

LA INFLUENCIA DEL LEGISLATIVO EN LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA: TESTIMONIO DEL GOBIERNO DIVIDIDO EN MÉXICO DURANTE SU TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Laura Sour*

Introducción

LA LLEGADA DEL PRIMER GOBIERNO SIN MAYORÍA LEGISLATIVA REDEFINIÓ LA MANERA COMO SE DISCUTE y aprueba el Proyecto de Egresos de la Federación (PEF) en México. Anteriormente, en un escenario sin competencia política y sin pluralidad en la Cámara, la revisión y aprobación del presupuesto se mantenía en un estado de trámite constitucional, donde la propuesta presidencial era aprobada sin ninguna modificación significativa. A partir de la conformación de la LVII Legislatura en 1997, la Cámara de Diputados ha ejercido la facultad que le confiere la Constitución y ha realizado modificaciones importantes al PEF enviado por el Ejecutivo. Así, las elecciones de 1997 marcaron el inicio de la era de gobierno dividido en México, después de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controlara por casi 70 años tanto al poder Ejecutivo como al Legislativo.

En este trabajo se documenta la intervención de la Cámara durante el proceso de aprobación del PEF a lo largo de las Legislaturas

LVII y LVIII (1998-2003) como botón de muestra de la incidencia del gobierno dividido en México. El primer objetivo de este documento es señalar, por primera vez, en pesos y centavos a cuánto ascienden las modificaciones de la Cámara sobre la propuesta del Ejecutivo, cuáles son los ramos beneficiados por los diputados, y cuáles no. Cabe señalar que a la fecha este tipo de análisis no existe para el caso de México.

El segundo objetivo es mostrar que en México, durante las aprobaciones presupuestales que se han realizado bajo gobierno dividido, las preferencias de la Presidencia y del Legislativo han coincidido en lo relacionado al nivel de gasto público. Estos resultados son opuestos al caso estadounidense cuando durante la administración del presidente Reagan hubo un aumento considerable en el nivel del déficit público en ese país (McCubbins, 1991). Finalmente, la evidencia aquí presentada es una llamada de atención para señalar las mejoras institucionales que todavía faltan por realizarse para: *i)* impedir que el problema del déficit público se presente en México; *ii)* solucionar la falta de información sobre las

* Profesora e investigadora del Departamento de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). Correo electrónico: laura.sour@cide.edu

decisiones que toman los legisladores en cuestiones presupuestales; *iii*) reducir la posibilidad de que el electorado esté confundido sobre quién es el responsable de las decisiones de gasto público en México, y *iv*) promover la transparencia presupuestal para mejorar la conducción de la política macroeconómica del país.

El documento consta de cuatro secciones. En la primera se presenta una revisión de la literatura para señalar tanto los beneficios como los peligros que se le atribuyen a los gobiernos divididos durante la etapa de aprobación del presupuesto. En la segunda sección se muestran los ramos modificados por las Legislaturas LVII y LVIII, respectivamente, para posteriormente señalar los ramos beneficiados y perjudicados en relación con la propuesta enviada por el Ejecutivo. En la tercera sección se presenta cuál es el balance después de seis años de gobiernos divididos en la aprobación del PEF y se señalan cuáles son los puntos pendientes que quedan por resolver en el marco institucional presupuestario. Por último, en la cuarta sección se presentan las conclusiones del trabajo.

Gobierno dividido

A partir de 1997 la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados por parte del PRI modificó muchas de las prácticas que se habían realizado durante siete décadas de hegemonía priísta. Así, en un contexto de gobierno dividido, es decir, donde el partido del Presidente ya no contaba con la mayoría en el Congreso, y por ende carecía de un control directo sobre éste, la Cámara de Diputados retomó el papel que le confiere la Constitución como principal contrapeso al poder Ejecutivo sobre lo relacionado con la aprobación del PEF.

Mucho se ha escrito sobre gobierno dividido. Sin embargo, para efectos de este trabajo es importante señalar tanto los beneficios como los peligros y amenazas que un gobierno dividido plantea durante la etapa de aprobación del PEF. El primer beneficio que se espera de un gobierno con estas características es que permita al poder Ejecutivo y al Legislativo interactuar ejerciendo sus facultades constitucionales de pesos y contrapesos. Así, los poderes pueden llegar a equilibrarse y controlarse mutuamente. En segundo lugar, en un gobierno dividido la cooperación y, sobre

todo, la negociación entre la rama del Ejecutivo y del Legislativo durante el proceso de aprobación del PEF se esperaría que mejorase tanto la asignación como el uso eficiente de los recursos federales. Así, la competencia institucional propicia la aprobación de buenas políticas públicas (Jones, 1995).

