50% más uno del Pleno decide si los PGE pasan a su análisis en comisiones o no. En caso de superar este filtro, los PGE se dictaminan (al igual que en México) en la comisión de presupuesto para después pasar al Pleno y ahí ser aprobados ramo por ramo; aproximadamente hay una treintena de votaciones en las que es obligatorio el consenso por mayoría simple. En caso de que no exista esta mayoría en al menos un ramo, los presupuestos no pasan y deben volver a ser negociados.³³ A diferencia de México, la ley española sólo indica que los presupuestos deben aprobarse antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, de lo contrario, abre la posibilidad de prorrogar los PGE del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. Así pues, tanto en México³⁴ como en España, la Constitución marca puntualmente los plazos de presentación y aprobación presupuestal, incluso ambos dan cabida a la prórroga, pero en México no se acostumbra el uso de este aplazamiento ¿Por qué en España sí? La respuesta tiene que ver con la dinámica de la negociación propia de cada país, misma que será explicada en capítulos siguientes.

El proceso de aprobación presupuestal culmina, en México, con la validación por mayoría simple del dictamen de la Comisión de Presupuesto en el Pleno de la Cámara de Diputados para después ser promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación. En España, tras la treintena de votaciones validadoras en el Congreso, los PGE pasan al Senado, quien funge como cámara de segunda lectura y se limita a hacer observaciones ante lo planteado por los diputados. No es muy relevante su participación en este proceso debido a que, sin importar su aprobación o rechazo, los PGE deben regresar al Congreso de los Diputados, institución que tiene la última palabra sobre la aceptación o reprobación de las observaciones de los senadores. Quizás podría tener un papel más relevante el senado si su composición

³³ Debe haber aprobación por mayoría simple en cada uno de los ramos del presupuesto porque en 2003 el Tribunal Constitucional de España sentenció que deben respetarse los principios de unidad y universalidad, que exigen que los PGE se aprueben en un único documento acompañado de sus respectivos ingresos. *Cfr.* “El PP necesitaría al PSOE en 30 votaciones de los presupuestos” [En línea] España, *El País*, 20 de febrero de 2017, Dirección URL: https://elpais.com/politica/2017/02/20/actualidad/1487609185_146779.html [Consulta: 21 de diciembre de 2018].

³⁴ Sobre la prórroga, el artículo 74 de la Constitución Mexicana indica que “sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven”.

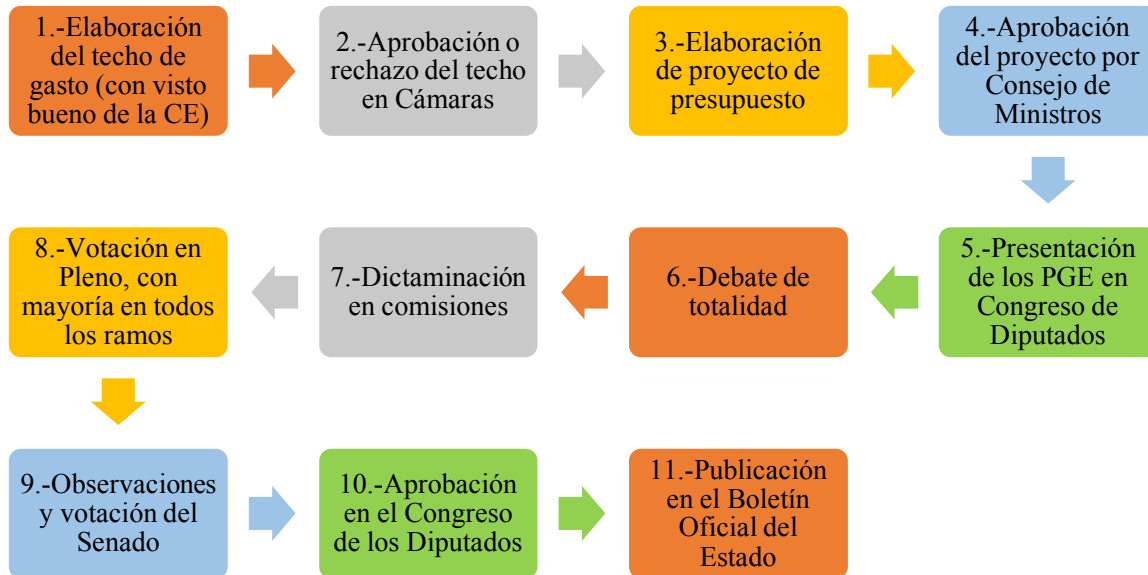
fuera distinta a la del Congreso de los Diputados, es decir, que la distribución de fuerzas fuese diferente en una y otra Cámara; en ese caso podría haber más cabida para la formación de acuerdos entre una y otra cámara, pero mientras las distribuciones de fuerzas sean equivalentes en ambas instituciones o haya poco diálogo entre entidades legislativas, lo común es que los diputados terminen definiendo la política presupuestal. Posteriormente los PGE son publicados en el Boletín Oficial del Estado.

Entre otras limitantes y consideraciones en el proceso de aprobación presupuestal encontramos las siguientes: en México, el 85% del presupuesto no puede ser objeto de recortes o reasignaciones, por ejemplo, las que corresponden a las participaciones a entidades federativas y municipios, pago de servicios personales, pensiones, y pago de deuda pública³⁵; España y México coinciden en que el presupuesto tiene trámite preferencial sobre otros trabajos; son semejantes en que el Pleno de la Cámara de Diputados tiene la última palabra sobre los presupuestos y que los legisladores no pueden proponer aumentos en algún ramo sin hacer un ajuste de igual cuantía en la misma sección o (sólo para el caso de México) proponer una nueva fuente de ingresos. También es una limitante exclusiva en México que las propuestas de presupuesto sean congruentes con la estimación del precio de la mezcla de petróleo nacional para el ejercicio fiscal que se presupuesta, mientras que en España se deben tener en cuenta las limitantes impuestas desde Bruselas, por parte del Consejo Europeo.

A continuación se presentan dos esquemas que resumen los procesos de aprobación presupuestal descritos en este apartado.

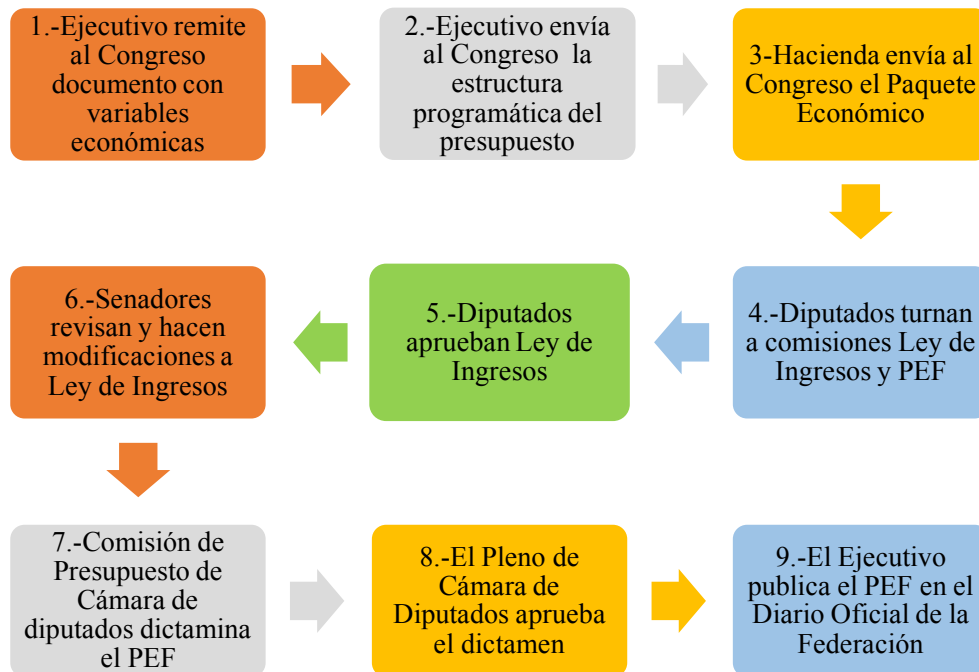
³⁵ “El 85% del presupuesto federal ya está comprometido”, periódico *Excélsior*, sección “Nacional”, 15 de septiembre de 2016, p. 6.

Esquema 1: Proceso de aprobación presupuestal en España



Fuente: Elaboración propia

Esquema 2: Proceso de aprobación presupuestal en México



Fuente: Elaboración propia

Tabla 3: Diferencias y semejanzas principales en el proceso de aprobación presupuestal entre España y México

Diferencias	Semejanzas
En estricto sentido conceptual, “Presupuestos Generales del Estado”(España) es el equivalente de “Paquete Económico” (México).	En la prensa de ambos países se entiende que la palabra “presupuestos” puede abarcar “ley de ingresos y presupuesto de egresos”.
En España existe un techo de gasto, mismo que debe ser aprobado por el Poder Legislativo. En México, esto no existe.	El presupuesto es el instrumento de asignación periódica de recursos en ambos países.
En España, la propuesta de presupuesto del Ejecutivo debe ser aprobada por el Consejo de Ministros antes de pasar a las Cámaras. En México, no hay tal consejo, por lo que la propuesta pasa directamente a los diputados.	El gobierno (a través del ministerio de Hacienda) es el encargado de elaborar el presupuesto en México y España.
En México, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos son aprobados en distintos momentos, mientras que en España se aprueban simultáneamente	El Poder Legislativo se encarga de examinar, enmendar y aprobar el presupuesto en ambos países.
En España, la propuesta presupuestal del Ejecutivo es sometida a debate de totalidad por el Congreso de los Diputados, por lo que podría ser rechazada antes de ser analizada en comisiones. En México no existe esta posibilidad, sino que ley de ingresos pasa directamente a comisiones para su estudio, enmienda y aprobación. Luego, pasan al análisis y aprobación del presupuesto de egresos.	La ley presupuestaria es la más relevante que deben aprobar los Congresos una vez al año. Tiene trámite preferencial en ambos países.
En México, los senadores intervienen directamente en la ley de ingresos, pero no en el presupuesto de egresos. En España, los senadores intervienen en ambos, pero sus aportaciones pueden ser rechazadas por los diputados, en quienes recae la última palabra.	Los legisladores no pueden proponer aumentos en algún ramo sin hacer un ajuste de igual cuantía en la misma sección
En México, el Ejecutivo debe presentar su propuesta a más tardar el 8 de septiembre ante el Congreso, mientras que en España, la ley sugiere que la presentación de ésta sea en octubre.	Ambas Constituciones dan cabida a la <i>prórroga de la presentación</i> de la propuesta de presupuestos del Ejecutivo, pero sólo la española habla de la prórroga del ejercicio presupuestal vigente.
En México, la ley establece los días concretos para la presentación y aprobación de ley de ingresos y presupuesto de egresos, mientras que en España no hay días especificados por su Constitución para hacer lo anterior.	El proceso concluye en ambos países con la publicación de los presupuestos en los respectivos diarios oficiales.

Fuente: Elaboración propia

1.3 Consecuencias de la ausencia de negociación

La teoría indica que antes de emprender una negociación es prudente preguntarse de inicio si negociar representa la mejor alternativa, y de ser así, cuál es el costo de la negociación, qué está en juego y qué pasa si no se negocia, en virtud de que ésta es una alternativa no excluyente a lo que ya se está haciendo para conseguir un fin.³⁶ Aplicando estas preguntas a los casos aquí estudiados se pueden encontrar varias cuestiones interesantes que tienen impacto, sobre todo, en la forma de gobernar y hacer política.

En primer lugar, se sabe que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo pueden llegar a presentar el problema de parálisis legislativa, sobre todo cuando hay enfrentamiento u hostilidad de una o ambas cámaras con el Jefe de Gobierno. Eso lo resuelve teóricamente el parlamentarismo puesto que si hay gobierno, éste cuenta con la mayoría del parlamento (en principio) que lo respalda en sus acciones, pero hay dos dificultades: que no siempre es así cuando se produce una moción de censura o que a veces es muy difícil formar gobierno, más aún cuando no existen mayorías absolutas en las cámaras y hay pluralidad partidista, por tanto, el parlamentarismo presenta más inestabilidad; si no se negocia y las distintas fuerzas no entran en acuerdo, el sistema parlamentario corre el riesgo de quedar paralizado, dependiendo, en el caso español, únicamente de los Reales Decretos Ley, mientras que el sistema presidencial de México depende también de la emisión de decretos. En este último se tiene mayor posibilidad de maniobra debido a las facultades del Presidente. Luego, la negociación es un motor de funcionamiento de los sistemas de gobierno y el costo de no negociar en un contexto de pluralidad conlleva a la inestabilidad.

En segundo lugar, dicho está que tanto en México como en España los presupuestos gozan de trámite preferencial con respecto a los demás trabajos de la Cámara. Esto es así porque de no aprobarse, el gobierno no puede cumplir con sus funciones, entre las que destacan: proporcionar servicios educativos, de salud, construir carreteras y viviendas, apoyar el desarrollo del campo, fomentar el turismo, generar y distribuir electricidad, garantizar la

³⁶ Cfr. Gerardo Le Chevallier, "Recomendaciones para una negociación partidaria eficaz y eficiente" en Javier Meléndez (coord.) *Op. Cit.* pp. 209-210.

soberanía y seguridad nacional, procurar e impartir justicia, desarrollar actividades legislativas, transferir recursos a los estados y municipios, sostener relaciones con otros países, atender el costo financiero de la deuda, entre otros. Esto es lo que, a grandes rasgos, está en juego con la negociación presupuestal, pero haciendo un análisis a profundidad y basado en los casos aquí trabajados, se pueden encontrar otros puntos interesantes.

Tanto en España como en México, hay dos ámbitos o categorías fundamentales que contienen una gama de aspectos que están en juego con la negociación de los presupuestos: el ámbito económico y el ámbito político. En México, dentro del ámbito económico durante la aprobación del PEF para 2017, estuvo en juego principalmente el crecimiento de la economía, la decisión sobre una economía austera, la deuda pública (que alcanzaría un 47% en relación al PIB en aquel entonces) y 735 mil millones de pesos en solicitudes de ampliación de gasto a la Comisión de Presupuesto.³⁷ Incluso varios medios llegaron a decir que el presupuesto para ese año sería el más complicado de la historia, pues a diferencia de otros años, la disputa por el dinero federal estaría enmarcada en un contexto de menos recursos y más necesidades. El presupuesto para 2017 incluía un recorte inicial además de un costo promedio de 32.25 dólares por barril, el cual estaba previsto en 50 dólares.³⁸ A diferencia de España, la elaboración del presupuesto en México depende en demasía del petróleo, en virtud de que es una de sus principales fuentes de ingresos.

Por su parte, dentro del mismo ámbito, en España se disputó la subida del 8% del Salario Mínimo Interprofesional, el establecimiento de la deuda pública al 99% del PIB, un ligero aumento en el impuesto de sociedades, el impuesto al tabaco y alcohol, y la repartición de una bolsa de gasto de 479.991 millones de euros.³⁹ El gobierno también tuvo que lidiar con

³⁷ La Comisión de Presupuesto declaró haber recibido poco más de 7 mil 366 solicitudes de ampliación de gasto, que sumaban 735 mil millones de pesos, teniendo sólo una bolsa para asignar de 50 mil millones. Cfr. "El presupuesto de Egresos, con ajustes mínimos en la reasignación de fondos" periódico *La Jornada*, sección "Economía", 5 de noviembre de 2016, p. 13.

³⁸ Cfr. Imelda García, "Guerra por las monedas", periódico *Reporte Índigo*, sección "Economía" 5 de septiembre de 2016, p.13.

³⁹ Cfr. s/a, "Qué es el techo de gasto y qué subidas de impuestos se han aprobado" [En línea], España, *El País*, 15 de diciembre de 2016, dirección URL: https://elpais.com/economia/2016/12/15/actualidad/1481794803_995998.html [consulta: 7 de enero de 2019]

las sanciones económicas con las que estaba amenazando el Consejo Europeo si no se aprobaba el presupuesto antes de finales de 2016, además de los recortes (por 10 mil millones de euros) y objetivos de estabilidad demandados; en efecto, se estimaba una multa de 6000 millones de euros y una congelación de 1200 millones en fondos europeos, todo esto a raíz de no llegar a acuerdos en el parlamento con respecto a las cuentas públicas ni con la formación de gobierno.⁴⁰

Ahora bien, en el ámbito político hubo más en juego, sobretodo en España. Primero, con la aprobación del techo de gasto, el PP se aseguró un buen paso para la aprobación de los Presupuestos, pues desde ahí fue entendiéndose con C's, PNV y PSOE, de manera que al aprobar los PGE quedaría despejado el camino de la legislatura para Mariano Rajoy. Por lo tanto, lo que estuvo en juego políticamente desde el inicio fueron potenciales aliados en negociaciones futuras. Segundo, la negociación entre PP y PNV hizo posible que problemáticas rezagadas se resolviesen, como el caso de la continuación del Tren de Alta Velocidad en Euskadi. Ese era un proyecto que se aprobó en 1989 y cuyas obras iniciaron desde 2004, pero había quedado inconcluso; el PNV supo que esto estaba en juego y que podía sacar rédito político, por lo que dio su apoyo a los presupuestos de Rajoy a cambio de la continuación de dicha obra.⁴¹ Tercero, el hecho de no aprobar los presupuestos a tiempo como demandaba la Comisión Europea, obligó a que constantemente estuvieran presentes agentes de dicha institución merodeando y presionando al gobierno para cumplir con sus

⁴⁰ Es preciso aclarar que las amenazas de multas y congelamientos de la Comisión Europea a España comenzaron a inicios de agosto de 2016, mientras que los diputados se ponían de acuerdo sobre quién debería ser investido como Presidente del Gobierno. Después de la formación del gobierno e investidura de Mariano Rajoy (a finales de octubre) comenzaron las negociaciones sobre el presupuesto, pero estaban tardando demasiado y no parecían tener una pronta resolución, de manera que el Ministro de Economía, Luis de Guindos, fue a pactar con la Comisión Europea (principalmente con el comisario Pierre Moscovici) una exención de sanciones a España por no cumplir en tiempo y forma con el presupuesto. El Ministro de Guindos se valió de la crisis que atravesaba la Unión Europea en aquel momento (el Brexit, el desafío de los refugiados principalmente en Alemania, distintos atentados terroristas y problemas económicos arrastrados por la recesión de 2008) para evitar los castigos. Cfr. Claudi Pérez "Bruselas se resigna a que España prorrogue los presupuestos de 2017" [En línea], España, *El País*, 7 de septiembre de 2016, dirección URL: https://elpais.com/economia/2016/09/07/actualidad/1473275816_963780.html [consulta: 7 de enero de 2019].

⁴¹ s/a "Ortuzar condiciona 'una relación sólida con el PP' a que garantice el final del TAV", [en línea], España, *El País*, 10 de diciembre de 2016, dirección URL: https://elpais.com/politica/2016/12/10/actualidad/1481370078_880504.html [consulta: 7 de enero de 2019].

exigencias, estos “hombres de negro”⁴² podrían resultar hasta cierto punto molestos para Rajoy por su labor de inspección, entorpeciendo algunas negociaciones o tratando de injerir en ellas; es probable que si los presupuestos saliesen como Bruselas pedía, dichos agentes no hubiesen estado ahí.

Otro elemento importante que estuvo en juego con la negociación presupuestal fue la carrera política de varios integrantes del parlamento. Aquí se destacarán dos: la Vicepresidenta del gobierno Soraya Sáenz de Santamaría y el Presidente Mariano Rajoy. Aquella tuvo un papel relevante en las negociaciones, en tanto que ella trabajó en la concreción de acuerdos y se presentó en la mayoría de las reuniones de trabajo. Es sabido que quien más responsabilidad tiene en el Parlamento es el Jefe del Grupo Parlamentario que gana las elecciones mas no consigue mayoría absoluta, pero el caso de Sáenz de Santamaría es especial debido a que era la mujer de confianza del Presidente y el enlace entre La Moncloa y el Congreso de los Diputados. Su destacada labor en la aprobación del presupuesto para 2017 le valió hacerse de una candidatura para la elección interna del PP en la definición de su nueva Secretaría General, y dicho sea de paso, en la contienda ella perdió ante Pablo Casado Blanco. Por su parte, la carrera de Mariano Rajoy estuvo en juego en los presupuestos debido a que si éstos no se aprobaban, podía amenazar con disolver el parlamento y adelantar las elecciones, lo cual podría haberle costado el cargo o al menos la continuidad de la legislatura; después de un gran acuerdo entre PP, C's, PNV, CC y NC, los PGE salieron adelante y la carrera de Rajoy sobrevivió a 2017.⁴³

De manera similar, en México estuvieron en juego carreras políticas de distintos diputados, por un lado debido a la participación de organizaciones de la sociedad civil⁴⁴ que realizaron

⁴² Claudi Pérez, *Op. Cit.*

⁴³ Recordar que en el sistema parlamentario español, el Ejecutivo tiene la capacidad de disolver el Parlamento en caso de que no encuentre respaldo suficiente para sacar adelante sus iniciativas. Una vez disuelto, se convoca a nuevas elecciones y se espera a que el partido en el gobierno obtenga mayores escaños tras los nuevos comicios, buscando tener una mayoría parlamentaria que le facilite el trámite de sus proyectos de ley. Sin embargo, el Jefe de Gobierno debe contar con que en unas nuevas elecciones puede obtener incluso menos escaños de los que tiene al momento de disolver el Parlamento, por lo que el cálculo para tomar una decisión de esa magnitud debe ser preciso. Es por ello que, ante la traba en la negociación presupuestal, se dice que la carrera como Presidente de Mariano Rajoy y la continuidad de la legislatura estuvieron en juego.

⁴⁴ Cfr. Imelda García, *Op. Cit.*, p. 13

trabajos de vigilancia sobre el reparto de recursos con el fin de desincentivar los “moches”, y caso de que se presentaran, denunciarlos para que los responsables quedaran marcados por la opinión pública. Por otro lado, las carreras estuvieron determinadas por el desempeño mostrado en la negociación presupuestal, por ejemplo Alfredo del Mazo, quien como Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública estuvo en los reflectores e hizo méritos para su eventual candidatura a la gubernatura del Estado de México. La estabilidad política del país también estuvo en disputa con la negociación presupuestal en virtud de que se trató de negociar con la mayoría de los grupos de presión e interés y aportarles algo, aunque no fuera todo lo que pedían (se retomará este punto en el capítulo 4), pero a diferencia de España, en México la continuidad de una legislatura o la caída del Presidente a consecuencia de la ausencia de negociación y acuerdo en los presupuestos es muy poco probable.

Otras consecuencias políticas de no negociar los presupuestos están presentes en la imposibilidad de decidir sobre el gasto público, además de la escasa probabilidad de establecer una agenda de trabajo, no poder seguir un plan de gobierno, incapacidad de determinar un proyecto de nación y, en resumen, no poder gobernar.⁴⁵ También está la posibilidad de que exista voluntad de negociar por parte de las distintas fuerzas pero que se presenten dificultades y los acuerdos se retrasen lo suficiente como para que empiece un nuevo año y no haya presupuestos ¿Qué pasa en este caso? En España se resuelve con la prórroga presupuestal, mientras que en México esta situación nunca se ha presentado, por lo que ni la Constitución ni alguna ley de orden federal la prevén. Ciertamente, la prórroga tiene como fin impedir la paralización de la actividad estatal cuando los PGE son rechazados o es imposible presentarlos y aprobarlos en el plazo fijado por la ley. Ya ha habido experiencias en las que los presupuestos se rechazan (1995) o no se presentan debido a la concurrencia de elecciones (1982, 1989 y 2011).

Básicamente, las consecuencias de prorrogar el presupuesto en España son tres: congelamiento de cuentas de los funcionarios, suspensión de las pensiones para los jubilados,

⁴⁵ “Es muy difícil gobernar cuando tus socios potenciales lo que te piden a cambio no lo puedes dar, así de sencillo. Y si lo da, la catástrofe en su propio partido y la catástrofe electoral [...] Por lo tanto, si no controlas los presupuestos, no controlas la política”. Alfonso Fernández Miranda Campoamor, entrevista personal hecha por Lorenzo Arrieta Ceniceros y Esteban de Jesús Mercado Omaña, Madrid, 30 de octubre de 2018.

y parálisis de las autorizaciones para emitir deuda pública, pero el gobierno puede expedir Reales Decretos Ley de urgente necesidad (la cual es ratificada por el Congreso) para contrarrestar esos congelamientos. Para 2017, se tuvieron que prorrogar los presupuestos debido a que el gobierno del PP tardó casi 1 año en conseguir los votos necesarios para aprobar sus cuentas, pues cada grupo parlamentario hizo varias exigencias y les costó mucho entrar en acuerdo para conformar una coalición que lograra sacar adelante los presupuestos. Este proceso será explicado con más detalle en el capítulo siguiente, aunque es pertinente adelantar que la prórroga presupuestal que aplicó Mariano Rajoy tuvo dos consecuencias importantes (además de las anteriormente descritas), la primera es que le permitió negociar con más tranquilidad con otros partidos la iniciativa de las cuentas públicas, evitando con esto las presiones de Albert Rivera, quien buscaba aprovechar el fin de año fiscal para que el Presidente cediera a todas sus demandas. La segunda, un poco más desafortunada, fue que la gente percibió que el Ejecutivo era incapaz de llegar a acuerdos y que por eso tuvo que recurrir a gobernar durante unos meses más con los presupuestos del año anterior.⁴⁶

Pero un gobierno que prorroga los presupuestos no tiene margen de maniobra, está paralizado en ese proceso dado que no tiene dinero para implementar sus políticas. Si bien es cierto que la prórroga no es mala en sí⁴⁷ porque se siguen pagando las cuentas con las partidas del año anterior, el problema llega en el momento en que las modificaciones deben pasar por el parlamento, mismo que no cuenta con una mayoría absoluta. La única opción que le queda al gobierno es administrar lo que se tiene y tratar urgentemente de llegar a acuerdos.