Sin embargo, la presencia de un gobierno dividido genera peligros y amenazas que pueden impedir el funcionamiento del gobierno, dificultar la estabilidad macroeconómica y generar confusión en el electorado. En primer lugar, si existe poca o nula cooperación entre el Presidente y el Legislativo, un gobierno dividido promoverá la rigidez en el régimen y, eventualmente, puede desencadenar la parálisis administrativa del país (Linz, 1990). En segundo lugar, un gobierno dividido *per se* no incentiva a que los actores promuevan procedimientos más transparentes durante la etapa de aprobación del PEF. Si el electorado es incapaz de responsabilizar a los actores políticos por sus decisiones en lo relacionado con el gasto público, esto se traducirá en un retroceso en la incipiente democracia mexicana (Linz, 1990; Sundquist, 1998). La falta de transparencia durante el proceso de aprobación del presupuesto puede incrementar la confusión de los votantes y reducir los incentivos de los políticos a ser fiscalmente responsables (Alesina y Perotti, 1995). Finalmente, el gobierno dividido puede dificultar la conducción de la política macroeconómica, pues esta forma de gobierno muchas veces se caracteriza por generar mayores niveles de gasto público, o bien una mayor acumulación de déficit, como fue el caso de los Estados Unidos durante la década de los ochenta. McCubbins (1991) asocia al gobierno dividido con la imposibilidad para solucionar problemas de acción colectiva, como lo son los déficits fiscales. Alesina y Perotti (1995) argumentan que el aumento del déficit público se explica por la incapacidad de los actores para ponerse de acuerdo en la distribución equitativa de los costos del ajuste fiscal, lo cual lleva a prolongar el crecimiento de la deuda pública.

En la siguiente sección se analizará la injerencia de la Cámara en el proceso de aprobación del presupuesto a partir de 1997. Se pretende contestar las siguientes preguntas: ¿Qué ha hecho la Cámara con el nivel de gasto neto total? ¿Lo han aumentado o disminuido? ¿Cuántas modificaciones se han hecho

Tabla 1. Modificaciones de la LVII Legislatura al PEF 1998-2000
Cifras en miles de millones de pesos del 2001

	1998	1999	2000	Total LVII Legislatura
Cambio en el gasto total (-) disminuyó (+) aumentó	-	-	-	-
% Modificado sobre el total del presupuesto	-0.29%	-1.03%	-0.03%	-1.36%
Monto total modificado	3.44	12.52	0.39	16.09

Fuente: Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el Decreto de Presupuesto de 1998 a 2000.

por Legislatura? ¿A qué ramos se han beneficiado? ¿Cuáles han sido perjudicados? ¿Cuál es el balance al final de cada periodo de las dos Legislaturas? ¿Qué Legislatura ha hecho más cambios en número de ramos? ¿En qué años? ¿Hay alguna tendencia en las modificaciones por Legislatura?¹

Influencia del Legislativo en el proceso de aprobación del PEF

LVII Legislatura (1998-2000)

La LVII Legislatura fue la primera desde 1929 en donde no existió mayoría de ningún partido político. Después de las elecciones de 1997, la Cámara de Diputados quedó conformada de la siguiente manera: 47.8% del PRI, 24.2% del PAN y 25.2% del PRD.² Sin la posibilidad de que algún partido político aprobara el presupuesto por sí solo, la necesidad de lograr un acuerdo entre los diputados se presentó por primera vez en diciembre de 1997.

La Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura recortó significativamente el nivel de gasto público. El monto total recortado fue de 16 mil millones de pesos durante los años de 1998 al 2000, monto ligeramente inferior al promedio del presupuesto anual

otorgado a la Secretaría de la Defensa (19 mil millones) durante el periodo 1997 a 2000.

La LVII Legislatura además de recortar el gasto hizo reasignaciones, las cuales ascendieron a un total de 45 980 millones de pesos. Las reasignaciones son importantes porque los diputados entran en el dilema de quitar recursos a algunos ramos o sectores para dárselos a otros, lo cual es una manera de demostrar sus preferencias y de hacer patente sus diferencias de opinión frente al poder Ejecutivo. Las reasignaciones indican cuánto del gasto fue asignado enteramente por los diputados. Si sumamos los cambios en todos los ramos con recortes, la LVII Legislatura quitó en los tres años un total de 62 070 millones de pesos. De este total, 45 980 millones de pesos fueron nuevamente asignados a otros ramos.³ El resumen de los recortes y reasignaciones durante la LVII Legislatura se muestra en la gráfica 1. La mayor cantidad de recursos reasignados por los diputados de esta Legislatura fue 29 090 millones en 1999. En la aprobación del presupuesto de 1998 las reasignaciones fueron de 15 420 millones y en el 2000 éstas ascendieron a 1 400 millones de pesos, cifra que representó casi el 78% del monto en el que se redujo el gasto en ese mismo año (1 800 millones de pesos del 2001).

En la tabla 2 se observa el número de ramos modificados por los diputados durante cada uno de los tres años en los que funcionó la LVII Legislatura. Entre 1998 y 2000 se

¹ Todos los datos son presentados en términos reales (pesos de 2001).

² Casar, 2001, p. 13. No está de más aclarar que conocer la composición política de la Cámara no significa nada en términos de las alianzas que se forman para la aprobación del PEF. Así, diputados de un mismo partido pueden estar a favor de diferentes modificaciones al PEF.