⁴⁶ En efecto, el riesgo de prorrogar los presupuestos es que se envía el mensaje de incapacidad llegar a acuerdos, por lo que puede generar una mala percepción por parte de la ciudadanía. Cfr. s/a “Todo depende de Rajoy” [en línea], España, *El País*, 9 de enero de 2017, dirección URL: https://elpais.com/elpais/2017/01/08/opinion/1483896845_389043.html [consulta: 14 de enero de 2019].

⁴⁷ Hay quienes incluso piensan que la prórroga es buena, porque “podría tener la ventaja de ahorrar mucho si se congelan los gastos y los salarios públicos mientras crecen los ingresos y el PIB”. s/a “Gobierno y PSOE se enfrentan por aprobar el techo de gasto”, [En línea], España, *El País*, 4 de agosto de 2016, dirección URL: https://elpais.com/politica/2016/08/03/actualidad/1470252089_646345.html [consulta: 8 de enero de 2019].

Capítulo 2. Relación Ejecutivo-Legislativo durante el proceso de negociación presupuestal

2.1 Intereses y propuestas iniciales del Ejecutivo

La relación Ejecutivo-Legislativo se refiere a las interacciones que entre estos poderes existen durante el proceso de negociación presupuestal. Lo primero que debe considerarse en este análisis es el manejo de las propuestas e intereses del Ejecutivo, pues tanto en México como en España este poder tiene la responsabilidad de elaborar el presupuesto y, al final del proceso, ponerlo en marcha. En consecuencia, los encargados de confeccionar el presupuesto procuran establecer criterios objetivos para sustentar sus posiciones, con el fin de que sus propuestas lleguen con más fuerza al Legislativo.⁴⁸

Ejemplo de lo anterior existe en los países aquí estudiados. En México, el alto costo de la deuda pública (462 mil 372 millones de pesos) y aumento de déficit presupuestario justificaron la propuesta de recorte por parte del Presidente Enrique Peña Nieto,⁴⁹ así como destinar una elevada proporción del gasto (equivalente al 2.8% del PIB) para subsanar esa deuda.⁵⁰ Mientras tanto, en España el Ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, justificó la ausencia de presentación de Presupuesto al Congreso hasta que no estuviera previamente acordado con otros partidos, con la finalidad de demostrar estabilidad y facilitar el trámite.⁵¹ Esto también demuestra que el proyecto presupuestal del Ejecutivo en España procura llegar

⁴⁸ “Los autores sostienen que existe una forma mejor de abordar el proceso de negociación. Esto implica invocar criterios objetivos como parte del proceso de negociación. [...] En negociaciones de este tipo, las partes negociadoras a menudo analizan áreas como el juicio científico, normas profesionales, ahorros, costos, valores morales, tratamiento equitativo, tradición o reciprocidad, como criterios convincentes para la toma de decisiones.” [traducción propia] Tanya Alfredson y Azeta Cungu. *Op. Cit.* p. 22.

⁴⁹ *Cfr.* Imelda García, *Op. Cit.* p. 12.

⁵⁰ Otro argumento que refuerza el interés del Presidente Peña es el siguiente: “Desde 2001 no se observaba una proporción tan elevada para pagar la deuda que incluye, además de los pasivos del gobierno federal, los de Pemex y CFE, así como para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca”. “Costo de la deuda, el más alto en 16 años”, periódico *El Universal*, sección “Nación”, 12 de septiembre de 2016, p.1-B.

⁵¹ *Cfr.* Claudi Pérez, “Bruselas cree que España incumplirá el déficit en 2017 y reclama más ajustes” [en línea], España, *El País*, 19 de enero de 2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/01/16/actualidad/1484598778_610691.html [consulta: 12 de enero de 2019].

con el mayor respaldo posible a las Cámaras. Posteriormente se verá que el proceso no suele ser tan fácil una vez que los diputados toman las riendas en la discusión. Incluso otro ejemplo se presentó cuando Mariano Rajoy determinó aplicar el mayor recorte de todos los ministerios al de Economía e Industria (9.6%) bajo el argumento de que dicha entidad contaba con muchos subsidios y créditos, además de que su proceso de adjudicación y ejecución conllevaba un alto grado de complejidad.⁵²

Además de sus criterios objetivos, los Ejecutivos tienden a definir las condiciones previas de la negociación. En efecto, como indica la teoría, es conveniente negociar incluso el procedimiento con que se plantearán los asuntos de fondo, tomando en cuenta quiénes negocian, qué temas y con cuáles estrategias.⁵³ De manera similar, Mariano Rajoy y Enrique Peña designaron a sus representantes para defender sus intereses frente a los diputados, así como la conformación de su equipo negociador. En un principio, Peña Nieto depositó su confianza en Luis Videgaray, Secretario de Hacienda, quien fue el encargado de confeccionar el Paquete Económico. Ya se habían llevado a cabo las reuniones iniciales entre este funcionario y el grupo parlamentario del PRI para preparar el curso de acción de la negociación cuando, días antes de la presentación del Paquete en el Congreso, Videgaray concretó una reunión en México con el entonces candidato presidencial Donald Trump en la cual tanto el Secretario como el Presidente Peña fueron muy criticados por la opinión pública, lo que presumiblemente provocó la renuncia de Videgaray un día antes de la entrega del Paquete Económico al Congreso. En consecuencia, Peña designó a José Antonio Meade Kuribreña como nuevo titular de Hacienda, y de inmediato le encargó cuidar cuatro aspectos en el proceso de aprobación presupuestal: contener el crecimiento de la deuda; tener superávit; ajustar el gasto público para ganar estabilidad macroeconómica; y ejercer el gasto con calidad.⁵⁴

⁵² Cfr. s/a “Montoro aplica a Guindos el mayor recorte de los ministerios” [en línea], España, *El País*, 5 de abril de 2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/04/05/actualidad/1491422269_271310.html [consulta: 12 de enero de 2019].

⁵³ Cfr. Tanya Alfredson y Azeta Cungu. *Op. Cit.* p. 16.

⁵⁴ Cfr. s/a “Osorio y Meade entre dos”, periódico *Reporte Índigo*, sección “Indigonomics”, 8 de septiembre de 2016, p. 27.

Por otra parte, los tres encargados de preparar y sacar adelante los presupuestos para Mariano Rajoy fueron Luis de Guindos, Ministro de Economía, Cristóbal Montoro, de Hacienda, y Soraya Sáenz de Santamaría, Vicepresidenta del Gobierno. Está documentado⁵⁵ que los equipos económicos del PP y C's tuvieron una fluida relación e intercambiaron tanto información como propuestas económicas para formar el presupuesto desde el techo de gasto, en virtud de que el interés inicial de Rajoy era ser investido y posteriormente lograr la estabilidad gubernamental con el apoyo de la formación liderada por Albert Rivera. Aunado a lo anterior, el Presidente del Gobierno español dejó en claro que no negociaría los PGE a través de una sola comisión bilateral en la que participaran múltiples personas, sino mediante discretas charlas privadas y por temas específicos frente al equipo técnico de C's integrado por Luis Garicano, Toni Roldán, Francisco de la Torre y José Manuel Villegas.

Para desgracia de los titulares del Ejecutivo, no es posible que todos sus “deseos sean órdenes” pues se ha vuelto muy complicado que sus intereses lleguen intactos al Legislativo, es decir, cuando algún Presidente está elaborando su proyecto presupuestal, hay influencia de otras entidades políticas y económicas (sobre todo económicas) que frustran la llegada íntegra de la voluntad del Presidente al Congreso. Esta investigación sugiere que cuando el Ejecutivo está realizando su propuesta de presupuesto, intervienen fuerzas económicas ajenas a su gobierno y con intereses propios. En el caso de España es la Comisión Europea la entidad que más se inmiscuye y presiona, mientras que en México son tanto las calificadoras internacionales como los mercados financieros. Esto hace pensar que los entes económicos han encontrado en este momento de confección del presupuesto una oportunidad bastante grande para que sus propuestas tengan cabida en el ejercicio presupuestal a aprobar; les es más fácil intervenir desde un principio que cuando todos los demás grupos de interés están peleando por una parte de los beneficios en el Congreso. A continuación se demuestra lo dicho con dos casos concretos.

⁵⁵ Juan José Mateo, “Ciudadanos, abierto a apoyar un techo de gasto a la baja del gobierno en funciones” [en línea], España, *El País*, 5 de agosto de 2016, dirección URL: https://elpais.com/politica/2016/08/04/actualidad/1470334865_970166.html, [consulta: 12 de enero de 2019].

En España, según lo adelantado en el capítulo anterior, los intereses del Ejecutivo se hicieron presentes desde el techo de gasto. Rajoy proponía incrementar la recaudación en menos de 5000 millones para evitar el aumento de impuestos a productos especiales y a empresarios, pues había sido una promesa de campaña. Sin embargo, tuvo que cambiar su postura por las presiones de la Comisión Europea más las negociaciones con el PSOE, lo que terminó en una subida de los tributos y varios golpes al sector empresarial. Concretamente, el gobierno acordó con los socialistas (y bajo la influencia de los enviados por Bruselas) la aprobación del techo de gasto a cambio de bajar el déficit público del 4.6% del PIB al 3.1% en 2017, equivalente a 15 mil millones de euros.⁵⁶ Para cumplir con esa meta, el Ejecutivo se comprometió a aumentar la recaudación en 8 mil millones, provenientes de tres acciones: impuesto a sociedades, impuesto a productos especiales y medidas de lucha contra el fraude fiscal. El impuesto de sociedades representó un recorte en las deducciones y bonificaciones que disfrutaban las empresas, acción de la que se obtuvieron cerca de 5 mil millones de euros. También se aumentó la tributación sobre el tabaco, alcohol y bebidas azucaradas, para asegurarse unos 2 mil millones. Finalmente, como medida de lucha contra el fraude fiscal, el gobierno se vio obligado a poner en marcha un instrumento de gestión del IVA que obligó a las grandes empresas “a informar de forma automática a la Agencia Tributaria de todas las operaciones que lleven IVA”.⁵⁷ Esto contribuiría con 1000 millones para las arcas españolas, llegando así a los 8 mil millones para reducir el déficit.

Para el caso mexicano, la influencia de los mercados financieros fue evidente en la confección de un paquete económico austero, caracterizado por incluir fuertes recortes al gasto público. Alfredo Coutiño, director de Moody's Economy's estuvo insistiendo en la inclusión de un recorte de casi 300 mil millones de pesos, planteamientos de escenarios austeros con crecimiento moderado de 2.5% consistente con una política fiscal conservadora y una política monetaria neutral. Inversionistas reclamaron también un superávit, lo que obligó al gobierno a apretarse el cinturón; Moody's y Standard & Poors ajustaron las

⁵⁶ Cfr. Jesús Sérvulo González “El Gobierno gravará las bebidas azucaradas, el tabaco y el alcohol para recaudar 8.000 millones más”, [En línea], España, *El País*, 1 de diciembre de 2016, dirección URL: https://elpais.com/economia/2016/11/30/actualidad/1480527436_587518.html [Consulta: 11 de enero de 2019].

⁵⁷ *Ídem*.

perspectivas financieras de México a *negativas* y dando notas bajas en cuanto al panorama crediticio.⁵⁸ Incluso, cuando José Antonio Meade fue nombrado Secretario de Hacienda, analistas de Barclays, HSBC, Banorte-IXE y el Instituto Internacional de Finanzas dieron su visto bueno al catalogarlo como “facilitador en la ejecución de recortes”,⁵⁹ al tiempo que Meade les regresaba su respaldo diciendo que el paquete económico entregado daría certidumbre a los mercados.

A pesar de lo anterior, no todo está perdido para los titulares del Ejecutivo, pues también se puede ver que cuentan con el apoyo de su gabinete; sería desastroso para ellos que ni siquiera sus propios Ministros les respaldaran desde el inicio del proceso presupuestal. Tanto Rajoy como Peña recibieron el aval de sus secretarios de Estado tras anunciar los recortes que llevarían a cabo en distintas dependencias del Ejecutivo. Para el caso español, el Consejo de Ministros aprobó desde un principio el techo de gasto, la disminución económica a distintos ministerios en el proyecto enviado a los diputados y declaraban en los medios a favor de las iniciativas del Presidente. Son casos destacados los del Ministro de Fomento, Íñigo de la Serna, quien recibiría 6.1% menos de ingresos⁶⁰ y de Luis de Guindos, cuya dependencia fue la más afectada por los recortes, pero aún así defendió las medidas tomadas por Rajoy frente a los diputados y la opinión pública.

En México la mayoría de los secretarios de Estado se vieron afectados por los recortes, sin embargo tuvieron a bien afianzar la propuesta de Peña Nieto; destacadas fueron las declaraciones en apoyo al Presidente de José Narro, titular de Salud, Idelfonso Guajardo, de Economía, y Gerardo Ruiz Esparza, de Comunicaciones y Transportes, quienes ya habían

⁵⁸ Cfr. Tláloc Puga, “Paquete económico, el referente semanal para inversionistas”, periódico *El Universal*, sección “Cartera”, 5 de septiembre de 2016, p. B5.

⁵⁹ Yolanda Morales, “Meade favorecerá la negociación del presupuesto: analistas” periódico *El Economista*, sección “Economía”, 12 de septiembre de 2016, p. 10.

⁶⁰ s/a “Presupuestos 2017: la inversión pública en infraestructuras cae” [en línea] España, *El País*, 4 de abril de 2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/04/04/actualidad/1491301205_295453.html [consulta: 13 de enero de 2019]

padecido recortes anteriormente o necesitaban un incremento para implementar programas que contaban con una proyección de alto impacto para la sociedad mexicana.⁶¹

Cabe concluir este apartado indicando las principales propuestas presupuestales que fueron confeccionadas por los Ejecutivos y enviadas al Congreso, esperando su respaldo o rechazo. En la tabla 4 se muestran las políticas de gasto más relevantes elaboradas por Mariano Rajoy, producto del acuerdo con Ciudadanos y con la debida autorización de la Comisión Europea.⁶² Nótese que, tras la aprobación del techo de gasto no financiero por 118.337 millones de euros (sin incluir seguridad social), Rajoy propuso las siguientes cifras a consideración de los diputados: 343.102 millones de euros en gasto público, incluyendo recortes en infraestructura y comunidades autónomas (siendo Galicia, Andalucía, Asturias, Castilla-León y Cataluña las más afectadas); aumentos ligeros en seguridad social, justicia defensa, sanidad y política exterior.⁶³ También propuso un aumento del 1% en el salario de los funcionarios de gobierno, reducción del 0.7% para cultura, y aumento del 4.1% en inversión-desarrollo e innovación civil en dotación de créditos, pero recortes en el gasto directo (con lo cual evita gastar más). Los ingresos quedaron en 292.090,86 millones de euros. Es importante reiterar que las cifras⁶⁴ mostradas en la tabla 4 son producto de la combinación entre los intereses iniciales de Rajoy, la influencia de la Comisión Europea y la participación de C's en la elaboración del mismo. Sin embargo, dichas cantidades necesitarían ser revisadas y aprobadas por el Congreso de los Diputados.

⁶¹ Cfr. s/a "México conectado baja velocidad por recorte presupuestal" periódico *Reforma*, sección "Nacional", 7 de septiembre de 2016, p. 1-N. Ante los ejemplos expuestos cabe plantearse lo siguiente: si se tuviera gobierno de coalición y distintos miembros del gabinete fueran de un partido distinto al del Presidente ¿el respaldo a los recortes en sus ministerios sería el mismo que hacen los secretarios cuyo partido es igual al del Presidente? Esto queda para un trabajo de investigación posterior.

⁶² El proceso de negociación entre PP y C's se desarrollará ampliamente más adelante.

⁶³ Cfr. Ministerio de Hacienda y Función Pública, *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado* [en línea], Ministerio de Hacienda y Función Pública, 4 de abril de 2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/04/04/actualidad/1491297115_459893.html, [consulta: 15 de enero de 2019].

⁶⁴ Principalmente los apartados de servicios públicos básicos y gasto social.

Tabla 4: Principales políticas de gasto en España para 2017, propuestas por Rajoy

POLÍTICAS DE GASTO			
	343.102	PRESUPUESTO 2017	% Variación
	(-2,5%)	Millones de euros	2017-2016
Justicia	1.726		7,6
Defensa*	5.758		0,4
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	7.912		0,1
Política exterior	1.522		3,0
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	16.918		1,2
Pensiones	139.647		3,1
Otras prestaciones económicas	13.501		15,5
Servicios sociales y promoción social	2.408		4,9
Fomento del empleo	5.499		5,5
Desempleo	18.318		-6,6
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	466		-20,6
Gestión y administración de la Seguridad Social	4.096		-31,6
1. PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	183.936		1,7
Sanidad	4.093		2,3
Educación	2.525		1,7
Cultura	801		-0,7
2. BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE	7.420		1,8
GASTO SOCIAL (1+2)	191.356		1,7
GASTO SOCIAL SIN DESEMPLEO	173.038		2,7
Agricultura, pesca y alimentación	7.422		0,3
Industria y energía	5.445		-0,2
Comercio, turismo y PYME	875		-11,0
Subvenciones al transporte	1.414		-0,7
Infraestructuras	5.392		-10,9
Investigación, desarrollo e innovación civil	6.029		4,1
Investigación, desarrollo e innovación militar	461		-27,0
Otras actuaciones de carácter económico	617		-7,3
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	27.655		-2,6
Órganos Constitucionales y otros organismos del Estado	652		3,0
Servicios de carácter general	24.742		-27,2
Administración financiera y tributaria	1.382		-16,6
Transferencias a otras Administraciones Públicas	48.225		-1,2
Deuda Pública	32.171		-3,9
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	107.173		-9,6
TOTAL	343.102		

* No incluye los Programas Especiales de Defensa (1.818 M€) que no tienen efecto en déficit de 2017.

Fuente: *El País*. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2017/04/04/media/1491329663_616241.html Consulta: 15 de enero de 2019

Por su parte, como ya se indicó, el proyecto de Presupuesto de Peña Nieto se caracterizó por presentar múltiples recortes que respondieron a la influencia de los inversionistas, mercados financieros y calificadoras internacionales como Moody's y Standard & Poor's, complementando con el interés del gobierno de lograr un superávit primario (es decir, contar con mayores ingresos que egresos). En efecto, el recorte total fue de 239,700 millones de pesos de los cuales 35 mil millones fueron reducidos en 55 conceptos de gastos de operación entre los que destacan viáticos a servidores públicos, telefonía fija, asesorías gubernamentales y medicinas, recortes para varios estados y ausencia de fondo de capitalidad para la CDMX, aunque hubo un mantenimiento presupuestal en programas sociales y se propusieron aumentos del 18.9% en el pago de la deuda pública. Como muestra la tabla 5, hubo un fuerte recorte al gasto en inversión, de 24.39% con respecto a lo ejercido en 2016, lo cual afectaría a grandes obras de infraestructura, como la línea 12 del metro; disminución del 26.3% a cultura, menos recursos para equipo del ejército en labores de seguridad nacional y 0.9% menos cantidad de fondos para el Sector Salud.⁶⁵ La propuesta de ingresos fue de 4.3 billones de pesos, sin crear nuevos impuestos ni aumentar los existentes, mientras que en total se egresarían 4.8 billones.

Otro aspecto relevante que muestra la tabla 5 es la columna de *variación real*, donde se puede ver que hay recortes en prácticamente todos los ramos a excepción de gobierno, legislación, justicia, asuntos financieros y hacendarios, protección social, y otras industrias. De esto es posible inferir que el Ejecutivo decidió no afectar los gastos de los otros Poderes de la Unión en aras de llevar una buena relación; optó por incrementar ampliamente los recursos en el ramo financiero y hacendario para impulsar la recaudación promovida por la reforma hacendaria vigente desde 2014; decidió incrementar la protección social mediante el mantenimiento de los programas sociales sabiendo que llegarían importantes recortes en otros ramos; y aumentó ligeramente el gasto en el ramo de otras industrias como gesto con los empresarios e inversores que estuvieron realizando una importante labor de cabildeo con la Secretaría de Hacienda, la cual será descrita en el capítulo 4.

⁶⁵ Cfr. s/a periódico *Excélsior*, sección "Nacional" 23 de octubre de 2016, p. 2

Tabla 5: Propuesta del Presidente Enrique Peña Nieto para Gasto Programable en México, 2017

Concepto	2016		2017		
	Aprobado	Proyecto	Variación Nominal		Variación Real
			Absoluta	Relativa %	%
Gasto Programable del Sector Público Presupuestario	3,606,705.6	3,497,659.7	-109,045.9	-3.0	-6.1
Gobierno	326,648.6	339,129.1	12,480.5	3.8	0.5
Legislación	13,926.40	14,902.8	976.4	7.0	3.6
Justicia	106,725.0	115,284.2	8,559.2	8.0	4.6
Coordinación de la Política de Gobierno	26,691.5	25,666.9	-1,024.6	-3.8	-6.9
Relaciones Exteriores	7,758.2	7,617.7	-140.5	-1.8	-5.0
Asuntos Financieros y Hacendarios	21,199.7	38,193.3	16,993.6	80.2	74.4
Seguridad Nacional	91,763.5	86,477.3	-5,286.2	-5.8	-8.8
Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior	46,208.2	38,984.9	-7,223.3	-15.6	-18.3
Otros Servicios Generales	12,376.1	12,002.0	-374.1	-3.0	-6.1
Desarrollo Social	2,233,396.8	2,230,776.4	-2,620.4	-0.1	-3.3
Protección Ambiental	28,065.5	21,185.0	-6,880.5	-24.5	-26.9
Vivienda y Servicios a la Comunidad	264,412.8	193,835.3	-70,577.5	-26.7	-29.0
Salud	523,222.7	535,645.2	12,422.5	2.4	-0.9
Recreación y Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	21,773.7	16,581.9	-5,191.8	-23.8	-26.3
Educación	656,697.5	646,741.6	-9,955.9	-1.5	-4.7
Protección Social	738,340.0	816,102.6	77,762.6	10.5	7.0
Otros Asuntos Sociales	884.6	684.6	-200.0	-22.6	-25.1
Desarrollo Económico	1,046,660.2	927,754.3	-118,905.9	-11.4	-14.2
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	17,765.5	11,809.7	-5,955.8	-33.5	-35.7
Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza	95,221.3	65,140.2	-30,081.1	-31.6	-33.8
Combustibles y Energía	761,295.2	705,405.5	-55,889.7	-7.3	-10.3
Minería, Manufacturas y Construcción	183.5	183.3	-0.2	-0.1	-3.3
Transporte	97,575.1	73,946.8	-23,628.3	-24.2	-26.6
Comunicaciones	9,360.4	4,927.9	-4,432.5	-47.4	-49.0
Turismo	5,128.3	3,408.0	-1,720.3	-33.5	-35.7
Ciencia, Tecnología e Innovación	60,130.9	51,341.2	-8,789.7	-14.6	-17.4
Otras industrias y Otros asuntos económicos		11,591.8	11,591.8	n.a.	n.a.

Fuente: *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. Disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/septiembre/cefp0242016.pdf> Consulta: 19 de enero de 2019.

2.2 Respaldo y/o rechazo a la propuesta del Ejecutivo por parte de los grupos parlamentarios

Una vez presentada la propuesta de presupuesto del Ejecutivo, el Congreso debe analizarla, modificarla y votarla. Generalmente, el interés principal del Ejecutivo es que su propuesta se apruebe lo más pronto posible y sin cambios sustanciales con el fin de poder cumplir sus propósitos de gobierno. Una de las interacciones más comunes que se presentan en el proceso de negociación presupuestal entre el Ejecutivo y el Legislativo es el apoyo o rechazo a la

propuesta inicial del Presidente, lo que se traduce en votos a favor o en contra del proyecto en la votación del pleno. La negociación se presenta justo cuando buena parte del Legislativo rechaza (totalmente o en parte) la propuesta del Ejecutivo y es necesario llegar a acuerdos para sacar adelante los presupuestos.

La dinámica parlamentaria que se presentó tanto en España como en México fue muy similar en lo referente a la aceptación de la propuesta del Ejecutivo, pero también en los rechazos. En primer lugar, si los intereses coinciden, es más fácil llegar a acuerdos y que se logre aceptar un proyecto preliminar. La iniciativa presupuestal del Presidente Enrique Peña Nieto se caracterizaba por su compromiso con la estabilidad económica a cambio de grandes recortes en el gasto público. Esta situación coincidía bastante con la agenda legislativa del PAN en lo concerniente a sus intereses presupuestarios, pues buscaban privilegiar el gasto en inversión productiva, alcanzar el déficit cero y poner límites al gasto corriente,⁶⁶ por lo tanto, las bancadas de PRI y PAN encontraron aquí afinidades que lograron concretar en votos favorables a la propuesta del Presidente, aunque el PAN pedía aún más recortes a cambio de su aprobación.

Otro aspecto que favoreció la aceptación parcial del PAN al Paquete Económico de Peña Nieto fue el nombramiento de José Antonio Meade como Secretario de Hacienda. Él ya había sido titular de esa dependencia durante el sexenio del panista Felipe Calderón Hinojosa, además de haber colaborado con miembros de dicho partido en negociaciones como la de la reforma fiscal y hacendaria de 2008-2009, en consecuencia, Meade fue bien recibido por los panistas,⁶⁷ quienes desde el inicio se mostraron con la amplia disposición a dialogar y negociar con él como interlocutor del Presidente. También favoreció mucho a la negociación que otros partidos como el PVEM, PANAL Y MC tuvieran apertura al diálogo desde un principio.

⁶⁶ Cfr. Marko Cortés Mendoza, "Agenda Legislativa del PAN", periódico *El Universal*, sección "Opinión", 6 de septiembre de 2016, p. 24.

⁶⁷ Entre los panistas destacados que dieron su voto de confianza a Meade se encontraban Ricardo Anaya, Presidente del partido, Marko Cortés, coordinador de la bancada de diputados del PAN, Javier Bolaños Aguilar, Presidente de la Cámara de Diputados y Gina Cruz Blanckledge, presidenta de la Comisión de Hacienda en la misma cámara.

En España la situación de apertura al diálogo y respaldo inicial al Ejecutivo fue muy similar, aunque por una razón distinta a la mostrada para el caso mexicano. Tal situación respondió a que el PP y C's estuvieron trabajando conjuntamente durante varios meses en la presentación del proyecto presupuestal. En efecto, había una afinidad previa en cuanto a este tema entre dichos partidos, pues desde el inicio de la legislatura (octubre de 2016) pactaron el entenderse y aprobar juntos los PGE para 2017. Esto es importante porque en otros asuntos dichos partidos diferían bastante y se hacían duras críticas, pero el pacto de aprobar en conjunto el presupuesto se respetó.

Aquí se evidencia la aplicación de una de las recomendaciones de Fisher y Ury (citados por Tanya Alfredson) para una negociación efectiva: “una regla para el negociador es *separar a las personas del problema*. Esto significa encontrar un camino para resolver un problema sin enfrascarse con alusiones personales y llegar a un acuerdo de una forma que conservará la relación”.⁶⁸ Albert Rivera y Mariano Rajoy habían mostrado fuertes diferencias en temas como la exigencia de C's para la destitución del presidente autonómico de Murcia (del PP) o el decreto de la estiba que el Ejecutivo no pudo aprobar por el rechazo de la agrupación naranja. Aún así, esas diferencias (que por lo expresado en los debates del Pleno podrían considerarse hasta personales) se dejaron de lado para que las negociaciones del presupuesto fuesen fluidas. De esta manera, Toni Roldán, portavoz económico de C's, estuvo desde noviembre de 2016 en reuniones frecuentes con Fátima Báñez, Ministra de Empleo y Seguridad Social acordando los montos del presupuesto en cuanto al tema laboral, aspectos técnicos de la aplicación del complemento salarial y de los permisos de maternidad.⁶⁹

A su vez, la Vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría estuvo acordando algunas cuentas presupuestales con directivos de Foro Asturias y Unión del Pueblo Navarro (UPN), confluencias del PP. Por lo tanto, la aceptación de la propuesta de presupuesto de Rajoy fue

⁶⁸ Tanya Alfredson y Azeta Cungu, *Op. Cit.* p. 19. Cursivas y traducción mía.

⁶⁹ Cfr. Juan José Mateo, “Rajoy y Rivera pactan más de 1.650 millones para medidas sociales en los presupuestos” [En línea] España, *El País*, 30 de marzo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/politica/2017/03/29/actualidad/1490813199_281600.html [Consulta 21 de enero de 2019].

dada por C's y éstos últimos dos en virtud de que desde un inicio estuvieron involucrados en la elaboración del presupuesto, pero aún así, Rajoy se enfrentó al rechazo del resto de los grupos parlamentarios, y como no lograba tener mayoría relativa, se vio obligado a entrar en acuerdo con tres partidos más: Partido Nacionalista Vasco (PNV), Coalición Canaria (CC) y Nueva Canarias (CC), pero de esto se hablará puntualmente más adelante.

Ahora bien, con respecto a los rechazos de algún grupo parlamentario a la propuesta presupuestal del Ejecutivo, es importante señalar que pueden presentarse por dos causas: como estrategia para alejarse del partido del Presidente y no parecer “colaboracionista” o como táctica para presionar en la negociación con el fin de obtener algún beneficio. En el primer caso, tenemos en México que MORENA estuvo todo el tiempo en contra de la iniciativa enviada por el Ejecutivo al Congreso para desmarcarse de lo que sus líderes denominaban “la mafia del poder” y sincronizarse con el discurso de la figura central de dicho partido, Andrés Manuel López Obrador, además de rechazar rotundamente los recortes al gasto.⁷⁰ Incluso esta formación política llegó a proponer la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto para garantizar una distribución equitativa,⁷¹ mas no negociar directamente con los otros miembros de los grupos parlamentarios o con el mismo Secretario de Hacienda.

Podemos y PSOE actuaron de una manera similar a MORENA al rechazar totalmente la propuesta del Presidente del Gobierno y ni siquiera se sentaron a negociar para evitar caer en la imagen de “colaboracionistas”, empero, esto no significa que no hayan presentado algún proyecto propio, al contrario, tanto en comisiones como en el Pleno, PSOE logró que se aprobaran montos específicos mínimos para becas y apoyo a víctimas de agresiones sexuales (a pesar de la enmienda a la totalidad y más de 1800 enmiendas parciales que impusieron al

⁷⁰ Igualmente, el diputado morenista e integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Vidal Lleneras, calificó al presupuesto “de recesivo e inercial, aseguró que en términos reales el paquete presupuestal promoverá la caída económica del país como consecuencia de la baja inversión pública”, por lo que la postura del partido fue votar en contra desde un inicio en aras de “no ser cómplices” del gobierno. s/a “Paquete requiere de cirugía mayor; frena el crecimiento”, periódico *Milenio*, sección “Política”, 10 de septiembre de 2016, p. 2.

⁷¹ Cfr. s/a “Posturas de Partidos políticos frente al presupuesto en Cámara de Diputados” periódico *Diario 24 horas*, sección “México”, 6 de septiembre de 2016, p. 5

presupuesto enviado por Rajoy), mientras que Podemos logró que se gastara más en chalecos antibalas, sin importar su rechazo a las cuentas del Ejecutivo.⁷²

Sin embargo, no hubo unidad entre los opositores. PSOE y Podemos no pusieron en marcha el gesto simbólico de volverse una misma oposición, pues tenían la oportunidad de presentar en conjunto una enmienda a la totalidad de los PGE, pero debido al pluralismo existente en la oposición, PSOE se negó a colaborar con Podemos y presentó su propia enmienda buscando colocarse como líder de los opositores. Al final, ni los socialistas ni los podemitas ganaron mucho en los presupuestos, sólo ocuparon su tiempo en tribuna para desmarcarse de las decisiones en materia económica del PP y reprochar con dureza los escándalos de corrupción de Mariano Rajoy.

Por otro lado, existe el caso de aquellos grupos parlamentarios que rechazan inicialmente la propuesta presupuestal del Ejecutivo como táctica para obtener algún beneficio. El ejemplo más claro lo da Nueva Canarias en España y el PRD en México, quienes no mostraron un rechazo total en todo momento, sino que estuvieron en desacuerdo con muchas de las propuestas del Presidente, amagaron en algún momento con votar todo en contra, pero se mantuvieron dispuestos a dialogar con el fin de no quedarse con las manos vacías. Concretamente, el PRD buscó hacer cambios fundamentales para disminuir los recortes en educación, salud, infraestructura y programas sociales de combate a la pobreza (véase tabla 4 en el apartado anterior); también rechazaban los aumentos a las remuneraciones de los legisladores y pugnaron, sobre todo, en que se restableciera el fondo de capitalidad para la Ciudad de México, mismo que había sido borrado por completo en el proyecto inicial. Los perredistas llegaron incluso a instalar una comisión de seguimiento al presupuesto, en la cual dialogarían con José Antonio Meade para hacer los cambios necesarios al presupuesto, pues no lo apoyarían “así como iba”.⁷³

⁷² Cfr. Juan José Mateo, “Las cesiones del PP en los presupuestos”, España, [En línea], *El País*, 1 de junio de 2017, dirección URL: https://elpais.com/politica/2017/06/01/actualidad/1496303864_211343.html [Consulta: 22 de enero de 2019]

⁷³ s/a “Paquete requiere de cirugía mayor; frena el crecimiento”, periódico *Milenio*, sección “Política”, 10 de septiembre de 2016, p. 2.

Finalmente, Nueva Canarias presionó al gobierno y votó en contra de los presupuestos en el debate de totalidad (véase esquema 1, paso no.6). No era vital su apoyo en esa fase, pues el gobierno requería sólo de 175 votos para superar las enmiendas a la totalidad (los cuales obtuvo de sus socios C's, UPN, Foro Asturias, PNV y CC), pero sí 176 para aprobar su proyecto después de que pasara por comisiones, por lo tanto, NC rechazó en un primer momento los presupuestos de Rajoy para poner en la mesa sus demandas y posteriormente el gobierno recogió dichas exigencias, modificó las cuentas y logró granjearse el apoyo del único diputado de NC, Pedro Quevedo. Aquí se empieza a ver la importancia de un solo diputado cuando existe un gobierno sin mayoría, pues el PP tuvo que hacer un gran esfuerzo para mantener el apoyo de Quevedo sin afectar los intereses de sus otros socios y apenas lograr el 50% más 1 necesario para aprobar los PGE, además de hacer una serie de concesiones que no estaban consideradas en un inicio. A continuación se describen esos esfuerzos realizados por el Ejecutivo.

2.3 Concesiones del Ejecutivo y condicionantes de la negociación

Con base en lo anteriormente expuesto, puede decirse que existen tres escenarios iniciales en la negociación presupuestal: 1) los grupos parlamentarios aceptan totalmente la iniciativa del ejecutivo; 2) aceptan parcialmente algunos aspectos; 3) rechazan totalmente el proyecto. El caso 1 es posible porque el Ejecutivo suele incluir desde el inicio las demandas de uno o varios partidos, como hizo Rajoy con C's o Peña con el PVEM; para el caso 2 el Presidente debe esforzarse todavía más, pues debe conceder modificaciones en su proyecto original a cambio de los apoyos para la aprobación presupuestal, como hicieron PRD y PAN en México o PNV y NC en España. Para el caso 3, ni siquiera vale la pena el esfuerzo por parte del Ejecutivo para entrar en acuerdo dado que implicaría una pérdida de tiempo y recursos ante la negativa total de algunos partidos para aprobar las cuentas públicas. Por lo tanto, aquí se tratarán aquellos esfuerzos del Presidente para que se aprobara el presupuesto en los casos 1 y 2 con el fin de entender mejor la dinámica de negociación entre Ejecutivo y Legislativo.

Tabla 6: Comparación de escenarios iniciales de negociación

Escenario	Partidos en México	Partidos en España
1) Partidos que aceptan totalmente la propuesta presupuestal del Ejecutivo	PRI (Partido en el gobierno) PVEM y PANAL (aceptaron porque sus intereses principales ya estaban presentes desde el inicio)	PP (Partido en el gobierno) C's (aceptó porque estuvo presente desde la confección de la propuesta)
2) Partidos que aceptan parcialmente y exigen cambios.	PRD PAN MC	PNV CC NC
3) Partidos que rechazan totalmente la propuesta presupuestal del Ejecutivo	Morena	Unidos Podemos PSOE

Fuente: elaboración propia

En México, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación incluía de entrada un apartado de cambio climático, por lo que el PVEM estuvo de acuerdo en su aprobación desde un inicio. En efecto, el diputado de dicho grupo parlamentario, José Antonio Arévalo González, celebró la votación a favor del presupuesto debido a que el documento contemplaba recursos para enfrentar los efectos del cambio climático, además de mostrar una eficiencia operativa y calidad en el gasto público, sin descuidar el bienestar socioeconómico de las familias y reducir el crecimiento de la deuda en el anexo 16 (recursos para la adaptación y mitigación de cambio climático) comprometido a seguir las políticas del Acuerdo de París. Por lo tanto, el Presidente de México no concedió demasiado para granjearse el apoyo de la bancada del PVEM, misma que rara vez vota en sentido distinto al de la del PRI.

En España, los esfuerzos por parte del Ejecutivo fueron mayores. Meses antes de que se negociaran los presupuestos, Mariano Rajoy acordó con Albert Rivera una serie de medidas para poder ser investido Presidente. Con este pacto se abrió un canal de entendimiento entre el PP y C's para distintos asuntos de la legislatura, entre ellos el presupuesto, de manera que el partido naranja se convirtió en principal socio de los populares. La negociación

presupuestal entre estos partidos tuvo lugar antes de que el Ejecutivo presentara el proyecto ante el Congreso de los Diputados, por lo que Rajoy tendría seguro el sí de C's; el esfuerzo por parte del Ejecutivo consistió en confeccionar el presupuesto tomando en cuenta las demandas de Albert Rivera a cambio de su respaldo con los 32 diputados de C's en las votaciones de las cuentas públicas. Entre dichas demandas destacaron: un complemento salarial⁷⁴ garantizado (con un costo de 1300 millones de euros en los presupuestos), un plan contra la pobreza infantil (costo de 1000 millones de euros), programa de activación para el empleo (500 millones de euros), ampliación y equiparación de los permisos de paternidad y maternidad (400 millones de euros), plan de gratuidad de los libros de texto (350 millones de euros), lucha contra el fraude (100 millones de euros), entre otros.⁷⁵

Mariano Rajoy tenía la limitante de sus acuerdos previos de austeridad con Bruselas (además de sus propios intereses descritos en el apartado 2.1) por lo que no pudo cumplir a cabalidad las exigencias de Albert Rivera. Si bien es cierto que el Presidente del Gobierno mostró voluntad de entrar en acuerdo, también le indicó al líder de C's que sería difícil efectuar el déficit, aumentar el gasto público y reducir los impuestos al mismo tiempo. “Las tres cosas a la vez son imposibles, y al menos los que tenemos responsabilidades de gobierno deberíamos ser conscientes de ello”⁷⁶ fueron las palabras exactas de Rajoy, pero también declaró que esta legislatura de minoría parlamentaria debería aprovecharse para abordar con otros partidos los grandes pactos de Estado pendientes.⁷⁷ Así, en un ejercicio de recibir y conceder, el complemento salarial exigido por Ciudadanos pasó de 1300 millones de euros (cantidad original propuesta) a 1072 millones de euros (cantidad final plasmada en los PGE)

⁷⁴ El complemento salarial es una medida propuesta por Ciudadanos que consiste en subsidiar las rentas más bajas, entregadas a través del Impuesto Sobre la Renta a Personas Físicas (IRPF). Es la respuesta de dicho partido a la problemática de la precariedad y su alternativa a la renta básica universal planteada por Podemos.

⁷⁵ Cfr. Juan José Mateo “Rajoy y Rivera hablarán este fin de semana sobre los equipos que negociarán los presupuestos” España, [en línea], *El País*, 4 de noviembre de 2016, dirección URL: https://elpais.com/politica/2016/11/04/actualidad/1478280012_726356.html. [Consulta: 27 de enero de 2019].

⁷⁶ Javier Casqueiro, “Rajoy: “No podemos cumplir el déficit, bajar impuestos y aumentar el gasto” [en línea], España, *El País*, 22 de noviembre de 2016, dirección URL: https://elpais.com/politica/2016/11/22/actualidad/1479818215_313689.html [Consulta: 2 de febrero de 2019].

⁷⁷ *Ídem*.

mientras que las otras partidas exigidas por Rivera mencionadas anteriormente alcanzaron un total de 4087 millones de euros.⁷⁸

Asimismo, el Presidente del Gobierno español decidió retirar los impuestos medioambientales y sobre bebidas azucaradas, así como bajar el IRPF e IVA para que Ciudadanos pasara los presupuestos en primera ronda, rompiendo un acuerdo previo que tenía con Bruselas. Según el diario *El País*, Rajoy y Rivera cerraron el acuerdo presupuestal con una llamada telefónica hasta marzo de 2017,⁷⁹ en la que el líder de Ciudadanos sólo comprometió su apoyo cuando el Ejecutivo desechó la posibilidad de implementar dichos aumentos impositivos, prefiriendo otra llamada de atención por parte de la Comisión Europea pero asegurando la estabilidad de su gobierno apresurando la aprobación presupuestal. En efecto, el tiempo era factor fundamental, pues el año fiscal ya llevaba más de tres meses de haber iniciado y ni siquiera había propuesta presupuestal por parte del gobierno en el Congreso, de manera que Rajoy estaba gobernando con los presupuestos de 2016 prorrogados.

Acordado lo anterior, la petición final de Ciudadanos para mantener el apoyo a Rajoy fue que no se comprometieran partidas presupuestales que favorecieran únicamente al País Vasco y a las Islas Canarias, sino a toda España, dado que se necesitaría el apoyo de partidos exclusivos de esas regiones (PNV, CC Y NC). También existía la opción de que el PSOE se abstuviera y no se necesitara el apoyo de los partidos regionalistas para aprobar los PGE, sin embargo, los socialistas se negaron a negociar su abstención diciendo que los presupuestos

⁷⁸ Cfr. Juan José Mateo, "Las cesiones del PP...".

⁷⁹ Cfr. *Id.* "Rajoy y Rivera acuerdan no subir impuestos para desatascar los presupuestos" [en línea], España, *El País*, 31 de marzo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/03/31/actualidad/1490954088_670624.html [Consulta: 3 de febrero de 2019].

(sin conocerlos) serían continuistas y antisociales, además de que sólo los aceptarían si el PP les admitía más de 3000 enmiendas.^{80 81}

El Ejecutivo, finalmente, entró en acuerdo con Coalición Canaria, Nueva Canarias y el Partido Nacionalista Vasco, quienes impulsaron exigencias bastante localistas para otorgar a cambio su apoyo a los presupuestos, de manera que Rajoy convenció a Rivera de que cediera en su última petición de impedir partidas que beneficiaran exclusivamente a las comunidades vascas y canarias. El líder de C's concedió, pero pidió que se le notificara cualquier pacto que el gobierno alcanzara con dichas agrupaciones y que se cuidara el dinero asignado a cumplir los compromisos adquiridos.⁸² Hasta aquí el Ejecutivo en España había conseguido apenas a su primer socio gracias a los acuerdos descritos anteriormente confeccionados a detalle entre Cristóbal Montoro (Ministro principal responsable de los presupuestos), Luis de Guindos, Luis Garicano (consejero de Albert Rivera), Fátima Báñez (Ministra de Empleo) y Toni Roldán (portavoz económico de C's en el Congreso). Entre la agrupación naranja y azul sumaban 169 votos⁸³ a favor de los PGE, restaban 7 por adquirir para asegurar la mayoría.

⁸⁰ Cfr. s/a "El PSOE votará en contra de los Presupuestos Generales de 2017 y descarta la abstención" [en línea], España, *Radiotelevisión Española*, 8 de noviembre de 2016, dirección URL: <http://www.rtve.es/noticias/20161108/psoe-anuncia-votara-contr-presupuestos-generales-2017/1439300.shtml> [Consulta: 2 de febrero de 2019].

⁸¹ Recordar que el rechazo de Unidos Podemos también estaba asegurado. El Portavoz parlamentario de dicha agrupación, Íñigo Errejón, declaró que el presupuesto del Ejecutivo contendría recortes y ajustes para 2017, por lo que su grupo parlamentario votaría en contra. Recordó que el Presidente del Gobierno comprometió un recorte de 5.500 millones con Bruselas para 2017 y recalcó que nunca dijo de dónde los obtendría, al tiempo que se mostró escéptico de que el crecimiento económico fuera suficiente para evitar medidas de recortes. Cfr. *Ídem*.

⁸² Cfr. Juan José Mateo. "El PP y Ciudadanos ultiman su acuerdo para los Presupuestos a falta de 'detalles'" [en línea], España, *El País*, 23 de marzo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/politica/2017/03/23/actualidad/1490260037_221821.html [consulta: 5 de febrero de 2019].

⁸³ De esos 169, 134 eran del PP, 32 de Ciudadanos, 1 de Foro Asturias y 2 de Unión del Pueblo Navarro. Estos dos últimos partidos funcionan como confluencias (aliados incondicionales) del PP, dado que estuvieron juntos en coalición electoral, pero decidieron no integrarse al grupo Parlamentario Popular en el Congreso. La prensa suele tomar los escaños de FA y UPN como si fueran del PP porque todo lo votan en el mismo sentido y pareciera que no tienen demandas propias, pero más adelante se mostrará que (aunque su participación es mínima y quizás irrelevante) sí tienen exigencias y sacan provecho de su condición minoritaria.

Ahora cabe explicar el escenario 2, del que se habló al inicio de este apartado, donde el Gobierno español tuvo que esforzarse para granjearse el apoyo de PNV, CC y NC, los cuales aceptaban en parte la propuesta que del presupuesto que presentó el Ejecutivo (con las demandas incluidas de C's) pero exigían cambios para que pudieran aprobarse las cuentas. En el caso mexicano, fueron PRD y PAN los protagonistas de dicho escenario.

La dinámica de negociación en este escenario tuvo más diferencias que semejanzas en ambos países. Fue semejante en el aspecto de que hubo concesiones del Ejecutivo a los partidos de oposición; la iniciativa que presentó no fue aprobada sin modificaciones por los legisladores y al final hubo entendimiento, pero la intensidad de la negociación fue mayor en España que en México porque en el país europeo estaba de por medio la estabilidad del gobierno de Rajoy, quien ya llevaba tiempo gobernando sin presupuestos y aún no conseguía la mayoría absoluta, mientras que en México, PRI, PVEM y Nueva Alianza ya aseguraban mayoría absoluta y no tenían ninguna prisa por sacar adelante las cuentas públicas, pero sí interés en sumar apoyos para que el presupuesto gozara de mayor legitimidad en su aprobación. En otras palabras, durante este segundo escenario, en España había más presión y más elementos en juego que en México. Otra diferencia fue que el Ejecutivo mexicano rechazó totalmente varias demandas de sus opositores, mientras que el español no pudo rechazar pero sí modificar las intenciones de otros partidos.

En efecto, el PAN demandaba más recortes al gasto presupuestal (de hasta 300 mil millones de pesos) que los propuestos por el Ejecutivo y decrecer la deuda pública planteada. Legisladores blanquiazules como Ernesto Cordero sostenían que había programas sociales duplicados que podrían ser eliminados o que las cantidades asignadas al Poder Legislativo, al Judicial y al INE daban cabida a un ajuste.⁸⁴ Sin embargo, el Secretario de Hacienda, José Antonio Meade rechazó completamente la demanda del PAN, argumentando que esos recortes eran imposibles porque implicarían despedir a toda la burocracia, de manera que defendió en todo momento el ajuste de los 239 mil 700 millones al gasto propuesto inicialmente. Además, negó que dicha proposición anteciedera un escenario de crisis

⁸⁴ Cfr. s/a "Senadores de oposición ajustarán el presupuesto", periódico *Milenio*, sección "Política", 12 de septiembre de 2016, p. 7.

económica como preveían algunos panistas. De esta manera, el PAN no pudo sacar adelante su demanda; no fue aceptada por el Ejecutivo porque contravenía a sus intereses y el apoyo de los blanquiazules no era vital. Incluso en ambas Cámaras se aprobó, dentro de la Ley de Ingresos, una modificación que ampliaba la recaudación estatal propuesta por el Ejecutivo: ingresarían a las arcas nacionales 4 billones 888 892 millones de pesos, 55 mil millones de pesos más que lo establecido en la iniciativa original.⁸⁵

Lo que le quedó al PAN fue negociar más partidas para sus gobiernos locales y reasignar cantidades en distintos rubros en los que tuviera interés (alimentación, vivienda, programas sociales, entre otros), pero el grupo parlamentario ya no se dirigió al Ejecutivo para realizar estas acciones, sino que entró en acuerdos directamente con Alfredo del Mazo (PRI), Presidente de la Comisión de Presupuesto, y otros legisladores, situación que se explicará con más detalle en el siguiente capítulo dado que esta dinámica ya no corresponde directamente a la relación Ejecutivo-Legislativo.

Por otro lado, el equipo negociador de Peña Nieto se vio obligado a ceder un fondo de capitalidad a la CDMX no previsto en su iniciativa original, demanda impulsada por el PRD. Esta cesión del Ejecutivo trascendió la relación entre este poder con el Legislativo, dado que también estuvieron presionando delegados, la líder nacional perredista (Alejandra Barrales), líderes partidistas locales y el Jefe de Gobierno de la CDMX, Miguel Ángel Mancera, para que el fondo se hiciera realidad. Hubo movilizaciones, concentraciones, protestas y presión mediática para que no sólo el fondo de capitalidad (que para el año 2016 había sido de 4 mil millones de pesos) se aprobara, sino para que se le incluyera a la ciudad en proyectos de infraestructura, se reorientara el gasto y se modificaran los recortes. Al final, el grupo parlamentario del PRD apoyó la aprobación de la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y cesó sus presiones cuando se le prometió por parte de Hacienda la inclusión de recursos para el fondo de capitalidad.⁸⁶

⁸⁵ Cfr. s/a "Diputados aprueban ley de ingresos" periódico *La Prensa*, sección "México", 21 de octubre de 2016, p. 8

⁸⁶ Cfr. s/a "PRD condiciona su aval a dictamen de ley de ingresos a cambio de fondo de capitalidad". Periódico *Reforma*, sección "Nacional", 20 de octubre de 2016, p. 12.

En España, como se mencionó anteriormente, las cesiones del Ejecutivo a partidos regionalistas fueron costosas y bastante difíciles. El PNV era el segundo aliado estratégico que necesitaba Rajoy para que sus presupuestos salieran adelante, pero desde noviembre de 2016 hasta marzo de 2017 los vascos le daban largas al Presidente, pues utilizaban como estrategia de presión el postergar el tiempo (mientras más tiempo pasara sin presupuesto, más estaría dispuesto Rajoy a entregar). Andoni Ortuzar, Presidente del PNV, ofreció una relación sólida con el PP a cambio de que se garantizara el paso del tren de alta velocidad por Euskadi (argumentando que llevaban 14 años sin tren). Exigía también la revisión de partidas impagadas del Cupo Vasco (cantidad que el gobierno del País Vasco transfiere al gobierno central por los servicios que éste presta en su territorio por las competencias no transferidas), aumento de la inversión dicha comunidad y la retirada de los recursos judiciales del Ejecutivo contra leyes vascas.⁸⁷

Quienes llevaron la línea principal de la negociación fueron Soraya Sáenz de Santamaría, Vicepresidenta del gobierno, Cristóbal Montoro, Aitor Esteban, portavoz parlamentario del PNV y Pedro Azpiazu, consejero de Hacienda vasco. Los funcionarios del gobierno y líderes de los partidos comenzaron a reunirse desde noviembre de 2016, pero el PNV se negaba a dar el respaldo a los presupuestos. No fue sino hasta pocos días antes de la presentación del proyecto presupuestal de Rajoy ante el Congreso de los Diputados (4 de abril de 2017) que el PNV aceptó respaldar al Presidente sin vetar su propuesta en el debate de totalidad a cambio de que el gobierno restableciera a 250 agentes de policía vasca que se encontraban como interinos.⁸⁸ Posteriormente, durante la etapa previa a la aprobación final, los vascos obtuvieron lo siguiente: 8 millones de euros para suprimir pasos a nivel sobre vías de tren y para infraestructuras; regeneración de una playa (1,7 millones); un proyecto de viviendas para adultos mayores (3 millones); y casi 500.000 euros para la financiación de entidades

⁸⁷ Cfr. Pedro Gorospe, "Ortuzar condiciona 'una relación sólida con el PP' a que garantice el final del TAV" [en línea] España, *El País*, 10 de diciembre de 2016, dirección URL: https://elpais.com/politica/2016/12/10/actualidad/1481370078_880504.html [consultado el 10 de enero de 2019].

⁸⁸ Cfr. s/a "El PNV ve buen clima con Rajoy tras el acuerdo sobre la Ertzaintza" [en línea] España, *El País*, 31 de marzo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/ccaa/2017/03/31/paisvasco/1490953088_962066.html [consulta: 10 de febrero de 2019].

como la Academia de la lengua vasca, la Sociedad de estudios vascos, la Asociación bilbaína de amigos de la Ópera o el Festival de San Sebastián. Otras cesiones clave del gobierno español para llegar al acuerdo con el PNV fueron: rebajar el Cupo Vasco a 950 millones por los próximos 5 años; devolver 1,400 millones ingresados por ese concepto en años anteriores al gobierno vasco; y comprometer 3.380 millones para infraestructuras como el tren AVE hasta 2023.⁸⁹

La negociación con Coalición Canaria fue relativamente sencilla, pues al tiempo que Soraya Sáenz de Santamaría se reunía con los vascos a finales de 2016 y principios de enero de 2017, Cristóbal Montoro logró granjearse el apoyo de la única diputada de Coalición Canaria, Ana Oramas, quien a cambio de 500 millones de euros no presentaría enmiendas a la totalidad y aprobaría todos los ramos del Presupuesto. Esa cantidad conseguida por la diputada fue empleada para mejorar el sistema de financiación canario, invertir en infraestructura, potabilizar el agua, restaurar la Catedral de la Laguna e investigar enfermedades tropicales.⁹⁰

Si se suman los apoyos conseguidos hasta este momento del proceso de negociación, el Ejecutivo tendría 175 votos que respaldarían su proyecto, pero le faltaba uno más para lograr la mayoría absoluta y evitar que todo el esfuerzo fuera en vano. En este contexto se decidió entrar en acuerdo con Pedro Quevedo, el único diputado de Nueva Canarias. Hubo un poco de incertidumbre y tensión porque dicho legislador no apoyó el proyecto del Presidente en el debate de totalidad, sin embargo, al Ejecutivo le bastaba tener 175 votos a favor de su iniciativa para superar ese trámite y pasar a la votación definitiva a celebrarse semanas después. Así que en ese intervalo temporal (debate de totalidad-votación final), la plana mayor del PP tuvo largas y repetidas reuniones con el diputado Quevedo y otros directivos de su partido para convencerle de apoyar cada una de las partidas presupuestales. En un principio, Quevedo exigía 450 millones de euros y una reforma de ley electoral autonómica para modificar el sistema de conversión de votos en escaños, pero CC (rival electoral directo de NC en la isla) y C's no estuvieron de acuerdo, por lo que amagaron con retirar su apoyo al Ejecutivo en las votaciones finales si aceptaba todo lo planteado por NC. Finalmente, el

⁸⁹ Cfr. Juan José Mateo "Las cesiones del PP ...".

⁹⁰ *Ídem.*

acuerdo fue destinar 204 millones de euros para infraestructura y programas sociales en la isla, la garantía de que el PP apoyaría a NC con la tramitación de un nuevo estatuto de autonomía de la comunidad y la modificación del sistema electoral canario.⁹¹

Fue así como los gobiernos de España y México sacaron adelante sus respectivos presupuestos. Para ilustrar lo anteriormente descrito, véanse en las siguientes páginas las tablas 7 y 8 que resumen las principales demandas presupuestales iniciales de los diversos partidos políticos con el Ejecutivo y sus respectivos logros. El caso español se caracterizó por presentar la alianza más compleja en la historia de la democracia de dicho país: dos partidos marcadamente anti-independentistas (PP y C's unieron sus votos a los de dos formaciones regionalistas (UPN y Foro Asturias, aliados electorales del partido del gobierno) y tres nacionalistas (PNV, CC y NC). En México, las grandes alianzas entre partidos ya habían estado presentes. Lo que es importante destacar es que, en los contextos de gobiernos de minoría y pluralidad partidista, los partidos medianos o pequeños suelen ser los más extractivos en una negociación, además de que sus votos “valen más”. En efecto, de no haber sido por el voto solitario de NC, los presupuestos en España no hubieran prosperado.

Cabe concluir este apartado remarcando que los diputados españoles estuvieron 5 meses (de enero a mayo) sin presupuesto nuevo, tardaron casi ocho meses en ponerse de acuerdo. La iniciativa debería haberse presentado desde el 30 de septiembre como marca la ley, y se presentó hasta el 4 de abril de 2017, pues el Ejecutivo sabía que si presentaba antes su proyecto, sería rechazado. En cambio, en México se presentó y aprobó rápidamente, en 2 meses, por lo que la estabilidad del gobierno estuvo garantizada.

⁹¹ Cfr. s/a “La ejecutiva de Nueva Canarias aprueba por unanimidad apoyar los presupuestos” [En línea], España, *El País*, 28 de mayo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/politica/2017/05/28/actualidad/1495965353_373283.html [consulta: 23 de enero de 2019].

Tabla 7: Principales demandas presupuestales iniciales y logros de la negociación entre Grupos Parlamentarios y el Ejecutivo en España.

Partido	Demandas	Logros
Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Cerca de 4,500 millones de euros para cubrir, entre otras cosas, un complemento salarial; un plan contra la pobreza infantil; programa de empleos; plan de gratuidad de libros de texto, entre otros. • Reducción de impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 4,087 millones de euros aprobados para cubrir dichas demandas. • Retiro de impuestos medioambientales y sobre bebidas azucaradas, así como disminución del IVA.
Partido Nacionalista Vasco	<ul style="list-style-type: none"> • Restablecimiento de 1600 millones de euros al País Vasco por concepto del Cupo. • Recursos para obras de infraestructura y continuar con la construcción del tren de Alta Velocidad Española (AVE). 	<ul style="list-style-type: none"> • Restablecimiento de 1400 millones de euros al País Vasco por concepto del Cupo. • Compromiso de invertir 3,380 millones en infraestructura desde 2017 hasta 2023.
Coalición Canaria	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos para: el mejoramiento del sistema de financiación canario; restauración de la catedral; investigación; y potabilización de agua. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de casi 500 millones de euros para atender las demandas referidas.
Nueva Canarias	<ul style="list-style-type: none"> • 450 millones de euros para diversas obras de infraestructura en Islas Canarias. • Apoyo parlamentario en reformas electorales autonómicas 	<ul style="list-style-type: none"> • 204 millones de euros para obras de infraestructura. • No obstaculización del PP para llevar a cabo las reformas electorales.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 8: Principales demandas presupuestales iniciales y logros de la negociación entre Grupos Parlamentarios y el Ejecutivo en México.

Partido	Demandas	Logros
Partido Acción Nacional	<ul style="list-style-type: none"> Recorte de hasta 300 mil millones de pesos al gasto público. Disminución de presupuesto al INE y al Poder Judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> El recorte presupuestal se mantuvo en 239,700 millones de pesos. El Ejecutivo no concedió la disminución de presupuesto al INE ni al Poder Judicial, por lo que el PAN buscó acuerdos en esta materia con otros partidos. En acuerdo con otros partidos, ampliaron la recaudación propuesta por el Ejecutivo en 55 mil millones de pesos más.
Partido de la Revolución Democrática	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación del gasto público en programas sociales, principalmente de combate a la pobreza. Creación de un fondo de capitalidad para la CDMX por 9 mil millones de pesos. 	<ul style="list-style-type: none"> Se realizaron algunas reasignaciones en programas sociales, pero esto no correspondió a la negociación entre legisladores con el Ejecutivo. Se creó el fondo de capitalidad con 2,450 millones de pesos.
Partido Verde Ecologista de México	<ul style="list-style-type: none"> Recursos para enfrentar los efectos del cambio climático. 	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación de poco más de 36 mil millones de pesos para el anexo 16 (recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático).
Partido Nueva Alianza	<ul style="list-style-type: none"> Partidas destinadas a la educación pública. 	<ul style="list-style-type: none"> Inicialmente el Ejecutivo planteó un recorte del 14.5% al ramo de educación pública, pero finalmente tuvo un incremento de 0.7%.

Fuente: elaboración propia.

2.4 Estrategias y tácticas usadas para llegar a acuerdos

Dentro de la negociación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo está presente el conjunto de acciones meditadas por cada parte que dirigen o facilitan la consecución de los objetivos planteados. A esto se le llama *estrategia de negociación*, la cual está compuesta de distintas *tácticas*, que son los medios o pasos para llegar a un fin determinado.⁹² Identificar las estrategias y tácticas usadas (ya sea con éxito o fracaso por parte de los actores principales) ayudará a comprender mejor cómo se dio la negociación presupuestal. Primeramente, se analizarán y compararán las estrategias y tácticas de los Ejecutivos de ambos países, para después analizar las de los distintos grupos parlamentarios de oposición.

En México, la estrategia del Ejecutivo fue la que triunfó, en tanto que se mostró siempre dispuesto al diálogo, cedió ligeramente en las principales demandas del PRD, PAN, PANAL y PVEM, permitió que la bancada del PRI otorgara o reajustara mínimas cantidades en distintos ramos para no descuadrar las cifras propuestas (evitando enviar malas señales a los mercados) y, salvo los 36 votos en contra de Morena, aseguró el apoyo de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso para la aprobación del presupuesto, además del rechazo de todas las reservas presentadas (359). Cabe destacar la eficaz labor de negociación y cabildeo de la Secretaría de Hacienda, pues al igual que Montoro en España, José Antonio Meade estuvo reunido en varias ocasiones con los diversos grupos parlamentarios (e incluso grupos de interés y presión) para consensuar y conciliar las demandas diversas, obteniendo apoyos rápidamente.⁹³

Lo mismo sucedió con el Ejecutivo en España, aunque por motivos distintos. Mariano Rajoy quiso evitar a toda costa unas terceras elecciones⁹⁴ para no desgastar más al electorado, por

⁹² Cfr. Tanya Alfredson y Azeta Cungu, *Op. Cit.*, p. 7.

⁹³ s/a "Cámara de diputados aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación antes de que venciera el plazo establecido por la ley", periódico *Excélsior*, sección "Nacional", 12 de noviembre de 2016, p. 6.

⁹⁴ Las primeras elecciones se habían celebrado en Diciembre de 2015, producto de las cuales se conformó la XI Legislatura en Enero de 2016, sin embargo, el Parlamento no logró llegar a un acuerdo de investidura y las elecciones se tuvieron que repetir en Junio de ese año, dando pie a la formación de la XII Legislatura y resultando investido Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno en Octubre de 2016. La primera tarea de Rajoy como Presidente era aprobar los presupuestos para 2017, pero al haber tantas complicaciones para entrar en acuerdos y formar una mayoría sólida que respaldara las cuentas públicas, existía la opción de que

lo que sabiéndose gobernante y poseedor de la primera minoría, decidió entrar en acuerdos de forma abierta con la mayoría de los partidos políticos para aprobar los presupuestos. Estaba dispuesto a ceder en distintas demandas a cambio de apoyo al presupuesto. Comenzó asegurando el respaldo de Foro Asturias y Unión del Pueblo Navarro (3 diputados en total), confluencias del PP que apoyaron el proyecto del Presidente desde su presentación en el Congreso de los Diputados a cambio de partidas para construcción de trenes y reducir las emisiones contaminantes de carbono (total de 100 millones de euros entre ambos).⁹⁵ Posteriormente eligió a C's como principal socio, ideal por su cercanía ideológica, disposición para colaborar y número de escaños (32). Posteriormente, ante la negativa de Podemos y PSOE de entrar en acuerdos, Rajoy decidió negociar con PNV, CC Y NC, partidos nacionalistas pequeños pero suficientes para lograr la mayoría absoluta.⁹⁶ Tras las exitosas negociaciones, Rajoy sentenció: “para acordar se requiere ceder un poco, no mirar demasiado hacia el otro lado, ponerse en el lugar del otro, generosidad y grandeza”.⁹⁷

Lo anterior sugiere que adoptar una actitud conciliadora y abierta al diálogo es la mejor estrategia posible para los titulares de un gobierno de minoría, pues son los principales responsables de sacar adelante los pactos políticos que evitan la parálisis legislativa o el

el Presidente disolviera el Parlamento y convocara a nuevas elecciones, pues de no poder sacar adelante la ley más importante del año, no había muchos incentivos para que el gobierno siguiera operando. Así, una negociación presupuestal infructuosa puede llevar a la disolución de una Legislatura.

⁹⁵ Cfr. Juan José Mateo, “Las cesiones del PP...”

⁹⁶ Es interesante destacar el orden en que Rajoy eligió a sus aliados. Primero asegura a los que llegaron al parlamento en coalición con el PP, luego al más cercano ideológicamente y con mayor número de escaños, después al nacionalista de derecha con mayor número de escaños, y luego a los últimos dos nacionalistas con un solo escaño cada uno. Esto confirma lo postulado por José del Tronco sobre coaliciones: “El orden en el que se invita a los actores tiene una enorme relevancia, pues hay actores muy valiosos para la coalición que estarán más dispuestos a sumarse si otros ya dijeron que sí. A éstos es preferible no invitarlos hasta contar con los apoyos que lo motivaron a sumarse. Incluso es común que a ciertos actores sólo sea relevante invitarlos para que otros no digan que no. [...] En la conformación de una coalición, hay que evitar que alguien diga ‘no.’”. José del Tronco, Mara Hernández y Ana Solórzano, “Contexto y marco conceptual”, en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, Flasco México, Centro de Colaboración Cívica, México 2009, p. 40. Si Rajoy hubiera pactado primero con los partidos nacionalistas y al final con Ciudadanos, es posible que este último hubiera dicho que “no”, o hubiera puesto más altas sus exigencias debido a que contaba con más escaños que los partidos pequeños y en su discurso se describe como anti independentista.

⁹⁷ s/a. “Rajoy: ‘Para acordar se requiere ceder y no mirar demasiado hacia el otro lado’” [en línea], España, *El País*, 6 de mayo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/politica/2017/05/06/actualidad/1494064796_965153.html [consulta: 6 de febrero de 2019].

estancamiento de las acciones gubernativas. El uso de esta estrategia conciliadora, abierta al diálogo con cualquier formación política -más allá de ideologías- muestra que hay interés por poner en marcha el funcionamiento de la vida pública del país, tiene la ventaja de que los ciudadanos aprecien la labor política de sus gobernantes (lo que podría traducirse en resultados electorales favorables) y, si se acompaña de un equipo con suficiente capacidad de negociación, los acuerdos llegan, algunos más temprano (caso mexicano) que tarde (caso español).

Al igual que la bancada del PRI, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y su principal socio usaron la táctica de vetar una cantidad enorme de enmiendas al presupuesto. Efectivamente, 4000 enmiendas de la oposición -la mayoría de PSOE y Podemos- fueron rechazadas a través de recursos legales como vetos en la mesa de Comisión de Presupuestos, veto directo del gobierno, vetos en el pleno de la Comisión de Presupuesto (donde el PP tiene mayoría) y vetos en el pleno del Congreso.⁹⁸ Esto con el fin de evitar que alguna alteración descuadrara lo ya pactado con sus socios asegurados.

Pero no sólo el Ejecutivo, en su calidad de responsable en la formación de acuerdos, es el único que adopta la estrategia de conciliación y apertura al diálogo. Ciudadanos, principal socio del gobierno de Rajoy, también apostó por esta estrategia porque conocía las ventajas que de ella podía obtener. En un principio, Albert Rivera recomendaba al Presidente del Gobierno negociar los presupuestos también con el PSOE, identificando los puntos en común que PP, C's y Socialistas tenían. En efecto, como apunta José del Tronco en su texto sobre prácticas de negociación, el primer paso para establecer una estrategia de negociación colaborativa efectiva es identificar los intereses convergentes más allá de las posiciones y posteriormente acordar criterios objetivos para repartir los beneficios,⁹⁹ con el fin de llegar a una situación de ganar-ganar, siendo esto exactamente lo que hizo Rivera. Empero, a los socialistas no les interesó entrar en un acuerdo tripartito, por lo que C's tuvo que aceptar que Rajoy estableciera pláticas con los partidos nacionalistas (totalmente opuestos

⁹⁸ Cfr. Fernando Garea, "El PP fuerza la norma para asegurarse los presupuestos" [en línea], España, *El País*, 18 de mayo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/politica/2017/05/18/actualidad/1495121714_743395.html [consultado el 10 de febrero de 2019].

⁹⁹ Cfr. José del Tronco, Mara Hernández y Ana Solórzano, *Op. Cit.*, pp. 36-37.

ideológicamente a la agrupación de Rivera) aunque con la condición de que se le notificara en todo momento cualquier pacto al que llegasen, procurando evitar conceder beneficios exclusivos a las regiones que dichos partidos representan.

De igual manera, Rivera utilizó en varias ocasiones la amenaza de retirar su apoyo a Rajoy para impedir que el PP (azuzado por el tiempo y la urgencia de aprobar el presupuesto) concediera todo lo exigido por los nacionalistas, pero el líder de C's estaba consciente de que salirse del pacto presupuestal no le convenía. Al final, el efectivo manejo de la estrategia de negociación colaborativa y tácticas de presión selectiva hicieron que C's, en su condición de socio principal del gobierno, viera reflejado en el presupuesto sus demandas e intereses valuados en más de 4000 millones de euros, al tiempo que demostró a los votantes que la utilidad de un partido puede estar por encima de la ideología.

Contrariamente a la estrategia conciliadora de C's (pero igual de efectiva), tuvo lugar la estrategia de presión del PRD en México, quien a través de prácticas como concentraciones, movilizaciones de la militancia, protestas fuera del Congreso, desplegados en periódicos y ataques mediáticos, consiguieron incluir en el presupuesto un fondo de capitalidad de la CDMX por 2,450 millones de pesos.¹⁰⁰ La estrategia del PRD también tomó en cuenta la suma de fuerzas no sólo de grupos parlamentarios de oposición, sino de gobernadores, líderes locales, el Jefe de Gobierno de la CDMX, asambleístas y otros miembros del gobierno de la capital del país. Después de las protestas, y tras varias reuniones con el titular de Hacienda, el Ejecutivo terminó concediendo la cantidad anteriormente dicha a los perredistas, lo cual indica que la estrategia de presión acompañada de tácticas puntales bien ejecutadas son tan útiles para negociar con el Ejecutivo como la estrategia usada por C's en España.¹⁰¹

¹⁰⁰ Diario Oficial de la Federación. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017* [en línea], México, Secretaría de Gobernación, 30 de noviembre de 2016, dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016 [consulta: 24 de noviembre de 2018].

¹⁰¹ Obsérvese que la presión estuvo acompañada paralelamente de reuniones y diálogo entre diputados y gobernadores perredistas, el Jefe de Gobierno de la CDMX y el titular de Hacienda, motivo por el cual fue posible llegar a acuerdos.

Otra táctica de negociación utilizada tanto en México como en España por grupos parlamentarios -pero con resultados distintos- es la que Alfredson y Cungu denominan “táctica de apertura fuerte”, esto es, empezar la negociación con una posición o demanda mucho más alta que lo que realmente se puede alcanzar.¹⁰² El ejemplo más claro de éxito al aplicar esta táctica se tiene con Pedro Quevedo, único diputado de Nueva Canarias, quien supo aprovechar el tiempo limitado que tenía Rajoy para ganarse su voto y el hecho de que sin él, los presupuestos no se aprobarían. Por lo tanto, sus exigencias iniciales fueron sumamente exageradas, ya que su planteamiento consistió en proponer modificaciones presupuestales valuadas en más de 500 millones de euros con beneficio exclusivo para las Islas Canarias y una serie de reformas político-electorales que, con la aprobación del PP en el Congreso, le darían mayor protagonismo al partido canario en su territorio en detrimento de su rival principal, CC. Como ya se indicó en el apartado anterior, la ganancia final para Pedro Quevedo fueron 204 millones de euros y la no obstaculización del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso frente a las reformas mencionadas. Fue una gran ganancia para un partido con un solo escaño (en comparación de otros con mejores números) pues logró aprovechar la necesidad del Ejecutivo e implementar exitosamente la táctica de apertura fuerte, misma que fue complementada con el acto de presentar una enmienda de totalidad durante la primera votación. Esta acción tuvo como consecuencias un mayor protagonismo para NC en la negociación (evitó que el partido se diluyera en las negociaciones del PP con C’s, PNV y CC), mayor popularidad para el diputado Quevedo frente a sus electores y la oportunidad de obtener un acuerdo económico rentable.

En contraste, el PAN no tuvo tanto éxito al momento de aplicar exactamente la misma táctica frente al Ejecutivo. Su gran demanda era reducir el recorte presupuestal hasta en 300 mil millones de pesos, pero era una exigencia bastante alta para el equipo negociador de Peña Nieto en virtud de que, al momento de preparar el proyecto, ya se había hecho un esfuerzo grande en ajustar las cuentas con respecto al año anterior, de manera que recortar aún más era un planteamiento que definitivamente no tenía cabida y contravenía los intereses del gobierno. Por tanto, lo único que pudo conseguir el PAN fue entrar en acuerdos con otros legisladores para ajustar cuentas en partidas específicas. La existencia de pluralidad partidista

¹⁰² Tanya Alfredson y Azeta Cungu, *Op. Cit.* p. 7.

y la correlación de fuerzas en el Congreso mexicano son factores que también influyeron en el fracaso de la estrategia del PAN, ya que el PRI tuvo la posibilidad de entrar en acuerdo con otros partidos y asegurar la mayoría absoluta antes de conceder a los blanquiazules sus exigencias.

Podría retomarse el caso del PRD mencionado anteriormente, ahora como ejemplo de éxito al momento de aplicar la táctica de apertura fuerte, pues demandaban 9 mil millones de pesos para el fondo de capitalidad, y aunque al final consiguieron únicamente 2,450 millones, puede considerarse un éxito el conseguir dicha cantidad cuando inicialmente ni siquiera estaba considerada por el Ejecutivo.

Como puede observarse, la participación de los partidos pequeños en la negociación fue importante en el caso mexicano mas no crucial como en el español. Esto se debió en gran medida al número de escaños con los que contaban de las primeras minorías y sus aliados. En este escenario, PRI estaba más cercano a la mayoría absoluta que el PP, por lo que aliarse con PVEM y PANAL le bastó, aunque PAN y PRD no quisieron quedarse fuera de la discusión y decidieron entrar en acuerdos, cada cuál con sus distintas estrategias. Al partido de Rajoy, por su parte, se le habría facilitado el panorama ampliamente de haber conseguido el apoyo de PSOE, pero nunca pudieron llegar a un acuerdo efectivo y duradero, por lo que tuvo lugar la compleja negociación y las grandes cesiones a los distintos partidos minoritarios.

Capítulo 3. Negociación, confrontación y acuerdo entre grupos parlamentarios para distintos temas presupuestales

Entendida la relación Ejecutivo-Legislativo en la negociación presupuestal, ahora cabe comprender la dinámica existente únicamente dentro del poder Legislativo. En efecto, dado que el Ejecutivo no puede estar presente en todas las negociaciones y es obligación de los diputados sacar adelante los presupuestos, se configura un conjunto de interacciones distintas a las analizadas en el capítulo anterior cuyo estudio sirve para comprender de mejor manera el tema principal de la presente investigación. Esta dinámica engloba las interacciones (confrontaciones, acuerdos, resoluciones) que tienen lugar en las comisiones y el pleno de la Cámara de Diputados en torno a distintos temas presupuestales. A continuación se presenta la dinámica de negociación entre diputados que tuvo como fin aprobar los presupuestos en los rubros de gasto social, gasto en seguridad, gasto en educación y gasto en vivienda. Dichos temas se seleccionaron en virtud de que fueron polémicos en la relación entre diputados, demuestran la existencia de dificultades al momento de negociar y la manera en que se superan las mismas, además de que se encontraron varias similitudes y diferencias en los países estudiados con respecto a cómo los legisladores actuaron alrededor de los mismos.

3.1 Dificultades para revertir acuerdos previos

Es posible que en las negociaciones dentro del Legislativo suceda que un diputado miembro del partido gobernante no encuentre apoyos por parte de su misma bancada para sacar adelante alguna demanda. Caso ilustrativo es el del legislador Marco Antonio García (PRI) en México, quien pugnó por proteger e incrementar el gasto social, específicamente en salud, a pesar de las condiciones económicas del país que motivaban los recortes propuestos por el Ejecutivo. Tras proponer aumentos a la infraestructura hospitalaria y para la atención de enfermedades epidémicas, sus demandas fueron ignoradas incluso por la bancada priista.¹⁰³ Esto fue así porque, desde la Secretaría de Hacienda, ya se había acordado con diputados que la Secretaría de Salud ejercería un 7.86% menos de recursos (10, 399 millones de pesos) pero tendría aumentos para programas específicos, por ejemplo, para la prevención de

¹⁰³ s/a “Pese a las difíciles condiciones económicas del país, es necesario proteger el gasto en salud” periódico *Ovaciones*, sección “Nacional”, 10 de septiembre de 2016, p. 3.

enfermedades; para salud materna, sexual y reproductiva; para el programa de inclusión social PROSPERA; para el programa de fortalecimiento de la atención médica; y para el seguro popular.¹⁰⁴ Esta situación enseña que, cuando el Ejecutivo ya aseguró con la fracción de su partido no modificar algún rubro presupuestal, muy difícilmente la propuesta de un solo diputado tendrá la fuerza suficiente para revertir dicho acuerdo.

Otro ejemplo que comprueba lo anterior es el del Presidente de la Comisión de Desarrollo Social, Javier Guerrero García (PRI), quien alertó de los recortes a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y a programas sociales por 4 mil millones de pesos, argumentando que el Seguro de Vida para Jefas de Familia, el Fomento a la Economía Social o la Pensión para Adultos Mayores (entre otros) se verían sumamente afectados. Ante esto, propuso a otros miembros del Congreso incorporar una observación en la opinión técnica del presupuesto para pedir que se cumpliera con la disposición del artículo 20 de la Ley de Desarrollo Social, la cual indica que el presupuesto no puede ser impactado negativamente, sino recibir un crecimiento respecto al comportamiento del PIB.¹⁰⁵ Nuevamente, la propuesta fue desechada.

Tampoco prosperaron las demandas del PAN y Morena en ese mismo rubro, pues ante sus planteamientos de ampliar el presupuesto para combatir el sobrepeso, obesidad y diabetes, solo se encontraron con el rechazo de la mayoría priista. Y si bien esto se debe a los pactos entre el Ejecutivo y su propia fracción, también debe reconocerse que en una negociación hay asuntos de suma cero (situación en la que lo que gana uno lo pierde el otro), como el caso del presupuesto, donde el conflicto es más susceptible de aparecer. Dado que la situación de gobierno de minoría obliga al Ejecutivo y a su partido en el Congreso a hacer varias concesiones, el ejercicio de ceder constantemente puede causar molestia. Por lo tanto, se tiende a optar por imponerse en cuanto se tenga la oportunidad.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Cfr. Leopoldo Hernández, "Sector Salud, con 7.86% menos de recursos", periódico *El Economista*, sección "Política", 9 de septiembre de 2016, p. 48.

¹⁰⁵ Cfr. s/a "Diputado alerta recortes a Sedesol", periódico *El Universal*, sección Nación, 2 de noviembre de 2016, p. 7.

¹⁰⁶ Donde sí hubo acuerdo por parte de todos los grupos parlamentarios y sin la necesidad de consultar con el Ejecutivo fue en la asignación por 9000 millones de pesos al Fondo para el Fortalecimiento de Infraestructura Estatal y Municipal (Fortalece), coloquialmente conocido como el "fondo moche". Este fondo perteneciente al Ramo 23 del presupuesto tiene como fin que cada uno de los 500 diputados maneje una cantidad cercana a los 18 millones de pesos para asignarlos a su criterio para proyectos de estados y

Algo similar ocurre en el Parlamento español. En el capítulo anterior se mencionó que el Ejecutivo en España usó todo tipo de recursos legales para desechar la mayoría de las enmiendas de los grupos de oposición, evitando ceder más de lo que ya había hecho. Sin embargo, en el Pleno (durante las votaciones finales) fue posible que el PSOE, como partido de oposición, de último minuto consiguiera aprobar 3 de sus más de 1800 enmiendas al presupuesto, convenciendo a la mayoría de los partidos de votar a favor de las mismas. Una de ellas se refiere al gasto social, específicamente a la incorporación de personal en sociedades estatales, fundaciones públicas y otras entidades del sector público. Presumiblemente, esto fue posible porque ya había habido un acuerdo anterior entre C's y PSOE en este rubro, y aunque no está documentado cómo el PP accedió a pasar la enmienda, podría suponerse que C's, en su calidad de socio principal, logró convencerle, además de que el costo para los populares de aceptar esta enmienda era muy bajo.¹⁰⁷

A pesar de las pequeñas concesiones del PP a otros partidos, los acuerdos con C's fueron los más relevantes. El gasto social lo resolvieron, a diferencia de México, sin tantas complicaciones. Pactaron 1650 millones de euros para partidas sociales, y lo referido en el capítulo anterior para complementos salariales; 480 millones de euros para la tarifa plana de autónomos; 340 para luchar contra la pobreza infantil; y 230 para aumentar los permisos parentales. Todas las enmiendas que se presentaron por parte de otros grupos parlamentarios para modificar estos acuerdos fueron rechazadas. El resultado consistió en que el gasto social fuera la partida más grande del presupuesto aprobado, rondando en poco más de 179 mil millones de euros.

3.2 Búsqueda de puntos en común entre partidos muy opuestos

La negociación presupuestal en el tema de seguridad en España demostró algo poco esperado. Sucedió que, a pesar de la negativa de Unidos Podemos de avalar las cuentas públicas, pactó en comisiones con diputados del PP y Ciudadanos introducir una enmienda transaccional en

municipios. En un principio el PAN reprochaba al PRI que propusiera modificar el presupuesto con el objetivo de incluir ese fondo porque se prestaba a prácticas de corrupción debido a la discrecionalidad en su uso, pero todas las bancadas terminaron aceptando en virtud de que se emitirían unas reglas de operación por parte de la SHCP para su adecuado ejercicio. *Cfr. s/a "Fondo moche será de 18 millones de pesos para cada diputado", periódico El Economista, sección Política, 11 de noviembre de 2016, p. 5.*

¹⁰⁷ *Cfr. Juan José Mateo, "Las cesiones del PP..."*

los presupuestos para dotar con 100,000 euros la creación de una plataforma tecnológica para atender a los afectados e investigar sobre perfiles genéticos en relación con el caso de los bebés robados. Si bien es cierto que la formación morada pedía un millón de euros para esta partida, sólo pudo conseguir 100,000. Este fue el primer acuerdo significativo que habían alcanzado el PP y Podemos, aunque no el único, pues para sorpresa de todos, también acordaron enmiendas para dedicar 300,000 euros a financiar chalecos antibalas para las fuerzas de seguridad del Estado.¹⁰⁸

Lo anterior sugiere que, a pesar de que se vota en contra, es posible llegar a acuerdos en partidas específicas debido al particular proceso de aprobación que existe en España. Por el motivo de que Podemos insistía en su rechazo a aprobar los presupuestos y su oposición a negociar con el Ejecutivo, la formación morada se ocupó en presentar una enmienda a la totalidad de las materias en ellos incluidos, así como en las más de 300 votaciones ramo por ramo. Sin embargo, este mismo hecho de votar partida por partida permitió que, durante la etapa de revisión en comisiones, entre diputados acordaran modificar cantidades puntuales y votar juntos a favor de esa partida. Este suceso mostró que no es obligatorio estar de acuerdo en la totalidad del presupuesto para poder modificar, al menos, una partida. Dicha situación se presentó igual con PSOE, cuyos diputados lograron acordar en comisiones que una enmienda al presupuesto fuese aprobada para financiar un programa para el apoyo a víctimas de agresiones y abusos sexuales.¹⁰⁹

Por su parte, en México se presentaron otros fenómenos diferentes cuando se negoció el gasto presupuestal en seguridad. En primer lugar, pareciera que los montos en este rubro o ya estaban comprometidos o hubo poco interés en modificarlos, pues la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena) solicitó un monto de 585 millones de pesos para echar a andar un programa de investigación sobre el ciberespacio y para garantizar la seguridad de su intranet, pero ningún legislador retomó la petición. En segundo lugar, la Secretaría de Gobernación eliminó completamente el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia, en el cual ya se habían invertido 10 mil millones de pesos en lo que iba del

¹⁰⁸ *Ídem.*

¹⁰⁹ *Ídem.*

sexenio. De igual manera, a esa misma institución se le aplicó un recorte de 952 millones de pesos en subsidios para seguridad que reciben estados y municipios,¹¹⁰ siendo esos recortes avalados por el Congreso.

Empero, los diputados del PAN resaltaron ante los otros grupos parlamentarios que era necesario destinar recursos suficientes en materia de seguridad pública en el presupuesto. No era un tema que podía dejarse a la deriva. El diputado Marko Cortés se dio cuenta de que el proyecto de presupuesto del Ejecutivo no contemplaba alguna cantidad para el Programa Nacional de Prevención del Delito, siendo que para 2016 se habían asignado 2000 millones de pesos. Después de argumentar que en homicidios dolosos, a nivel nacional se habían registrado 1,441 casos en enero y 1,938 en agosto, (además de dar otras fuertes cifras de extorsiones y robos de autos)¹¹¹ consiguió que la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados acordara al menos la revisión del rubro de gasto en seguridad e hiciera un llamamiento a las bancadas para analizar la minuta sobre el Mando Mixto. El legislador Francisco Martínez Neri reconoció que la situación de inseguridad era preocupante y se comprometió a revisar el presupuesto para ver de qué manera podría incidir.

Al final, se acordó en la JUCOPO aprobar 27.9 millones más para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres –que serán ejercidos por la Secretaría de Gobernación– pero nada más. A pesar de que fue un tema polémico, no hubo reasignaciones considerables en materia de seguridad, además de que se mantuvieron muy discretas las negociaciones. Podría pensarse que, como indica Sarah Binder, la negociación se mantiene en secreto para no afectar la legitimidad de los negociadores, para que la ciudadanía no se de cuenta de las concesiones de algunos diputados o miembros del gobierno y así evitar que esto mine su imagen pública, pues “mientras más transparente es el proceso legislativo, mayor disgusto público hay por el Congreso”.¹¹² Quizá, para este caso, la transparencia no favorezca a la negociación presupuestal (ni en España ni en México), porque los legisladores, sabiéndose observados por la opinión pública, estarán más dispuestos a mantener posiciones que solo

¹¹⁰ Cfr. s/a “Desaparecen programas de Seguridad en el Presupuesto”, periódico *Milenio*, sección “Política”, 11 de septiembre de 2016, p. 8.

¹¹¹ Cfr. Leopoldo Hernández, “PAN alerta sobre recortes en materia de seguridad”, periódico *El Economista*, sección “Política”, 10 de octubre de 2016, p. 47.

¹¹² Sarah Binder y Frances E. Lee. *Op Cit.*, p. 63.

busquen agrandar o no disgustar a los ciudadanos, además de que se pone en tela de juicio lo que los negociadores están dispuestos a ceder a cambio de una exigencia satisfecha.¹¹³

En materia de gasto social, en México, los legisladores del PAN se plantearon desde un inicio entrar en diálogo con otras fuerzas políticas para hacer más recortes a lo propuesto por el Ejecutivo. Específicamente, su coordinador Marko Cortés buscaba disminuir la deuda y evitar el crecimiento del gasto gubernamental, pero sin soslayar el gasto social. A su vez, el PRD quería incrementar el mismo gasto (principalmente en educación, salud, y desarrollo social) al tiempo que coincidía con la postura del PAN referente a la eliminación de los gastos excesivos del gobierno.¹¹⁴ Encontrando estas demandas en común, dichos partidos se unieron y entraron en pláticas con los coordinadores de las fracciones del PRI en el Senado y Cámara de Diputados, Emilio Gamboa y César Camacho, respectivamente, para llegar a un acuerdo sobre la modificación del gasto burocrático y transferencias a programas sociales.

El resultado de la reunión anterior fue un acuerdo tripartito en el que ambas cámaras aceptaban renunciar a sus incrementos contemplados en el proyecto presupuestal del Presidente Peña Nieto y transferir esa cantidad a distintos rubros del gasto social, principalmente programas de combate a la pobreza. Este acuerdo prosperó porque ya se habían presentado críticas al Poder Legislativo por elevar sus recursos para 2017 frente a los recortes en áreas prioritarias como educación o salud, por lo que comunicar a la opinión pública que 543 millones de pesos no irían a bolsillos de los congresistas sino a programas sociales aplacaría a las voces detractoras, mientras que PAN y PRD verían satisfechas parte de sus demandas.¹¹⁵

Sin embargo, de último momento, consensuadamente y sin justificación alguna, ambas Cámaras sí aumentaron su gasto: 0.9 % los diputados (un total de 7,629 millones de pesos para ejercer) y 2.7% los senadores (4,541 millones de pesos). Tales porcentajes sugieren que

¹¹³ Cfr. *Ibid*, p. 64.

¹¹⁴ Sobre esto, Francisco Martínez Neri aclaró que “el PRD pondrá énfasis en que disminuya el gasto corriente del Gobierno, que no baje el presupuesto de los programas sociales, se revise el precio de los combustibles y se bajen los sueldos de la alta burocracia”. Imelda García, *Op. Cit.* p. 13.

¹¹⁵ No se cumplieron todas las demandas de PAN y PRD porque no hubo más recortes a la alta burocracia, como exigían otros legisladores de estos partidos (por ejemplo Miguel Barbosa y Fernando Herrera). Esto fue lo único que pudieron conseguir.

el acuerdo fue únicamente para apaciguar las críticas mas no para implementar un beneficio social mayor, pero demuestran cómo partidos de ideologías aparentemente muy alejadas buscan puntos en común y logran entrar en acuerdo.¹¹⁶

3.3 Efectos de una hábil discusión

Dentro de la negociación de los montos por la educación, tanto en España como en México se presenta el concepto de *discusión* que utiliza Bernard Manin para desarrollar uno de los principios de gobierno representativo. Dicho concepto se refiere a “un tipo de comunicación que en al menos una de las partes a) trata de producir un cambio en la posición de la otra parte, y b) lo realiza empleando propuestas que son impersonales o que están relacionadas con el futuro a largo plazo”.¹¹⁷ La discusión se distingue del regateo en cuanto este último busca convencer mediante recompensas o amenazas que afectan intereses personales.

Justamente, el diputado Francisco Martínez Neri aplica el concepto referido al comenzar con la que fue una de las negociaciones más polémicas entre los legisladores. El coordinador de la bancada del PRD denominó “ridículo”¹¹⁸ el recorte a la educación por más de 37 mil millones de pesos que proponía el Ejecutivo (siendo la segunda disminución más grande de todas las propuestas), además de señalar que sería inadmisibles dicha reducción. Planteada así la *discusión*, delegó a la diputada Hortensia Aragón (PRD), Presidenta de la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, la responsabilidad de sacar adelante una propuesta de modificación para esa partida. La diputada tuvo a bien reunirse inicialmente con funcionarios de la SEP (Otto Granados, subsecretario de Planeación e Irma Gómez, oficial mayor) para compartir sus preocupaciones sobre los recortes en el sector antes mencionado, acordando rechazar tales medidas.

Posteriormente, la diputada Hortensia Aragón propuso una serie de recortes a la Cámara de Diputados, al INE, al Poder Judicial y a la Presidencia de la República porque sus gastos eran

¹¹⁶ s/a “Se aprueban los salarios de la alta burocracia” periódico *Reforma*, sección “Nacional”, 12 de noviembre de 2016, p. 1.

¹¹⁷ Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2008, pp. 242-243.

¹¹⁸ s/a “Martínez Neri critica el recorte al gasto en educación”, periódico *El Universal*, sección “Nación”, 19 de septiembre de 2016, p. 12.

excesivos, y dicho ahorro podría incluirse en la partida de educación. De manera similar, el diputado Vidal Lleneras (Morena) propuso en un foro reasignar 137 mil millones de pesos a educación y salud, recortando en servicios personales, órganos autónomos y adeudos de ejercicios fiscales anteriores.¹¹⁹ Había, pues, unidad de intereses en torno a este tema; incluso se unió Movimiento Ciudadano en la defensa de los recursos para la educación.¹²⁰ De esta manera, y conjuntando los intereses en común, la Comisión de Educación aprobó por unanimidad y entregó al Presidente de la Comisión de Presupuesto, Alfredo del Mazo, la opinión respecto al proyecto de Presupuesto de Egresos, en la que se propuso disminuir en 50% el recorte al rubro mencionado.

Finalmente, Del Mazo anunció que la Secretaría de Educación Pública tuvo una reasignación de 1,951 millones de pesos, llegando a un total a ejercer para 2017 de 267,655 millones de pesos, pero no hubo recortes en los rubros señalados previamente por Hortensia Aragón.¹²¹ De cualquier modo, tanto la discusión como la negociación fueron exitosas gracias a los acuerdos entre legisladores.

Similarmente, para el caso español, la negociación y la discusión rindieron frutos en la aprobación del gasto en educación porque tuvieron que entrar en acuerdo varios partidos políticos para sacar adelante este rubro, pero, como en el apartado anterior, la línea principal de negociación que se desarrolló en el Congreso de los Diputados de España fue impuesta por la alianza PP-C's. Entre ellos pactaron, a diferencia del caso mexicano, un aumento de 1.7% en este rubro, para ejercer en total 2,525 millones de euros.¹²² El grueso del gasto (60%)

¹¹⁹ s/a "Lleneras propone reasignar 137 mil 393 millones de pesos del presupuesto", periódico *Ovaciones*, sección "Política", 1 de octubre de 2016, p. 3.

¹²⁰ Aquí se fue forjando la alianza del PRD-MC que terminaría siendo la coalición "Por México al Frente", que integraría a PAN-PRD-MC y propondría como candidato presidencial a Ricardo Anaya para las elecciones de 2018. De las alianzas legislativas pueden surgir alianzas electorales.

¹²¹ Cfr. s/a "Del Mazo anuncia montos finales del Presupuesto", periódico *El Economista*, sección "Política", 11 de noviembre de 2016, p. 4.

¹²² Véase la tabla 4 del capítulo 2. Estos acuerdos se lograron durante las distintas reuniones de los equipos de trabajo de C's con el PP para afinar la propuesta de presupuesto antes de presentarla ante el Congreso, pero es importante mencionar que ya existía un antecedente de acuerdo entre estos partidos en materia educativa. Dicho antecedente fue el pacto de investidura que firmaron Rajoy y Rivera en agosto de 2016, el cual incluía 11 medidas en el rubro de educación que deberían cumplirse durante el periodo de gobierno de Mariano Rajoy, entre las cuales destacan: aumento de becas de excelencia, desarrollo de un plan estratégico de convivencia escolar, elaboración de un plan de gratuidad de libros de texto, refuerzo del programa de lucha contra el fracaso escolar, entre otros. Cfr. s/a, "Las 150 medidas del pacto de investidura del PP y Ciudadanos"

se destinó a becas generales y de movilidad, mientras que 30 millones están reservados para un plan contra el fracaso escolar que el gobierno ultimó con C's y que pretendía dar solución a las tasas de reprobados de curso que situaban al país europeo a la cabeza de la OCDE en repetición escolar. PNV, CC y NC simplemente dieron el visto bueno a estas partidas.

Cabe mencionar que la tercera y última de las enmiendas que logró pasar PSOE a los presupuestos tuvo que ver precisamente con el gasto en educación: consiguió que el Pleno (previo trabajo en comisiones con el PP, C's y CC) concediera beneficios fiscales para la aportación al fondo de becas Soledad Cazorla.¹²³

3.4 Negociaciones infructuosas

Según el académico Noel Ramírez, es posible saber que una negociación fracasa cuando no se resuelve el conflicto que motivó a las personas a negociar, siendo las causas de dicho malogro la falta de preparación de los negociadores¹²⁴ o la carencia de valor que haga atractivo llegar a un acuerdo, es decir, que la situación no sea de tanto interés como para que los negociadores decidan retirarse.¹²⁵ Tanto en España como en México, los presupuestos no fueron favorables para la vivienda a causa de negociaciones infructuosas motivadas por la falta de interés por parte de la mayoría de los legisladores. A pesar de que en las Comisiones de Presupuesto de las Cámaras de ambos países se defendieron posturas para mejorar el gasto en vivienda, al final triunfaron los recortes a dicho rubro.

En España, desde la propuesta presupuestal de Rajoy, “la política de vivienda contó con una disminución del 20% con respecto a 2016. De ese total, el 95.7% correspondió a dotaciones

[en línea], España, *El País*, 29 de agosto de 2016, dirección URL: https://elpais.com/politica/2016/08/28/actualidad/1472390072_203982.html [consulta: 13 de marzo de 2019].

¹²³ Cfr. Juan José Mateo, “Las cesiones del PP...”

¹²⁴ Entre los elementos que configuran la falta de preparación de los negociadores se encuentran las planificaciones deficientes, defectos en la comunicación y mala gestión del personal. Cfr. Scott Moeller, *et.al*, *Why deals fail & how to rescue them*, The Economist Books, Londres, 2016, p. 15

¹²⁵ Cfr. Noel Ramírez, “Cuándo y por qué fracasan las negociaciones” [en línea] Opinión, *El Nuevo Diario*, 2 de enero de 2019, dirección URL: <https://www.elnuevodiario.com.ni/blogs/articulo/2234-cuando-que-fracasan-negociaciones/> [consulta: 14 de abril de 2019].

para la promoción, administración y ayudas para rehabilitación y acceso a la vivienda”¹²⁶. En esta ocasión, ni Podemos ni PSOE lograron incluir alguna enmienda a pesar de habérselo propuesto¹²⁷, C’s estuvo de acuerdo con el recorte y el resto de los partidos regionalistas fueron indiferentes en el presente rubro, pues sus intereses estaban puestos en las demandas locales que exigirían al PP. Es posible inferir que la falta de interés por parte de la coalición mayoritaria conformada por C’s y PP para aceptar enmiendas en el tema de vivienda se debió a que ya tenían sus cuentas pactadas, además de que era de absoluta prioridad sacar adelante los acuerdos con Coalición Canaria y Nueva Canarias para aprobar los presupuestos. Probablemente, si estos últimos partidos hubieran tenido demandas relativas a la mejora del gasto en vivienda, dicho rubro hubiera tenido mayor relevancia para los negociadores del PP.

En México, el proceso de negociación de gastos en vivienda por parte de los diputados fue muy similar al caso español, al igual que los resultados. Dicho proceso comenzó con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano sufriendo un recorte de 9 mil 644 millones 547 mil pesos, con impacto directo en la construcción de casas, programas de financiación de hogares y servicios a la comunidad. A diferencia de los funcionarios de la SEP que, como se vio en el apartado anterior, tuvieron un papel proactivo en las negociaciones y discusiones dentro del Legislativo, ningún funcionario de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) intervino para intentar defender su presupuesto ni hubo quien tuviera algún acercamiento con legisladores.

¹²⁶ s/a “La dotación para política de vivienda baja un 20% en 2017, hasta los 467 millones” [en línea], España, *El País*, 5 de abril de 2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/04/04/vivienda/1491318871_878412.html [consulta: 22 de febrero de 2019].

¹²⁷ En la Comisión de Presupuesto, diputados de PSOE y Podemos presentaron más de 20 enmiendas al presupuesto en materia de vivienda, pero todas fueron rechazadas. Incluso algunos legisladores del Grupo Parlamentario Mixto y de Esquerra Republicana Catalana (ERC) impulsaron varias enmiendas al presupuesto con el fin de incrementar recursos a proyectos de rehabilitación y adecuación de casas para personas con discapacidad, pero no lograron convencer a la coalición mayoritaria conformada por PP y C’s para aprobar sus enmiendas. Véase: Boletín Oficial de las Cortes Generales, *Enmiendas al articulado presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017*, Congreso, Serie A, 11 de mayo de 2017 [en línea], Dirección URL: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-6-7.PDF [consulta: 10 de enero de 2019].

Sin embargo, la Comisión de Vivienda fue la única instancia que intervino para defender el presupuesto en materia, advirtiendo que el recorte planteado afectaría a cerca de 56 mil 240 personas. La titular de dicha Comisión, Alma Carolina Viggiano, inició el diálogo con la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, así como con organismos de vivienda para hacer un análisis que permitiese persuadir a los otros diputados para aprobar un ajuste favorable en dicha partida.¹²⁸ La diputada, posteriormente, llamó a las diferentes fuerzas políticas de la Cámara a apoyarla con la defensa del gasto de este derecho social y aprobó un documento de opinión al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, donde solicitó a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública mantener los recursos asignados a este rubro igual que en 2016.

Desafortunadamente, la iniciativa de esta diputada no encontró respaldo alguno, ni siquiera de la misma titular de la Sedatu, Rosario Robles, quien públicamente aceptó el recorte al mismo tiempo que renunciaba a cabildear o buscar algún tipo de apoyo en el Congreso para mejorar la situación financiera de su institución. Esto es muestra de la lealtad, disciplina o simplemente respeto a las decisiones tomadas por el Ejecutivo, factores que influyeron en la aprobación del presupuesto en vivienda tal y como lo propuso el Presidente. Es posible añadir otros factores que contribuyeron a esta negociación infructuosa, como la mayor relevancia de temas distintos al de vivienda que captaron la atención de los legisladores, por ejemplo, la negociación del Fondo Fortalece que se explicó anteriormente, las pugnas por el gasto en educación, la discusión por los montos a programas sociales, o la disputa por el fondo de capitalidad en CDMX.

Cabe concluir este capítulo indicando que la Cámara de Diputados de México resolvió únicamente 9.2% de las demandas de recursos que se le acumularon en las últimas semanas antes de aprobar el PEF. La Comisión de Presupuesto recibió de legisladores, gobernadores, presidentes municipales y organizaciones sociales, solicitudes de recursos por un monto total de 735, 413 millones de pesos, pero sólo reasignó 67, 707 millones de pesos. Es importante destacar que los propios legisladores fueron los que más demandas realizaron, dado que entregaron 27,921 peticiones con un saldo de 311, 428.4 millones de pesos; de esa cantidad,

¹²⁸ s/a “Comisión de vivienda promete defender el presupuesto en materia”, periódico *Milenio*, sección “Política”, 21 de septiembre de 2016, p. 14.

consiguieron únicamente 8,966.2 millones.¹²⁹ La razón por la que se presentaron así las cosas fue, según el dictamen emitido por la Comisión de Presupuesto, que muchas de las solicitudes no contaban con los criterios técnicos necesarios para que pudieran destinárseles recursos; sólo 611 proyectos fueron aprobados.

En contraste, la Comisión de Presupuestos de España aprobó en total la incorporación únicamente de 7 enmiendas (de 4000 presentadas) al proyecto de los presupuestos: 3 del PSOE, una de Unidos Podemos, una de UPN y dos de C's-PP (las cuales incluían las demandas de PNV, CC y NC). Esto indica que en los sistemas parlamentarios, una vez alcanzados los pactos necesarios para formar mayoría y sacar adelante los presupuestos, muy difícilmente se abrirá un espacio de participación para las minorías restantes –en caso de que quieran participar-. En los sistemas presidenciales, como se pudo ver anteriormente, es más factible que las minorías tengan un poco de mayor juego en la negociación presupuestal, pues entran en acuerdo con otros partidos, no necesariamente con el del Presidente.

¹²⁹ Cfr. s/a “Solicitudes de recursos fueron rechazadas por fallas técnicas”, periódico *Reforma*, sección “Nacional”, 14 de noviembre de 2016, p. 12.

Capítulo 4. Negociación y cabildeo de los grupos de interés en la negociación del presupuesto

En el presente apartado se analiza el proceso de negociación presupuestal que vincula al Poder Legislativo con los distintos grupos de interés. Como se adelantó en la introducción, a estos grupos los entiendo como aquel conjunto de personas que se asocia para influir en las decisiones de los poderes públicos con el fin de satisfacer sus intereses y agregar sus demandas en las políticas estatales, usando en ocasiones estrategias de persuasión o de presión.¹³⁰ Los actores más importantes encontrados en esta investigación fueron los funcionarios públicos de estados, comunidades autónomas y municipios (entidades subnacionales); los integrantes del poder judicial; el sector empresarial; y las Organizaciones no Gubernamentales (ONGS) junto a los sindicatos. Todos estos grupos tienen en común una acción en particular, a saber, el cabildeo con los diputados, pues tanto en México como en España, cada uno de aquéllos tuvo reuniones con distintos legisladores –principalmente presidentes de comisiones del tema de interés- para presentarles sus demandas presupuestales y tratar de convencerles de que sus peticiones fueran plasmadas en las cuentas públicas.

La literatura indica que el cabildeo puede ser directo (interno) o indirecto (externo).¹³¹ El primero recibe ese nombre porque opera directamente ante el actor político sobre el que se desea influir y tiene lugar en su ámbito de trabajo, de manera que este concepto engloba acciones como encuentros informales, entrevistas, llamadas telefónicas, envío de cartas o correos electrónicos, invitaciones a comidas, participaciones en foros y audiencias públicas, entre otros.¹³² El cabildeo indirecto es aquel que tiene como fin influir en la percepción de los ciudadanos sobre la labor gubernamental, específicamente a través de actos como inserciones pagadas en los diarios, conferencias, boletines de prensa, declaraciones ante los medios de comunicación, levantamiento de encuestas de opinión y difusión de spots.¹³³

¹³⁰ Cfr. Lorenzo Arrieta Ceniceros y Edgar R. González Castillo, *Op. Cit.* p. 62.

¹³¹ Cfr. Walter Astié-Burgos, *Lobby y democracia. Lo positivo y lo negativo del cabildeo*, Siglo XXI, México, 2011. p. 200.

¹³² *Ídem.*

¹³³ Cfr. Luis Rubén Hernández Gutiérrez, *La institucionalidad del Congreso mexicano en gobiernos sin mayoría. Grupos de interés y negociación política en la LXII Legislatura*, Tesis de Maestría, UAM, México, 2019, p. 52.

Directo o indirecto, el cabildeo funge como paso previo de la negociación, pues de su eficacia dependerá que los legisladores consideren apoyar las demandas de los grupos de interés y se sienten a entrar en acuerdos sobre los temas que aquéllos proponen para que, posteriormente, las iniciativas que sean motivo de la atención de dichos actores sean aprobadas o no.

4.1 Cabildeo directo e indirecto de entidades subnacionales

4.1.1 Casos de cabildeo directo infructuoso y exitoso

La categoría *entidades subnacionales* se refiere a todo tipo de instituciones públicas y representantes de las mismas que son parte de un municipio, estado o comunidad autónoma, abarcando desde un regidor hasta un gobernador. La extensión de esta categoría no es gratuita, ya que todas las entidades que abarca son susceptibles de negociar con diputados alguna partida presupuestal. En ambos países está permitido y ya es una costumbre.

Por ejemplo, en México, presumiblemente, los gobernadores y mandatarios municipales son tomados en cuenta desde un inicio en la elaboración del proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo Federal, por lo que debería ser poco factible que pidieran ampliaciones presupuestales.¹³⁴ Sin embargo, año con año se presenta la famosa “pasarela” de funcionarios públicos de entidades subnacionales en los pasillos de San Lázaro para buscar la ampliación de asignaciones en sus cuentas públicas. Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda suele ocupar una oficina en la Cámara de Diputados para dedicarse exclusivamente a la negociación del presupuesto. Allí suelen atender a los presidentes municipales que buscan cabildar recursos.¹³⁵ En su búsqueda por convencer a Hacienda y a los diputados federales de aprobar recursos para proyectos de infraestructura (a través del ramo 33) llegan alcaldes pensando que con presentar un proyecto de petición –muchas veces carente de criterios

¹³⁴ Recordar que los procesos de elaboración y aprobación de los presupuestos en España y México están ilustrados en los esquemas 1 y 2 respectivamente, en el capítulo 1 de este trabajo. Es importante destacar que durante el tiempo en el que el Ejecutivo está elaborando el proyecto, existe la oportunidad de que los grupos de interés conozcan las intenciones e intereses del Presidente en su propuesta, ya sea mediante sus declaraciones en los medios o a través de reuniones privadas con él o con miembros del equipo de Hacienda. Esto ayuda a que los grupos de interés consigan información valiosa para preparar sus argumentos y estrategia de cabildeo.

¹³⁵ Cfr. s/a “Negociación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”, periódico *El Economista*, sección “Economía”, 22 de septiembre de 2016, p. 39.

técnicos- podrán asegurar que sus demandas sean satisfechas. La espera en el espacio legislativo para que los interesados sean atendidos llega a ser incluso de varios días. El diputado Jesús Valencia (PRD) explica en entrevista que hay dos tipos de presidentes municipales negociadores: “los que están bien con su diputado federal o con su gobernador y difícilmente lo vamos a tener aquí, y los que están en el abandono total y de paso no pertenecen al mismo grupo que su gobernador, por lo que es inevitable que ese presidente no lo tengamos aquí”.¹³⁶ Esto sugiere que la relación existente entre un alcalde con su gobernador o sus diputados federales definirá, en gran medida, la calidad y estrategia de negociación.

Lo anterior se ejemplifica con la llegada del entonces alcalde de Cuernavaca (capital del estado de Morelos) Cuauhtémoc Blanco, a la Cámara de Diputados en busca de recursos para su ayuntamiento. Dado que su relación con el Gobernador de Morelos, Graco Ramírez, era sumamente mala, tuvo que verse en la necesidad de acudir un par de días a San Lázaro para conseguir apoyo. Se reunió con el legislador Pablo Gamboa (PRI), Presidente de la Comisión del Deporte, con quien habló sobre el impulso del ramo en su municipio.¹³⁷

Así, en aras de evitar la aglomeración de presidentes municipales en el Congreso para la negociación presupuestal de 2017, los diputados José Antonio Estefan Garfias (PRD) y María Esther Scherman (PRI) pidieron a todos los ediles del país no asistir al recinto legislativo debido a que *la cobija* de recursos era muy limitada. La legisladora sugirió que los alcaldes sólo pasarían vergüenzas al hacer un largo viaje a la capital, estar haciendo antesala durante mucho tiempo, y que al final no se les pueda apoyar en algo. Aún así, hubo presidentes municipales que incluso hasta durmieron en las sillas de los pasillos esperando audiencia con Alfredo del Mazo, Presidente de la Comisión de Presupuesto, pero muchos se fueron sin haber conseguido recursos.¹³⁸ Aquí se ve nuevamente la importancia de que exista una buena relación ayuntamiento-diputado federal, pues se evita la pérdida de tiempo, agiliza y

¹³⁶ *Ídem.*

¹³⁷ Cfr. s/a “Cuauhtémoc va por recursos a Cámara de Diputados” periódico *El Universal*, sección “Nación”, 21 de septiembre de 2016, p. 4.

¹³⁸ Cfr. Jorge Monroy, “Comisión de presupuesto aprueba regulación para negociar el PPEF”, periódico *El Economista*, sección “Economía”, 21 de septiembre de 2016, p. 19.

potencializa las posibilidades de tener una negociación exitosa e incluso mitiga la pérdida del decoro.

Esta dinámica tortuosa de cabildeo entre los ediles y los diputados tuvo repercusiones un poco violentas en el periodo analizado, pues tras perder la paciencia, alrededor de 70 alcaldes provenientes de Oaxaca, Veracruz y Chiapas ocuparon la oficina de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, demandando ser atendidos de una manera más ágil. Otros alcaldes bloquearon los accesos principales al recinto legislativo también como represalia por no ser recibidos.¹³⁹ Estas medidas conforman una estrategia de presión por parte de los alcaldes, quienes buscan aprovechar la situación de alarma esperando que los diputados se precipiten y cedan más rápido a sus demandas. Tras la labor de cabildeo, los ediles se van con la promesa de que sus exigencias serán tomadas en cuenta, dado que ninguna de las partes negociadoras firma algo que les obligue a cumplir.¹⁴⁰

Por su parte, en España, la labor de cabildeo entre los municipios y el Legislativo es diferente en tanto que ahí la engorrosa “pasarela” no tiene lugar y quienes más demandas presupuestales hacen desde el municipio hacia las Cortes Generales son los partidos políticos locales, los cuales forman parte de las asambleas de los ayuntamientos. Un caso ilustrativo es el del PSOE en la municipalidad de Madrid. En efecto, la portavoz municipal en cultura, Mar Espinar,¹⁴¹ tuvo reuniones con diputadas del PSOE (específicamente con Carlota Merchán, integrante de la Comisión de Hacienda) para pedirles que presentaran enmiendas a

¹³⁹ s/a “Ediles toman San Lázaro en espera de ser atendidos”, periódico *El Economista*, sección “Política”, 9 de noviembre de 2016, p. 8.

¹⁴⁰ Otra forma de negociar el presupuesto por parte de los alcaldes con los diputados es fuera del recinto legislativo, en eventos multitudinarios o foros. Por ejemplo, en la “Cumbre de Ciudades Inteligentes” que tuvo lugar en Monterrey, un grupo de alcaldes encabezados por Manuel Ignacio Acosta (Hermosillo) e Isidro López (Saltillo) demandaron a diputados modificar las reglas de asignación de recursos que se otorgan a los municipios, pugnando por un aumento del 6%. Tras presentar una serie de argumentos a favor de dichas demandas, los diputados presentes recogieron lo dicho por los alcaldes y lo plantearon en respectivas comisiones, pero sin éxito. Lo que cabe destacar es que hay otras maneras y lugares para negociar los recursos presupuestales municipales, no simplemente “la pasarela”. Cfr. s/a “Alcaldes piden más recursos en la Cumbre de Ciudades Inteligentes”, periódico *El Sol de México*, sección “México”, 27 de septiembre de 2016, p.6.

¹⁴¹ Cabe destacar que Mar Espinar se reunía con diputados del PSOE en su calidad tanto de portavoz municipal de cultura pero también de integrante de dicho partido, pues no hay indicios de que entrara en pláticas con diputados de distintos grupos parlamentarios. Esto hacía que sus demandas (de carácter municipal) tuvieran cabida más rápido en el Congreso y demuestra que su relación con los legisladores era fluida y eficaz, lo cual influye para evitar el proceso tortuoso de cabildeo que se presenta en México.

los presupuestos del Presidente Rajoy con el fin de incrementar la inversión en el Palacio de la Música, el Teatro Madrid, la Real Fábrica de Tapices, el Palacio de la Música y la Casa de Vicente Aleixandre.¹⁴² El PSOE en comisiones realizó los ajustes planteados por Mar Espinar y presentó las enmiendas en el rubro de cultura, pero ninguna tuvo mucho éxito al momento de la votación en Pleno, sin embargo, es interesante ver que el cabildeo se realiza primero por parte de una concejal municipal de PSOE con una diputada del mismo partido cercana a ella, y posteriormente esta última se encarga de acordar con su bancada la enmienda para después intentar sacarla adelante en la votación general. Es un proceso que pareciera largo y poco efectivo, más aún cuando el PSOE no tenía mayoría significativa, pero esto evita que se presenten las largas filas en los pasillos del Congreso, tal y como sucede en México. Los resultados, empero, son poco alentadores, al igual que en el caso mexicano, en mucho se debe a que los acuerdos y las mayorías ya estaban aseguradas por parte del Ejecutivo.

Por otro lado, Abel Caballero, alcalde de Vigo por PSOE, consiguió a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (agrupación presidida por él) que el grupo del PP en el Congreso registrara una enmienda presupuestal para permitir que los ayuntamientos que se encontraran en situación de presupuesto sub ejercido pudiesen reinvertir ese superávit que tenían desde 2016 (un total de 7000 millones de euros). De esta forma, las municipalidades que no lograron ejecutar toda la inversión programada en sus cuentas públicas para 2016, lograrían hacerlo en 2017 reinvertiendo ese ahorro en vez de regresarlo al Estado. A cambio, el PP logró desahogar algunas presiones ejercidas por los ayuntamientos a Rajoy en lo referente a este tema que ya había sido recurrente tiempo atrás.¹⁴³

4.1.2 Combinación de cabildeo directo e indirecto

En cuanto a la relación de cabildeo entre mandatarios estatales y legisladores, también hay unos cuantos pormenores que vale la pena mencionar. En primer lugar, es común que en

¹⁴² Cfr. Luca Costantini, “El PSOE pide a Rajoy que invierta en la cultura madrileña” [en línea] España, *El País*, 14 de mayo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/ccaa/2017/05/12/madrid/1494617677_829910.html [consulta: 3 de febrero de 2019].

¹⁴³ Cfr. s/a “El PP enmendará los Presupuestos para que los ayuntamientos puedan reinvertir el superávit”, [en línea], España, *El País*, 9 de mayo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/05/09/actualidad/1494340478_534798.html [consulta: 3 de febrero de 2019].

México se emplee la estrategia de que gobernadores y legisladores junten fuerzas y busquen el apoyo del líder de la bancada del partido al que los interesados pertenecen. Por ejemplo, para evitar las afectaciones presupuestales generadas por los recortes planteados por Peña Nieto, titulares de los ejecutivos panistas se reunieron con la dirigencia nacional del PAN, encabezada por Ricardo Anaya, quien pidió a Fernando Herrera Ávila, coordinador del PAN en el senado, y a Marko Cortés Mendoza, su coordinador en Cámara de Diputados, que hicieran modificaciones en los rubros de desarrollo económico, seguridad, creación de empleos, y combate a la pobreza para los gobiernos de Miguel Márquez (Guanajuato), Rafael Moreno Valle (Puebla), Francisco Domínguez Servién (Querétaro), Francisco Vega Lamadrid (Baja California), Carlos Mendoza Davis (Baja California Sur), Pedro Joaquín González (Quintana Roo), Miguel Ángel Yunes Linares (Veracruz) y Javier Corral (Chihuahua).¹⁴⁴ Además, estos mismos gobernadores buscaron al Secretario de Hacienda para tener más garantías sobre el cumplimiento de sus demandas presupuestales, al grado de que, en una reunión llevada a cabo en Palacio Nacional, aceptaron los recortes al gasto para 2017 a cambio de que éstos no afectaran sus partidas estatales.¹⁴⁵ En esas reuniones siempre estaba presente algún diputado panista, en virtud de que es el Legislativo quien se encarga de modificar las cuentas públicas.

Como producto de esas reuniones, siguieron otras en las que dichos gobernadores cabildarían, uno por uno, con los diputados del PRI y PAN para concretar sus demandas específicas y evitar que el presidente del partido influyera con ventajas para uno u otro gobernador, o condicionara su apoyo.¹⁴⁶ La misma estrategia de negociación individual con legisladores utilizó Graco Ramírez, gobernador de Morelos por el PRD, quien se reunió con Javier Bolaños para defender el Presupuesto de 2017 para su entidad en áreas como cultura, campo, agua e infraestructura. Pero Graco también fue parte de una alianza de gobernadores

¹⁴⁴ Cfr. s/a “Legisladores y gobernadores del PAN se reúnen para evitar afectaciones presupuestales”, periódico *El Universal*, sección “Nación”, 9 de septiembre de 2016, p. 4.

¹⁴⁵ Cfr. s/a “Gobernadores panistas se reúnen con Hacienda para evitar recortes a los estados”, periódico *Excelsior*, sección “Nacional”, 27 de septiembre de 2015, p. 4.

¹⁴⁶ Sobre esto, Rafael Moreno Valle, entonces gobernador de Puebla, dio a entender que la relación entre Ricardo Anaya y otros gobernadores panistas (entre ellos él mismo o Javier Corral) no era la mejor, por lo que, después de un cabildeo “grupalo”, cada gobernador prosiguió la negociación por su parte. Cfr. s/a, “Gobernadores del PAN negociarán directamente con diputados y senadores sus presupuestos”, periódico *El Universal*, sección “Estados”, 27 de septiembre de 2016, p. 18.

perredistas, pues junto a Silvano Aureoles (Michoacán), Arturo Núñez (Tabasco), y Miguel Ángel Mancera (Cdmx) lograron obtener más recursos para sus estados, aunque mucho de esto se debe, más que el cabildeo, a las manifestaciones y estrategias de presión utilizadas con motivo del fondo de capitalidad, descritas en el capítulo 2. Finalmente las negociaciones tanto de gobernadores panistas como de perredistas rindieron frutos, pues los diputados asignaron 17 mil millones de pesos extras en conjunto a todas las entidades federativas, siendo Veracruz, Oaxaca, Cdmx, Querétaro y Michoacán algunas de las más beneficiadas.¹⁴⁷

Algo que llamó la atención en la forma de ejecutar el cabildeo y la negociación para los presupuestos de 2017 en México fue la ausencia de la extravagancia, pues ya comenzaba a hacerse costumbre que en legislaturas anteriores las negociaciones en San Lázaro estuvieran envueltas en escándalos, y no precisamente por cuestiones políticas, sino por los incentivos que algunos gobernadores daban a los legisladores para entrar en acuerdo. Por ejemplo, en la LXI Legislatura (2009-2012), siendo Luis Videgaray Caso el Presidente de la Comisión de Presupuesto, los entonces gobernadores Enrique Peña Nieto (Edomex), Eugenio Hernández (Tamaulipas), Ivonne Ortega (Yucatán), y Félix González (Quintana Roo), prepararon un gran banquete para los diputados en los jardines del Palacio Legislativo, con el fin de llegar a un acuerdo sobre las partidas presupuestales de sus estados. Está documentado también que en octubre de 2010, Ney González, titular del Ejecutivo en Nayarit, llevó a la Cámara de Diputados música de banda, arena de sus playas, modelos en bikini y cortes de carne con brochetas de camarón para persuadir a los legisladores de que sus demandas fuesen atendidas; lo mismo ocurrió con funcionarios del gobierno de Jalisco, quienes llevaron tortas ahogadas y tequila a la Comisión de Presupuesto.¹⁴⁸ Para la aprobación del presupuesto de 2017, el cabildeo y la negociación se llevaron a cabo de manera más discreta, sin toda la parafernalia anteriormente descrita, lo que indica que ese tipo de prácticas escandalosas están cediendo ante una negociación más sobria y formal.

¹⁴⁷ Cfr. s/a, "Por ajuste a ingresos dan a los estados 17 mil mdp", periódico *Milenio*, sección "Política", 1 de noviembre de 2016, p. 7.

¹⁴⁸ Cfr. Imelda García, "El lamento de los gobernadores" periódico *Reporte Índigo*, sección "Nacional", 20 de septiembre de 2016, p. 15.

Precisamente ese tipo de negociación y cabildeo sobrio-formal entre las comunidades autónomas y el Legislativo es el que abunda en España, pero no por ello deja de ser intenso o complicado, sobretodo en un contexto de pluralidad sin mayorías. Es ilustrativo el caso de la Comunidad Valenciana, donde en un principio, la mesa directiva del Consell (máximo órgano de gobierno de dicha comunidad, equivalente a un Congreso Local en México) reprochó a Rajoy los recortes planteados para su presupuesto local. Concretamente, Mónica Oltra, Vicepresidenta del Consell, denunció que las inversiones del Estado se quedaban cortas de acuerdo al peso económico de Valencia con respecto al resto de las comunidades autónomas, por lo que exigía más recursos para obras e inversiones pendientes.¹⁴⁹

Posteriormente, el Presidente de la Comunidad de Valencia, Ximo Puig (PSOE), reprochó el recorte del 33% en inversión,¹⁵⁰ provocando que se unieran a los reclamos otros alcaldes de dicha comunidad, como Joan Ribó, de la municipalidad de Valencia, además de diferentes asambleístas del Consell, pero se necesitaba más apoyo para tener un buen poder de negociación que facilitara la consecución de las demandas frente a Rajoy y el Congreso de los Diputados. Ante esa situación, la presidenta del PP en Valencia, Isabel Bonig, se sumó al rechazo de los PGE y facilitó que el Parlamento autonómico pactara, con el consenso absoluto de los cinco grupos parlamentarios (PP, PSOE, Compromís, Podemos y C's) un documento titulado “Declaración Institucional ante la marginación de los valencianos y las valencianas en los Presupuestos Generales del Estado 2017”,¹⁵¹ el cual reprobaba el que se relegara a la Comunidad a la última posición en inversión territorializada por habitante. Igualmente, convocaba a los diputados y senadores por Valencia a realizar un encuentro el 25 de abril, día de las Cortes Valencianas, para trasladar las cuestiones referidas y coordinar acciones para revertir los recortes. Incluso algunos miembros valencianos del PSOE y

¹⁴⁹s/a “Mónica Oltra exige más presupuesto para su comunidad” [en línea], España, *El País*, 31 de marzo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/ccaa/2017/03/31/valencia/1490973463_455671.html [consulta: 23 de febrero de 2019].

¹⁵⁰ Los recortes en inversión territorializada se aplicaron a todas las comunidades autónomas, con excepción de Islas Canarias, en virtud del acuerdo entre PP y CC. Cfr. Cristina Vázquez, “La inversión del Estado cae un 33% en la Comunidad Valenciana”, [en línea], España, *El País*, 4 de abril de 2017, dirección URL: https://elpais.com/ccaa/2017/04/04/valencia/1491310101_812517.html, [consulta: 20 de febrero de 2019].

¹⁵¹ Ignacio Zafra, “El PP de Valencia se suma al rechazo absoluto al presupuesto de Rajoy” [en línea], España, *El País*, 5 de abril de 2017, dirección URL: https://elpais.com/ccaa/2017/04/05/valencia/1491392774_817094.html [consulta: 23 de febrero de 2019].

Compromís proponían movilizaciones ciudadanas como estrategia de presión, pero la propuesta fue desechada.

Mariano Rajoy ignoró las acciones de los valencianos y se negó a dar declaraciones sobre las exigencias de los mismos, aunque días después Ximo Puig logró tener una reunión con Íñigo de la Serna (Ministro de fomento) y otros diputados del PP. En dicha reunión, Puig comunicó sus inconvenientes con los recortes a su comunidad autónoma, pero de la Serna respondió que no podría haberse invertido más en Valencia, y que las partidas para infraestructura eran suficientes. Ante la negativa total del gobierno y la bancada del PP para ceder, la presión mediática por parte de la compleja alianza formada en Valencia comenzó a crecer, de manera que Albert Rivera, dirigente de C's, y Mariano Rajoy acordaron desarmar esa acción conjunta a través del castigo ejemplar. En efecto, ante el comportamiento "atípico" de los políticos del PP valenciano, la dirección nacional de los populares cuestionó la postura de Isabel Bonig, amenazándola con removerla del cargo, mientras que el portavoz de C's en el Consell, Alexis Marí, fue destituido. Como resultado, Isabel Bonig anunció que nadie del PP valenciano asistiría a la gran reunión pactada para el 25 de abril para acordar con legisladores un curso de acción en la negociación presupuestal, mientras que Mari Carmen Sánchez fue el relevo de Alexis Marí por cuestiones de "confianza política", rechazando también la asistencia de los naranjas a la mencionada reunión.¹⁵²

Por lo anterior, la unidad de los partidos valencianos se desplomó, la gran reunión fue un fracaso al verse carente de apoyo -solo acudieron algunos diputados locales y estatales de PSOE, Compromís y Podemos- y se concluyó tener una cita con el Ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, para tratar de mejorar y enmendar los presupuestos, pero esas enmiendas no tuvieron éxito.¹⁵³

¹⁵² Ignacio Zafra, "El rechazo al presupuesto de Rajoy tensiona al PP y C's en la Comunidad Valenciana", [en línea], España, El País, 24 de abril de 2017, dirección URL: https://elpais.com/ccaa/2017/04/24/valencia/1493044764_843945.html [consulta: 23 de febrero de 2019].

¹⁵³ También hubo cabildos por recursos de manera similar a la valenciana por parte de la Comunidad de Andalucía y de Cataluña. Para el caso de Andalucía véase: s/a, "La Junta Andaluza se plantea impugnar los PGE", [en línea], España, El País, 5 de abril de 2017, dirección URL: https://elpais.com/ccaa/2017/04/05/andalucia/1491413607_430182.html [consulta: 25 de febrero de 2019].

Puede concluirse que, a diferencia del caso mexicano, en España es más difícil que los gobernantes de las comunidades autónomas logren modificar algo de las cuentas públicas para su beneficio, máxime si el Ejecutivo acordó previamente con otros partidos regionales el otorgamiento de recursos a cambio del voto a favor de la propuesta presupuestal final que garantice la estabilidad del gobierno. La molestia o reclamos de los valencianos eran irrelevantes para Rajoy y su bancada en comparación con el mantenimiento del apoyo vital de CC, NC Y PNV.

4.2 Cabildeo directo eficaz por parte del Poder Judicial

Tanto en México como en España, el Poder Judicial pacta sus demandas presupuestales con el Poder Ejecutivo al momento en que éste se encuentra redactando su proyecto inicial. Sin embargo, cuando el Judicial no encuentra satisfechas sus demandas o busca alguna modificación en su partida asignada, entra de lleno en relación con el Legislativo, convirtiéndose en un fuerte grupo de interés que busca, a través del cabildeo con diputados, ver resueltas sus peticiones.

En España, lo anterior se comprueba revisando la propuesta presupuestal inicial del Ejecutivo. En un principio, estaban destinados 56,270,000 euros para el Consejo General del Poder Judicial,¹⁵⁴ máximo órgano de gobierno del Judicial integrado por jueces y juristas, lo cual representaba un aumento del 2.6% con respecto al 2016. Sin embargo, la votación final de los presupuestos destinaron un total de 56,274,670 euros para dicha institución, es decir, Carlos Lesmes, Presidente del Consejo General del Poder Judicial, consiguió que se le aumentaran 4,670 euros más a su presupuesto, lo que demuestra la influencia y poder de negociación de su institución, pues ni siquiera otras fuerzas quizá más grandes y organizadas

Para el caso de Cataluña véase: Pere Ríos “El PSC dice que Rajoy vende humo y Ciudadanos quita el hierro a la desinversión”, [en línea], España, *El País*, 4 de abril de 2017, dirección URL: https://elpais.com/ccaa/2017/04/04/catalunya/1491305745_351452.html [consulta: 25 de febrero de 2019]

¹⁵⁴ El Poder Judicial en España está compuesto por el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia y las Audiencias Provinciales, todos gobernados por el Consejo General del Poder Judicial. El famoso Tribunal Constitucional español no forma parte del Poder Judicial, también es independiente a otro Poder y funge como intérprete supremo de la Constitución, tarea que en México cumple la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solo que ésta sí es parte del Poder Judicial.

como el Consell de Valencia o conjuntos de diputados lograron sacar adelante sus propuestas de reasignaciones presupuestales.

Como se ve en los Presupuestos, el mencionado Ministro Lesmes (también Presidente del Tribunal de Supremo), consiguió una retribución de 132,769 euros anuales, y logró que la mayoría parlamentaria conformada por PP, C's, PNV, CC y NC diera el visto bueno para pequeños aumentos en incentivos al rendimiento, gastos del personal, arrendamientos de mobiliario y enseres, comunicaciones y gastos varios del Poder Judicial.¹⁵⁵

Similar fue el caso de México, donde según la propuesta del Ejecutivo, el Poder Judicial incrementaría en general un 14.8% su presupuesto con respecto a 2016, pero al Consejo de la Judicatura Federal –órgano de gobierno del Judicial que administra a los juzgados federales y tribunales de circuito- le pareció poco y solicitó a la Cámara de Diputados 9,140 millones más de lo etiquetado, argumentando que serviría para fortalecer el nuevo sistema penal acusatorio. Lo mismo hicieron la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quienes exigieron un aumento del 4.4% y 13.9% a lo ya asignado por el Ejecutivo.¹⁵⁶ La polémica se desarrolló un poco más en torno al Consejo de la Judicatura Federal porque se descubrió que esta entidad sub ejercía su presupuesto desde 2012 y aún así solicitó a diputados un aumento del 20%. Luis María Aguilar Morales, Presidente de esta institución judicial, argumentó que su petición respondía al aumento exponencial de la carga de trabajo de la justicia federal por lo que sin esos recursos, no habría capacidad de atender a tantas demandas ciudadanas. Sorprendentemente y a diferencia de lo ocurrido en España, el Consejo de la Judicatura Federal no pudo ver cumplida su petición y tuvo que conformarse con ejercer 60,863 millones de pesos que les había asignado inicialmente el Presidente en vez de los 67,000 que exigía.¹⁵⁷

¹⁵⁵ s/a “Mariano Rajoy se sube el sueldo un 1%”, [en línea], España, *El País*, 4 de abril de 2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/04/04/actualidad/1491334293_961690.html [consulta: 10 de enero de 2019].

¹⁵⁶ s/a “El Poder Judicial incrementará 14.8% su presupuesto”, periódico *El Economista*, sección “Economía”, 13 de septiembre de 2016, p. 39.

¹⁵⁷ Podemos inferir que la petición directa del Magistrado Luis María Aguilar Morales fue rechazada por el Congreso en virtud de que ya se le estaba dando un aumento inicial al presupuesto del Consejo de la Judicatura Federal. Además, en otros ramos, era muy factible que el Poder Judicial tuviera aumentos presupuestales.

Cabe mencionar que el ramo de salarios y bonificaciones para los funcionarios del Poder Judicial no se modificó, a pesar de que integrantes del PAN y PRD de la Comisión de Presupuesto en Cámara de Diputados propusieron varias veces reducir las retribuciones de la alta burocracia, incluyendo los jueces. Afortunadamente para el Judicial, no se llegó a un acuerdo en este rubro y se mantuvo igual, muy posiblemente gracias a la reunión privada que tuvo el Magistrado Luis María Aguilar con algunos diputados para tratar el asunto del presupuesto del Poder Judicial.¹⁵⁸

Finalmente, tras otras reuniones privadas que tuvieron lugar entre diputados e integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial en México registró incrementos presupuestales en 7 de 11 rubros posibles, siendo los aumentos más importantes: el apartado de mobiliario, equipo de oficina, papelería y materiales de impresión. No lograron prosperar las fuertes demandas (como la del Consejo de la Judicatura Federal) pero sí las que implicaban pequeños gastos operativos. Incluso el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa,¹⁵⁹ entidad que pidió a diputados más recursos para destinarlos a las nuevas atribuciones que tendría como parte del sistema nacional anticorrupción, obtuvo de su cabildeo cerca de 200 millones de pesos extras. Es curioso ver que tanto en España como en México, el Judicial tuvo aumentos presupuestales para equipos de trabajo, mobiliario y papelería gracias a la acción del cabildeo directo.

4.3 Cabildeo invisible y cabildeo notorio

Si bien en España no existe mucha información sobre la labor de negociación y cabildeo que realizan entes públicos como los integrantes del Poder Judicial con los legisladores, mucho menos conocimiento hay de entidades privadas -principalmente empresas- al momento de que entran en contacto con los diputados para negociar alguna partida presupuestal; no hay

Por lo tanto, la decisión de no aumentar más el presupuesto del CJF respondió a una cuestión de prudencia en la asignación de los recursos, además de que hubiera sido polémico que el Poder Judicial tuviera aumentos muy grandes en sus egresos cuando la propuesta del Presidente Peña Nieto buscaba caracterizarse por ser austera.

¹⁵⁸ Cfr. s/a “Legisladores federales del PAN y PRD van por los salarios de la alta burocracia” periódico *El Financiero*, sección “Nacional”, 13 de septiembre de 2016, p. 46.

¹⁵⁹ s/a, “TFJA pidió a diputados incremento presupuestal para implementación del SNA”, periódico *El Sol de México*, sección “México”, 19 de octubre de 2016, p. 3-F.

documentación de reuniones o acercamientos entre empresarios o representantes de los mismos con legisladores para modificar las cuentas del Estado, y esto es así porque, siguiendo a Juan Francés, estudioso del cabildeo en España, no existen medios de comunicación interesados en el tema. Ciertamente, una gran cantidad de periodistas españoles tendrían la oportunidad de describir los hechos o “denunciar prácticas o contactos cuando menos poco transparentes relacionados con la elaboración de leyes que terminan afectando a todos los ciudadanos, pero esas posibles reservas éticas acaban cediendo ante las presiones de los superiores, que temen que los anunciantes disgustados provoquen un descenso en los ingresos de publicidad.”¹⁶⁰ También hay poca información sobre el cabildeo porque la actividad no está reconocida en ninguna ley española; el tema sólo se ha discutido en algunas ocasiones dentro del Congreso de los Diputados.¹⁶¹

Aún ante la escasa evidencia empírica existente, con el uso de algunos postulados teóricos, el seguimiento de algunas declaraciones de empresarios y el análisis de los resultados de la aprobación de los PGE, es posible hacer algunas reflexiones muy generales sobre el proceso de negociación entre el Congreso y el sector empresarial. En primer lugar, se sabe que el cabildeo ha permeado poco a poco en España, al grado de que en casi cualquier modificación de ley está presente el trabajo de los lobbies. Más puntualmente, Francés establece que “detrás de cada capítulo del gasto fiscal que se detalla en la partida de gastos de los presupuestos generales del Estado y detrás de cada deducción o bonificación fiscal consignada en las cuentas públicas, hay uno o varios lobbies, con nombre y apellidos”.¹⁶²

En segundo lugar, se ha dicho que la relación entre los cabilderos y el gobierno o los diputados produce un intercambio de ventajas; ganan mutuamente información, los cabilderos ayudan a aclarar el panorama técnico de la materia por la cual están abogando, orientan y llegan a auxiliar en determinados momentos a los representantes ciudadanos, generando una pauta de confianza y estrecha colaboración a cambio de respaldo en las

¹⁶⁰ Francés, Juan. *Op. Cit.* p. 128

¹⁶¹ Cfr. Rafael Rubio Núñez. “La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: una respuesta jurídica más allá del registro”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, España, Universidad Nacional de Estudios a Distancia, pp. 399-430.

¹⁶² Francés, Juan. *Op. Cit.* p. 22.

demandas.¹⁶³ Por lo tanto, es menester que el cabildeo entre empresarios y legisladores esté presente al momento de la aprobación presupuestal.

En tercer lugar, durante una entrevista personal realizada al exdiputado por UPyD, Rafael Calduch Cervera, al preguntarle sobre cómo se presenta el cabildeo en España, respondió lo siguiente:

El margen de maniobra [para cabildear en gobierno de minoría] es muy pequeño, salvo que representes a poderes económicos muy fuertes, por ejemplo, la banca [...] Quitando los grandes sectores, como el energético, el de telecomunicaciones, las empresas de infraestructura o el financiero, el resto están vendidos. Imaginemos que no hay mayoría absoluta. El paso siguiente es negociar con otros grupos para conseguir mayoría y ahí entra el cabildeo, pero ese margen de cabildeo es utilizado por los representantes de intereses para cabildear con los grupos parlamentarios más pequeños, porque es más fácil presionar y convencer a grupos con 5 o 6 diputados que a un grupo parlamentario que tiene 130. Luego, sí hay cabildeo, pero si hay mayoría absoluta, el margen de cabildeo es muy pequeño, casi nulo, a menos que lo hagan grandes sectores. Y si no hay mayoría absoluta, el cabildeo se hace sobre todo con los partidos pequeños en el momento de discutir las iniciativas en comisiones.¹⁶⁴

Tomando en cuenta los tres puntos anteriores, podría decirse que, en virtud del descenso histórico en 20.6% de recursos para inversión en infraestructura aprobados por el Congreso para 2017¹⁶⁵, el cabildeo por parte del sector empresarial no fue del todo efectivo. Habría que recordar también que Rajoy y el PP ya tenían compromisos de déficit con Bruselas más los nuevos adquiridos con sus socios en el Congreso para aprobar los presupuestos, de manera que el cabildeo para el sector empresarial pudo haber sido muy difícil, máxime si quería obtener algo de los grandes partidos. En efecto, todas las partidas, excepto aeropuertos (que supondría una buena labor de negociación de este sector) tuvieron un descenso en sus

¹⁶³ *Ibid*, p. 25.

¹⁶⁴ Rafael Calduch Cervera, Entrevista hecha por Lorenzo Arrieta Ceniceros y Esteban de Jesús Mercado Omaña, España, 31 de octubre de 2018.

¹⁶⁵ Cfr. Ramón Muñoz, "Presupuestos 2017: la inversión pública en infraestructuras cae un 20,6%" [en línea] España, *El País*, 4 de abril de 2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/04/04/actualidad/1491301205_295453.html [consulta: 3 de marzo de 2019].

cantidades a ejercer, con un desplome destacado del 29% para ferrocarriles (poco más de 3 millones de euros), respecto a los 4.318 millones ejercidos en 2016. Asimismo, disminuyeron los recursos para carreteras (13.2% menos), puertos (11.4%), obras hidráulicas (34%), y trabajos en costas y medioambientales (15.5%).¹⁶⁶

Aunado a lo anterior, se aumentaron los impuestos al Valor Añadido (en un 7.3%), a las Sociedades (en un 12.6%) y a la Renta (en un 7.7%), situación por la que tanto el sector empresarial como los votantes del PP demostraron su descontento. Esto sugiere que los empresarios tuvieron poco margen de maniobra ante las presiones fiscales y compromisos con Bruselas que tenía Mariano Rajoy.

Vale la pena considerar la labor de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), principal agrupación del ramo en España e interlocutora de las empresas ante el Gobierno. Sus integrantes permanentemente hacen declaraciones sobre temas políticos y económicos y tienen reuniones anuales con distintos actores políticos. Tienen como finalidad fomentar el emprendimiento y el espíritu empresarial, así como aportar soluciones a las cuestiones de la economía española de mercado.¹⁶⁷ Durante el proceso de aprobación de presupuestos, es posible encontrar un episodio de cabildeo indirecto, pues esta organización publicó una “Guía de actuación de la empresa ante la insolvencia” y en el evento de presentación de dicha guía, el Presidente de la CEOE, Juan Rosell Lastortras, pidió a los partidos en el Congreso, principalmente al PP, apurarse a sacar adelante los presupuestos de 2017 para evitar que la prórroga generase incertidumbre en los inversionistas.^{168 169}

¹⁶⁶ *Ídem.*

¹⁶⁷ Para más información sobre función y orígenes de esta institución, veáse su página web: <https://www.ceoe.es/es/contenido/Sobre-CEOE/quienes-somosoyi>.

¹⁶⁸ *Cfr. CEOE, Guía de la actuación de la empresa ante la insolvencia: Abril 2017*, [en línea] Dirección URL: <https://www.ceoe.es/es/informes/Asuntos%20Legislativos/guia-de-actuacion-de-la-empresa-ante-la-insolvencia-abril-2017> [consulta: 20 de julio de 2019].

¹⁶⁹ La CEOE también publica cada año una valoración de los Presupuestos Generales del Estado. Los de 2017 los valoró positivamente en cuanto su cumplimiento del déficit público, pero lamentó que tuvieran que haber incluido presión fiscal a empresas y denunció las penalizaciones que se hacen a las partidas destinadas a las actividades económicas. Si bien se desconoce la influencia real que pueda tener esta publicación en la negociación de los presupuestos, seguro sirve como referencia o fuente de información para algunos diputados. *Cfr. CEOE, Valoración de los Presupuestos Generales del Estado de 2017*, Departamento de Asuntos

En contraste, en México, dado que el cabildeo es una actividad recientemente regulada y cada vez más aceptada por la opinión pública, los medios de comunicación le prestan mucha atención y dan pistas sobre cómo se va estableciendo la relación entre los cabilderos y el Poder Legislativo. La negociación entre el sector empresarial y los diputados tuvieron como protagonistas a: la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO) representada por su Presidente, Enrique Solana Senties; Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) con Gustavo de Hoyos Walther como Presidente; Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) cuyo Presidente es Manuel Herrera Vega; Consejo Coordinador Empresarial (CCE) con Juan Pablo Castañón a la cabeza; Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) presidida por Enrique Guillén; y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) encabezada por Gustavo Arballo.

El primero en aparecer en la arena del cabildeo fue Enrique Solana, quien se pronunció listo para velar por los intereses del Instituto Nacional del Emprendedor ante el Congreso de la Unión y pugnar por un presupuesto austero, realista y con privilegios en la inversión para emprendedores.¹⁷⁰ Igualmente, antes de la presentación del Paquete Económico, Gustavo de Hoyos Walther de la COPARMEX, declaró públicamente su apuesta por la creación de estímulos a la inversión productiva, como la deducción inmediata de inversiones en bienes nuevos de activo fijo, deducibilidad plena de prestaciones laborales y medidas de simplificación para las pequeñas y medianas empresas.¹⁷¹ Incluso el CCE tuvo una reunión con José Antonio Meade, titular de la Secretaría de Hacienda, para incluir en el proyecto de presupuestos del Ejecutivo un plan de incentivos fiscales para pequeñas y medianas empresas; el mismo Presidente del CCE, Juan Pablo Castañón, declaró que el sector empresarial había estado trabajando cercanamente con el Secretario de Hacienda y su equipo

Económicos y Europeos [en línea] dirección URL:
https://contenidos.ceoe.es/CEOE/var/pool/pdf/publications_docs-file-368-valoracion-de-los-presupuestos-generales-del-estado-2017.pdf [consulta: 20 de julio de 2019].

¹⁷⁰ Cfr. s/a, "CONCANACO considera que el sector empresarial está listo para cabildar y evitar recortes a emprendedores", periódico *El Sol de México*, sección "Finanzas", 5 de septiembre de 2016, p. 2-F.

¹⁷¹ También la CONCAMIN, en voz de Manuel Herrera Vega, se pronunció a favor de los ajustes al gasto corriente y contra recortes adicionales al presupuesto de inversión para 2017. *Ídem.* .

del SAT, con el fin de incluir algunos incentivos en el paquete fiscal para 2017 en pro de la innovación de las industrias.¹⁷²

Nuevamente, a un grupo de interés se le ve interactuando en primer lugar con el Ejecutivo para luego pasar al Legislativo. Esto se usa así como recurso por si las demandas iniciales no son recogidas por el Jefe de Gobierno, por si no les complace del todo el proyecto inicial o por si en el proceso se dan cuenta de que necesitan más recursos. Y efectivamente, con el Presidente del CCE ocurrió lo segundo; estuvo en desacuerdo con el endeudamiento del país planteado por Peña Nieto y con los recortes insuficientes para compensar el gasto no programable, lo cual se traducía en un posible recorte a la infraestructura, prendiendo las alarmas en el sector empresarial.

Fue por ello que sobrevino una etapa de cabildeo intenso por parte de todos y cada uno de los presidentes de agrupaciones empresariales con distintos diputados y senadores, la mayoría buscando revertir los recortes en la inversión de proyectos productivos e infraestructura, promoviendo las reducciones en los salarios de la burocracia e incluso amenazando con impulsar una iniciativa que redujera el número de curules en la Cámara de Diputados¹⁷³ con el fin de concretar el ahorro presupuestal. Había reuniones prácticamente diario entre representantes de empresarios con legisladores, así como declaraciones constantes en medios de comunicación sobre la insuficiencia del recorte y su aplicación al gasto corriente, no a la inversión. Gustavo Arballo (CMIC) también se acercó a algunos legisladores para persuadirlos sobre el impacto negativo que traerían las disminuciones en el sector de la construcción, pero no pudo hacer mucho.¹⁷⁴

COPARMEX, CONCANACO Y CEESP intensificaron su cabildeo al reunirse constantemente con diputados para implementar un mayor recorte al gasto corriente y

¹⁷² Cfr. s/a, "CCE se reúne con Hacienda para incluir en el Paquete Económico un plan de incentivos para PYMES", periódico *El Economista*, sección "Política", 7 de septiembre de 2016, p. 19.

¹⁷³ Al final, esa amenaza no prosperó, pero sirvió como una táctica de presión hacia los legisladores. Cfr. s/a "CCE propone reducción de curules en la Cámara de Diputados", periódico *El Universal*, sección "Nación", 10 de septiembre de 2016, p. 22.

¹⁷⁴ Incluso la información y argumentos que manejaban los cabilderos para tratar de convencer a los legisladores se hacía pública, tratando de ganarse también a la opinión pública y apoyarse en ella para presionar a los diputados a que cedieran un poco.

garantizar que sus recursos se canalizaran a proyectos de inversión; lograron que el PAN recogiera sus demandas y las propusiera a debate en el Pleno y Comisiones, pero no lograron salir adelante. Al final, ni los diputados de otros partidos ni el Ejecutivo cedieron ante las demandas de los empresarios. Para calmar los ánimos y la vorágine de reuniones privadas que tuvieron lugar en el Congreso, José Antonio Meade se encontró con los representantes del mencionado sector, donde les indicó que ya no había margen para realizar un ajuste mayor al presupuesto; insistió en que el objetivo principal de la propuesta del Ejecutivo era mandar señales de certidumbre y estabilidad, lo cual ya estaba plasmado en el proyecto inicial, por lo que parte de las demandas de los empresarios ya habían sido retomadas desde un principio, pero no habría espacio para más concesiones.

Lo que se aprende de este caso es que, una vez que se han escuchado y considerado las peticiones de un grupo de interés, es muy difícil que se sigan tomando en cuenta más exigencias del mismo, pues hay muchos otros intereses y grupos que deben ser atendidos por el Ejecutivo y/o Legislativo, además de que los recursos presupuestales son limitados. En efecto, las demandas de lograr un superávit primario por parte de los empresarios fueron tomadas en cuenta al momento de que se estaba confeccionando la propuesta presupuestal, pero ya no se vieron reflejadas en la versión final del presupuesto las sucesivas peticiones de los empresarios sobre más recortes al gasto corriente o menores ajustes al sector de construcción.

4.4 Del Cabildeo a la negociación o a las estrategias de presión

Otros grupos de interés que tienen un papel relevante en la negociación presupuestal son los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales, las cuales buscan constantemente entrar en diálogos con los diputados para poder financiarse directamente o conseguir que proyectos de gobierno relativos a su ramo tengan suficientes recursos para que éstas puedan beneficiarse de ahí, con el fin de cumplir con su razón social.

En cuanto al caso de los sindicatos, el primer ejemplo de cabildeo exitoso se presentó en España con un conjunto de agrupaciones de trabajadores del Estado; la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (C.S. de CC. OO.), y la Unión General de Trabajadores (UGT) tuvieron varios encuentros

con Rajoy, Elena Collado (secretaria de Estado de Función Pública) y varios diputados del PP para explicarles su situación laboral y buscar juntos un incremento salarial. Una vez que el Gobierno tenía información suficiente sobre el estado y demandas de los sindicatos, sobrevino la negociación del aumento salarial, de la cual lo único que se sabe es que resultó en una subida del 1% de sueldo a funcionarios, y la apertura de 250,000 plazas para 2020, lo cual le daba la oportunidad a los trabajadores interinos de convertirse en empleados fijos. Este acuerdo se vería plasmado en los presupuestos de 2017.¹⁷⁵

Dicha negociación fue previa a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado y, como se pudo ver, hubo un acuerdo contundente entre gobierno y sindicatos, de manera que no fue necesaria más interacción entre el Legislativo y tales agrupaciones de trabajadores. Por lo tanto, es posible inferir que mientras más rápido se acuerde, menor desgaste se presentará, pero tómese en cuenta que antes de la negociación hubo una etapa de cabildeo en la cual los sindicatos presentaron sus demandas al equipo negociador del gobierno, lo cual sugiere que una práctica de cabildeo eficaz es el precedente de una negociación exitosa. Esta situación contrasta ampliamente con lo que ocurrió en el caso de los empresarios mexicanos descrito anteriormente, quienes estuvieron casi dos meses cabildeando y no obtuvieron nada significativo.¹⁷⁶

Otro caso de cabildeo exitoso que sentó las bases de una negociación fructífera se presentó en México, fue protagonizado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y su líder, Juan Díaz de la Torre, quien desde principios de octubre de 2016 estuvo en reuniones con diputados para convencerlos de elevar el presupuesto en educación y el bienestar de los docentes. En una visita a la Cámara de Diputados, Díaz de la Torre exhortó

¹⁷⁵ Cfr. J.S. González, "Gobierno y sindicatos ultiman una oferta de empleo público histórica", [en línea], España, *El País*, 23 de marzo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/03/22/actualidad/1490206078_973418.html [consulta: 20 de febrero de 2019]-

¹⁷⁶ Aún así, incluso tras celebrar el acuerdo alcanzado con el gobierno para salir de la precariedad, CSIF, UGT Y CCOO rechazaron por un momento la subida del 1% a funcionarios porque lo consideraban insuficiente. Llegaron a plantear un aumento desde el 1.2% hasta el 5%, pero tales exigencias no tuvieron respuesta ni por el gobierno ni por el Congreso, de manera que cesaron las insistencias y los sindicatos se conformaron con lo acordado. Cfr. J.S. González, "Los funcionarios del Estado cobrarán una paga extra en julio", [en línea], España, *El País*, 29 de marzo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/03/28/actualidad/1490726807_568946.html, [consulta: 20 de febrero de 2019].

a los legisladores (específicamente a Hortensia Aragón del PRD, Marko Cortés del PAN, César Camacho del PRI y Alfredo Valles Mendoza de PANAL) a reasignar 18 mil millones de pesos a 9 programas prioritarios en la educación, los cuales darían viabilidad al sistema educativo.¹⁷⁷ Recogidas las demandas del SNTE, PRI, PRD, PAN y PANAL comenzaron con la modificación de las cuentas en el ramo de educación, resultando en una aprobación de 1,951 millones de pesos extras, llegando a un total a ejercer para 2017 de 267,655 millones de pesos.

Es importante mencionar la labor cabildeo directo e indirecto realizada por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) con la Comisión de Presupuesto y de Educación, en virtud de que pudo haber contribuido a los buenos resultados obtenidos por el SNTE. Expliquemos el caso. Desde la presentación de la propuesta presupuestal del Presidente, la ANUIES emitió varios comunicados públicos en los que exhortaba a los diputados de las comisiones mencionadas a reducir los recortes en educación. Al mismo tiempo, rectores de universidades públicas de estados como Chihuahua, Durango y Zacatecas se unieron a los exhortos de la ANUIES para pedir a los diputados que destinara una mayor cantidad de recursos para la mejora del mobiliario de universidades y otorgamiento de becas. Posteriormente, la ANUIES implementó labores de cabildeo directo al reunirse con la diputada Hortensia Aragón (PRD) y transmitirle sus preocupaciones y peticiones de recursos públicos. Esa diputada ya había recogido las demandas del SNTE en cabildeos anteriores, por lo que esta reunión con la Asociación de Universidades muy probablemente la influyó para confirmar la gestión que haría junto con el Presidente de la Comisión de Presupuesto, Alfredo del Mazo (PRI), con el fin de reducir los recortes al ramo de educación y obtener las cifras finales arriba mencionadas.. Por lo tanto, de no haber sido por la efectiva labor de lobbying de ambas agrupaciones (ANUIES y SNTE) y la armonización de sus demandas por parte de la diputada Hortensia Aragón, es probable que el recorte en el ramo educativo se hubiese mantenido.

Ahora bien, en cuanto a las ONGS en España y su relación con el Legislativo, se presenta de nuevo el caso de la falta de información documental. Sin embargo, hay una experiencia que

¹⁷⁷ Cfr. s/a, "SNTE demanda al PRI reajuste de 18 mil millones de pesos para educación", periódico *La Jornada*, sección "Política", 4 de noviembre de 2016, p.13.

sí está respaldada con evidencia hemerográfica y da pistas de cómo las asociaciones civiles cabildean por recursos presupuestales. El caso involucra a agrupaciones de cinéfilos, círculos culturales y productores de cine, quienes tras una serie de reuniones con diputados de C's, consiguieron que el partido naranja acordara con PP una enmienda parcial al presupuesto para crear incentivos fiscales para la creación de películas y deducciones en las producciones españolas de largometrajes, series de ficción, animación o documentales. El pacto que fue aprobado por el Pleno implicó que los productores de cine podrían deducirse el 40% del gasto de la publicidad y la promoción de sus obras; así como el 25% del coste total de los largometrajes, incluyendo los gastos en las copias para su distribución. Esta propuesta de ayuda fiscal acordada entre C's y PP, a petición de los colectivos de cinéfilos y productores, consiguió que aumentaran las producciones extranjeras de películas y series en España, tales como "Juego de Tronos" o "Rápido y Furioso".¹⁷⁸ A cambio de esos beneficios, el PP exigió que se mantuviera el IVA al sector cine para cumplir con sus compromisos de déficit con la Comisión Europea, lo que convierte a esta en una situación de ganar-ganar.

En México se presentó un caso que en España estuvo ausente, la transición de una estrategia de cabildeo a acciones de presión. Verbigracia, la Red de Acceso, agrupación de organizaciones pro salud que mantuvo varias reuniones con senadores y diputados para intentar revertir los recortes planteados por el Ejecutivo al sector salud. A pesar de que el senador panista Francisco López Brito abanderó la causa de la Red de Acceso y presentó un punto de acuerdo para recomendar el cese de la disminución de recursos para la salud, nada más se pudo hacer para que la propuesta de dicha ONG saliera adelante.¹⁷⁹ Por lo tanto, tras un mes de cabildeo y ante la negativa de los legisladores para aprobar los cambios propuestos por la Red de Acceso, ésta realizó una manifestación frente a la Secretaría de Salud, la cual tuvo como fin las muertes que habría por el impacto en recortes al sector. Finalmente, ni con esa protesta fueron capaces de impedir la aprobación del recorte por más de 10 mil millones de pesos, lo que demuestra que no necesariamente el paso del cabildeo a una estrategia de

¹⁷⁸ J.S. González, "Los presupuestos incluyen más incentivos fiscales para el cine", [en línea], España, *El País*, 24 de mayo de 2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/05/24/actualidad/1495626027_288733.html [consulta: 25 de febrero de 2019].

¹⁷⁹ Cfr. s/a, "Red de Acceso se manifiesta simbólicamente en Ssa contra los recortes en salud", periódico *La Jornada*, sección "Política", 3 de noviembre de 2016, p. 35.

presión no necesariamente resulta provechoso para el grupo de interés que pone en marcha este curso de acción.

También resaltaron en el proceso de negociación presupuestal las asociaciones de campesinos, las cuales más que negociar o cabildear, presionaban a los legisladores (principalmente perredistas) para evitar los recortes destinados a su sector. El cambio de grupos de interés a grupos de presión radicó en el uso de la fuerza (visible en plantones, manifestaciones, sentadas, etc.) como estrategia para conseguir sus demandas, dejando al cabildeo en segundo plano. Asociaciones como el Frente Auténtico del Campo (FAC), Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), Movimiento Social por la Tierra (MST) y el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) se dedicaron a tratar de obtener mayores recursos para operar, más gasto para el sector agro, y apoyos de cerca de 9 mil millones de pesos para la producción de granos y oleaginosas.¹⁸⁰

Lo que se puede concluir de este apartado es que la sociedad civil organizada no está excluida de la dinámica parlamentaria de negociación presupuestal, al contrario, puede ejercer hasta un papel protagónico siempre y cuando tenga demandas claras, sea capaz de ejercer una labor de cabildeo eficaz y tome en cuenta los tiempos de la negociación. La relación y cercanía con los legisladores también es un factor importante. En resumen, no importa si se trata de un sistema presidencial o parlamentario, las ONGS tienen un potencial protagonismo en la negociación presupuestal, pues no es algo que esté reservado para los poderes públicos si se sabe como entrar en la dinámica de negociación política.

¹⁸⁰ Cfr. s/a, "Líderes agrarios piden que se repongan 9 mil millones de pesos para el campo", periódico *La Jornada*, sección "Política", 1 de octubre de 2016, p. 8.

Conclusiones

En el presente trabajo se demostró que la formación de acuerdos a través de la negociación política es fundamental para evitar la parálisis legislativa que llega a presentarse por la ausencia de mayorías en los Congresos con pluralidad partidista, tanto en un sistema presidencial como en un sistema parlamentario. Más importante aún, la ausencia de mayorías resultó ser la variable causante de la existencia de acuerdos y negociaciones entre distintas fuerzas políticas dentro de los parlamentos, así como de la mayor presencia de cabildeos por parte de los grupos de interés. La hipótesis que marcó la pauta de esta investigación fue comprobada, pues los gobiernos de España y México entraron en acuerdos para sacar adelante sus presupuestos, siendo más efectiva la negociación en el sistema presidencial mexicano que en el parlamentario español –tomando como criterio principal de efectividad el tiempo de aprobación-. En efecto, el presupuesto en México se aprobó en un lapso de 2 meses, mientras que el español tardó casi 8 meses en concretarse.

No obstante, también existen otros criterios para medir la efectividad y calidad de la negociación. Por ejemplo, la capacidad de satisfacción de las preferencias de los actores y la representación de intereses sociales relevantes, además de que se cuente con procesos de diálogo que faciliten la deliberación y persuasión en un contexto de igualdad, razón y buena fe de los actores menos convencidos de lo que se está proponiendo.¹⁸¹ Si el análisis de la negociación presupuestal correspondiente a este trabajo retomara dichos indicadores, lo más probable es que la efectividad de la negociación atribuida al caso mexicano se vería afectada, pues como se pudo observar en los capítulos 3 y 4, no necesariamente se satisfacen todas las demandas ni todos los actores relevantes participan en la confección del producto final. Incluso prevalecen algunas prácticas clientelares y actos tanto de corrupción (v.g. el caso de los “moches”) como de favoritismo en el proceso de aprobación presupuestal, mismos que aparentemente son menores o poco visibles en el caso español. A pesar de que es evidente la participación e inclusión de demandas presupuestales de grupos de interés distintos a los poderes constituidos, hace falta que en México se mejoren los niveles de incorporación de actores en el proceso de negociación presupuestal y la calidad de interlocución de los mismos,

¹⁸¹ Cfr. José del Tronco, *La negociación efectiva y el proceso representativo. Apuntes para mejorar la formulación de políticas en democracia*. Instituto Electoral de la Ciudad de México, México, 2018, pp. 55-58.

con el fin de contar con *negociaciones presupuestales efectivas* en sentido amplio, no únicamente referidas al tiempo que tardan en desarrollarse.

Por otro lado, se corroboró que la situación de gobierno de minoría con pluralidad partidista obliga a los Ejecutivos a entrar en acuerdos con distintas fuerzas políticas, pero eso no los exenta de sus responsabilidades (aunque también sea una opción política el no hacer nada) y más cuando se trata de la aprobación presupuestal, pues independientemente del sistema político, sin presupuestos aprobados el gobierno no puede cumplir con sus funciones, entre las que destacan: proporcionar servicios educativos, de salud, construir carreteras y viviendas, apoyar el desarrollo del campo, fomentar el turismo, generar y distribuir electricidad, garantizar la soberanía y seguridad nacional, procurar e impartir justicia, desarrollar actividades legislativas, transferir recursos a los estados y municipios, sostener relaciones con otros países, atender el costo financiero de la deuda, entre otros.

Se descubrió que los Jefes de Gobierno deben ser los primeros interesados en buscar la estabilidad y eficiencia en el gobierno a través de pactos y acuerdos, a pesar de que ceder en sus intereses o propuestas no sea lo ideal, pero es menester sacar adelante las tareas legislativas y de gobierno. Es el presupuesto lo primero que debe negociarse para que funcione el gobierno. El costo de no hacerlo sería la parálisis, la pérdida de legitimidad o, en el caso exclusivo del sistema parlamentario, la disolución del Parlamento y convocatoria a nuevas elecciones. El impacto de esto último puede ser benéfico en cuanto existe la posibilidad de que se forme una nueva mayoría en el Congreso, o que la distribución de escaños favorezca la consecución de acuerdos. Sin embargo, también podría resultar en una configuración similar o igual a la que motivó la repetición de las elecciones, de manera que si no hay una negociación efectiva, podría haber impactos negativos al sistema político y democrático ante el hastío del electorado. Lo anterior no sucede en el sistema presidencial, pues como se vio en la investigación, la solución está en que se gobierne únicamente a partir de la emisión de decretos, en virtud de que el Presidente no tiene la facultad para disolver el Congreso.

Se comprobó también que la intensidad de la dinámica parlamentaria responde al contexto porque los gobiernos de minoría hacen que la negociación se active y el parlamento tenga

más protagonismo, entrando en relación con el Ejecutivo, con otros grupos de interés y entre los mismos diputados. Cuando se presenta la situación de un gobierno con una mayoría absoluta en las Cámaras, la actividad de negociación entre grupos parlamentarios suele ser menor en virtud de que la fracción mayoritaria cuenta con los votos suficientes para aprobar o desechar iniciativas de ley; a su vez, el Presidente sólo debe enfocarse en convencer a la fracción de su partido político de apoyar sus iniciativas y no a los distintos grupos parlamentarios. En un gobierno sin mayorías, corresponde a los partidos de la principal minoría negociar con otros partidos para desarrollar las tareas legislativas; el Ejecutivo no está en condiciones de imponerse (salvo que tenga segura la mayoría con otros aliados como en el caso mexicano), por lo que el Jefe de Gobierno deberá estar pendiente de los criterios y demandas de otros partidos al momento de planificar y negociar sus políticas.

Por otro lado, como pudo observarse, la participación de los partidos pequeños en la negociación fue importante en el caso mexicano mas no crucial como en el español. Esto se debió en gran medida al número de escaños con los que contaba las primeras minorías y sus aliados, en tanto que el PRI estaba más cercano a la mayoría absoluta que el Partido Popular, por lo que aliarse con PVEM y PANAL le bastó, aunque PAN y PRD no quisieron quedarse fuera de la discusión y decidieron entrar en acuerdos, cada cual con sus distintas estrategias. Al partido del Presidente Mariano Rajoy, por su parte, se le habría facilitado el panorama ampliamente de haber conseguido el apoyo de PSOE, pero nunca pudieron llegar a un acuerdo efectivo y duradero, por lo que tuvo lugar la compleja negociación y las grandes cesiones a los distintos partidos minoritarios.

Los números también pueden ayudar a hacer reflexiones generales. Por ejemplo, el monto total reasignado en México fue de 67,707 millones de pesos y en España de 5000 millones de euros. En términos comparativos, puede decirse que el Presidente Rajoy cedió más porque las condiciones lo obligaron, pues se presentaba un pluripartidismo funcional, donde los partidos minoritarios fueron los más extractivos y difíciles de convencer. En México, los partidos menores tienden a ceder más fácil, pues saben que les conviene entrar en acuerdo para tener una parte de los beneficios.. En España, pareciera que los partidos prefieren quedarse sin beneficios a cambio de ver al gobierno caer, como hicieron PSOE y Podemos. Al final premia la estrategia más eficaz.

Por lo anterior, la aritmética parlamentaria se vuelve fundamental, al grado de que el día de la votación final de los presupuestos, Ana Oramas, única diputada de Coalición Canaria, tuvo que asistir sin importar que su padre había fallecido ese mismo día, así como diputados enfermos. Esto es la muestra más clara de que el Ejecutivo no se puede permitir que falte ni un voto de la alianza construida con tanto esfuerzo entre varios partidos. Además, se demostró que la negociación política se ve alterada por la presencia de partidos regionales en España a diferencia de México. Esos partidos regionales suelen ser el fiel de la balanza cuando se necesitan formar mayorías, pero sus exigencias atienden únicamente a asuntos regionales, no nacionales.

En México una alianza PRI, PVEM y Nueva Alianza garantizaba la mayoría absoluta. Los dos últimos no tenían tanta fuerza así que se conformaban con poco, pero entraban en acuerdos para no irse con las manos vacías. Quizás una mayor fuerza del PRD, PAN Y Morena habría complicado más las negociaciones. En España, como ya se indicó, las fuerzas del gobierno y la oposición estaban más equilibradas entre sí, por lo que se puede concluir que a mayor fuerza de la oposición, mayor complicación en la negociación.

En resumen, el sistema político y la configuración del Congreso influye en la forma de negociar, así como en la magnitud de las peticiones y las cesiones. El sistema parlamentario podría aprender del presidencial a cambiar las reglas en cuanto al tiempo existente para negociar. Es cierto que la pluralidad y gobiernos de minoría hacen más lentos los procesos, se tienen que meditar más, ser más estratégicos y tomarse el tiempo para acordar y unificar criterios. Pero se puede poner un límite o eliminar la figura de la prórroga. Obligar a los diputados con un límite de tiempo para entrar en acuerdo podría reducir la parálisis o etapas prolongadas de discusión, así como el potencial hastío del electorado ante la inactividad parlamentaria. Es cierto que España tiene apenas 4 años de experiencia en gobiernos de minoría con pluralidad partidista, mientras que México cuenta con casi 20 años de sobrellevar esa situación, por lo tanto, el país europeo podría aprender de la cultura de la negociación que ya se ha desarrollado en la República Mexicana para concretar acuerdos más eficientes y fortalecer su cultura democrática. Entre los puntos que podría rescatar España de la cultura de la negociación en México se encuentran las ventajas de entrar en acuerdos, tener presentes

los costos de excluirse de las negociaciones o las desventajas de exigir demasiado una vez que se decide formar parte de una negociación.

Todo lo anteriormente expuesto fue posible descubrirlo con claridad gracias al empleo del método comparativo, el cual presentó dos grandes retos. El primero fue la recolección de información para documentar los casos de México y España en cada uno de los puntos tratados en esta tesis.¹⁸² Fue en el capítulo 4 donde se hizo evidente la falta de información para explicar ampliamente, en el caso español, lo referente al cabildeo de empresarios y algunas organizaciones no gubernamentales. Afortunadamente, dicha complicación se pudo solucionar con inferencias basadas en el rescate de elementos teóricos y la escasa información documental encontrada. Quizás una entrevista personal con cabilderos o integrantes de los grupos de interés mencionados podrían mejorar bastante los postulados y exposición de ese capítulo.

La segunda dificultad que se presentó en esta tesis en virtud del uso del método comparativo fue la armonización de la teoría con los casos empíricos, y, a su vez, procesar esa información para exponerla en forma comparativa con el fin de descubrir semejanzas y diferencias en el proceso de negociación de ambos países. Lograr ese cometido fue posible gracias, en primer lugar, a la consulta de bibliografía especializada y seguimiento de notas periodísticas que hablaran sobre los casos de negociación presupuestal, y en segundo lugar, a la elaboración de fichas de trabajo, lo que me permitió manejar y procesar toda la información recabada de manera más sencilla y de acuerdo a los conceptos que se querían explicar.

En síntesis, esta investigación demuestra que la negociación política es fundamental en gobiernos de minoría para evitar la parálisis, sobretodo cuando se trata de acordar las cuentas públicas, que los sistemas presidenciales pueden ser más eficientes que los parlamentarios si cuentan con una cultura de la negociación arraigada y que la necesidad de construir coaliciones legislativas parece ser la nueva tendencia en gobiernos democráticos.

¹⁸² No está de más mencionar que los estudios de política comparada demandan el doble de tiempo para recabar toda la información correspondiente al análisis de dos o más casos en contraste con los trabajos que sólo abordan el estudio de un caso aislado.

Fuentes de consulta

Bibliografía

Alfredson, Tanya y Cungu, Azeta. *Negotiation theory and practice. A review of the literature*. FAO Policy Learning Programme, Enero de 2008.

Arrieta Cenicerros, Lorenzo, “La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso mexicano, LX Legislatura” en Weldon, Jeffrey y Espinoza Toledo, Ricardo. *El Congreso de la democracia*. Senado de la República. México. 2010.

Arrieta Cenicerros, Lorenzo y González Castillo, Edgar R., “La nueva institucionalidad en la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés” en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon (coords.). *Para qué sirve el Poder Legislativo, México*, Cámara de Diputados, UAM, Porrúa, 2007, p. 71.

Astarloa, Ignacio. *El Parlamento Moderno*. Ediciones El Cronista, España, 2017.

Astíe-Burgos, Walter. *Lobby y democracia. Lo positivo y lo negativo del cabildeo*, Siglo XXI, México, 2011.

Báez Carlos, Adriana y Béjar Algazi, Luisa, “Negociación Política” en Castañeda Sabido, Fernando; Baca Olamendi, Laura; Iglesias González, Alma, (Coords.). *Léxico de la vida social*, UNAM, México, 2016, pp. 387-391.

Bobbio, Norberto y Matteucci Nicola. *Diccionario de política*. Siglo Veintiuno. México. 1985.

Centro Interamericano de Gerencia Política. *La negociación política como recurso fundamental de la democracia*. 2012. [en línea], dirección URL: <http://www.centropolitico.org/negociacion-politica/> [consulta: 5 de junio de 2018]

Confederación Española de Organizaciones Empresariales, *Valoración de los Presupuestos Generales del Estado de 2017*, Departamento de Asuntos Económicos y Europeos [en línea] dirección URL: https://contenidos.ceoe.es/CEOE/var/pool/pdf/publications_docs-file-368-valoracion-de-los-presupuestos-generales-del-estado-2017.pdf [consulta: 20 de julio de 2019].

Congreso de los Diputados, *Composición actual de la Mesa del Congreso* [en línea], dirección URL: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos>, [consulta: 2 de enero de 2019].

Cámara de Diputados, *Glosario de términos parlamentarios*, [en línea], dirección URL: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/s_la_mesa_directiva [consulta: 2 de enero de 2019].

De las Alas-Pumariño, Enrique. *El arte de negociar*. ELDU. España. 2014

Del Tronco, José. *La negociación efectiva y el proceso representativo. Apuntes para mejorar la formulación de políticas en democracia*. Instituto Electoral de la Ciudad de México, México, 2018

Enciclopedia Jurídica, 2014. [en línea] dirección URL: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/acuerdo/acuerdo.htm> [consultado: 15 de febrero de 2018]

Francés, Juan. *¡Que vienen los lobbies!*, Destino, España, 2013.

Fisher, Roger y Ury, William. *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*, Houghton Mifflin, Boston, 1991.

Hernández, Mara; Del Tronco, José y Sánchez, Gabriela (coords.). *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, Flacso México, Centro de Colaboración Cívica, México 2009.

Hernández Gutiérrez, Luis Rubén. *La institucionalidad del Congreso mexicano en gobiernos sin mayoría. Grupos de interés y negociación política en la LXII Legislatura*, Tesis de Maestría, UAM, México, 2019.

Islas, Jorge (Coord.). *Giovanni Sartori. Cómo hacer ciencia política. Lógica método y lenguaje en las ciencias sociales*. Taurus, Madrid, 2011.

Jiménez Díaz, Andrés, *Sinopsis del artículo 134 de la Constitución Española*, Diciembre 2003. Actualizada por Alejandro Rastrollo, Letrado de las Cortes Generales, Septiembre 2016.

Legorreta Navarro, Gloria, *Cabildeo del tercer sector: estrategia para su práctica en el poder legislativo en México*, Tesis de Licenciatura, UNAM, México, 2017.

Manin, Bernard. *Los principios de gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2008.

Mansbridge, Jane y Marthon, Cathie Jo (eds.). *Negotiating Agreements in Politics*, American Political Science Association, Washington, 2013,

Meléndez, Javier, (Coord.). *Guía para la gerencia política*, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, Washington, 2002.

Meynaud, Jean. *Los grupos de presión*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina, 1963.

Moeller, Scott, *et.al.*, *Why deals fail & how to rescue them*, The Economist Books, Londres, 2016.

Pasquino, Gianfranco. *Sistemas Políticos Comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*, Prometeo Libros, Argentina, 2005.

Pempel, T.J., (coord.). *Democracias Diferentes: los regímenes con un partido dominante*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, España, 2005

------. *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.

Sarmiento Méndez, Xosé. *Manual ALEPA del Parlamentario*, Wolters Kluwer, España, 2016.

Hemerografía

Carpizo McGregor, Jorge, “México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, no. 1, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, Julio-Diciembre de 1999, pp. 49-84.

Cortés Mendoza, Marko, “Agenda Legislativa del PAN”, periódico *El Universal*, sección “Opinión”, 6 de septiembre de 2016, p. 24.

García, Imelda, “Guerra por las monedas”, periódico *Reporte Índigo*, sección “Economía” 5 de septiembre de 2016, p.13.

González, J.S. “¿Qué es el techo de gasto y para qué sirve?” [en línea] España, *El País*, 24 de noviembre de 2016, dirección URL:

https://elpais.com/economia/2016/11/23/actualidad/1479904160_465048.html [consulta: 2 de enero de 2019].

Periódicos nacionales de 2016: El Economista, El Financiero, El Sol de México, El Universal, Excélsior, La Crónica de Hoy, Milenio, Ovaciones, Reforma, Reporte Índigo.

Periódicos internacionales de 2016 y 2017: El País, El Mundo, El diario.es

Ramírez, Noel. “Cuándo y por qué fracasan las negociaciones” [en línea] Opinión, *El Nuevo Diario*, 2 de enero de 2019, dirección URL: <https://www.elnuevodiario.com.ni/blogs/articulo/2234-cuando-que-fracasan-negociaciones/> [consulta: 14 de abril de 2019].

Rubio Núñez, Rafael. “La actividad de los grupos de presión ante el poder ejecutivo: una respuesta jurídica más allá del registro”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, España, Universidad Nacional de Estudios a Distancia, pp. 399-430.

Documentos oficiales

Boletín Oficial de las Cortes Generales, *Enmiendas al articulado presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017*, Congreso, Serie A, 11 de mayo de 2017 [en línea], dirección URL: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/A/BOCG-12-A-6-7.PDF [consulta: 10 de enero de 2019].

Constitución Española, [en línea], dirección URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> [consulta: 22 de diciembre de 2018].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf [consulta: 20 de enero de 2019]

Diario Oficial de la Federación. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017* [en línea], México, Secretaría de Gobernación, 30 de noviembre de 2016, dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016 [consulta: 24 de noviembre de 2018].

Ministerio de Hacienda y Función Pública, *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado* [en línea], Ministerio de Hacienda y Función Pública, 4 de abril de

2017, dirección URL: https://elpais.com/economia/2017/04/04/actualidad/1491297115_459893.html, [consulta: 15 de enero de 2019].

Reglamento del Congreso de los Diputados [en línea], Dirección URL: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf [consulta: 3 de enero de 2019].

Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [en línea], dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf> [consulta: 3 de marzo de 2019].

Entrevistas

Calduch Cervera, Rafael, Entrevista hecha por Lorenzo Arrieta Ceniceros y Esteban de Jesús Mercado Omaña, Madrid, 31 de octubre de 2018.

Fernández Miranda Campoamor, Alfonso, entrevista personal hecha por Lorenzo Arrieta Ceniceros y Esteban de Jesús Mercado Omaña, Madrid, 30 de octubre de 2018.