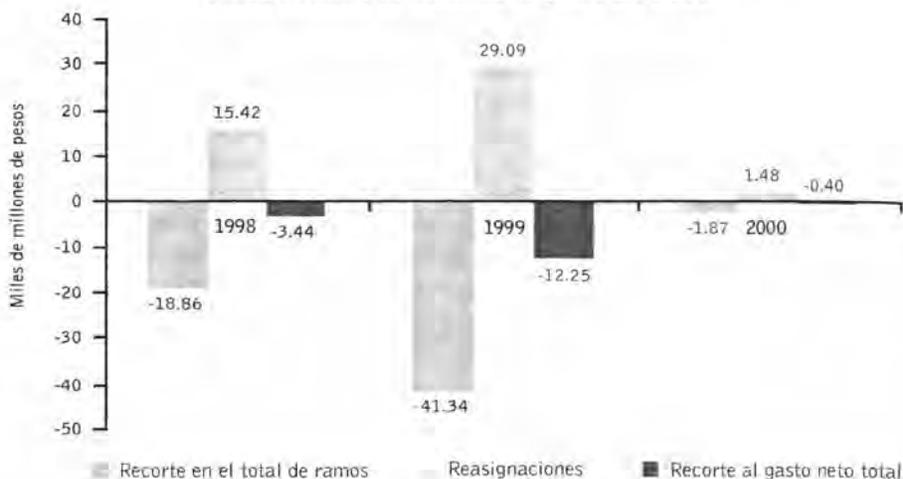
³ La diferencia entre 62 mil millones y los 45 mil millones reasignados es el recorte total al gasto neto de 16 mil millones durante la LVII Legislatura, previamente mencionado.

Tabla 2. Ramos modificados a la alza y a la baja durante la LVII Legislatura

Concepto	1998	1999	2000	Total LVII legislatura
Ramos modificados	11	37	6	54
Ramos con disminuciones	8	35	3	46
Ramos con aumentos	3	2	3	8
Monto total recortado en los ramos con disminuciones (miles de millones de pesos del 2001)	18.9	41.34	1.8	62.08
Monto total reasignado a los ramos con aumentos (miles de millones de pesos del 2001)	15.4	29.09	1.4	45.98

Fuente: Cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decreto aprobatorios de 1998-2000.

Gráfica 1. Recortes y reasignaciones de la LVII Legislatura
Cifras en miles de millones de pesos del 2001



Fuente: cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el Decreto de Presupuesto de 1998 a 2000.

modificaron 54 ramos. La distribución durante los tres años no fue equitativa. El año en el cual hubo más modificaciones en el PEF fue en 1999. Así, 11 ramos sufrieron modificaciones en 1998, 37 ramos en 1999, y sólo seis fueron modificados en el 2000.⁴ Estos cambios, en términos porcentuales, representaron que 24.4%, 82%, y 15% del total de ramos que componen al PEF fueran modificados en 1998, 1999 y 2000, respectivamente.

Los datos de ramos modificados de acuerdo con la clasificación de ramos autónomos,

administrativos, generales y entidades se muestran en la tabla 3. El porcentaje de la tabla indica el cociente entre el número de ramos modificados dentro de cada categoría respecto al total de esa categoría. Llama la atención cómo en la aprobación del año 2000 ningún ramo de la administración central fue modificado, pues la mayoría de las modificaciones se hicieron en los ramos generales.

A primera vista, se observa que una constante en la LVII Legislatura fue la tendencia a beneficiar a las entidades federativas y municipios sobre la propuesta presidencial. A pesar de que el Ramo 33 había sido creado recientemente, en 1998 los diputados lo incrementaron en poco más de 15 mil millones

⁴ Las modificaciones a las cuales nos referimos son en relación a los cambios que se registraron respecto a los recursos originalmente presupuestados por el Ejecutivo.

Tabla 3. Número y tipo de ramos modificados por la LVII Legislatura

Ramo	1998	%	1999	%	2000	%
Ramos autónomos	2	66.7	3	100.0	2	50.0
Ramos administrativos	4	18.2	21	95.5	0	0.0
Ramos generales	5	55.6	5	50.0	3	37.5
Empresas paraestatales	0	0.0	8	80.0	1	14.3
Total	11	24.4	37	82.2	6	14.6

Fuente: Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el Decreto de Presupuesto de 1998 a 2000. En 1998 había 45 ramos, 3 autónomos, 22 administrativos, 9 generales y 11 empresas paraestatales; en 1999 había 45 ramos repartidos en 3 autónomos, 22 administrativos, 10 generales y 10 empresas paraestatales; en 2000: 41 ramos, 4 autónomos, 22 administrativos, 8 generales y 7 empresas paraestatales. En 1999 se creó el ramo general Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca y se cerró la empresa paraestatal Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V. En 2000 se eliminan los ramos generales Superación de la Pobreza y Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero. Se eliminan las paraestatales Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Ferrocarriles Nacionales de México y Compañía Nacional de Subsistencia Populares (Conasupo). Los porcentajes se refieren al porcentaje total de ramos modificados dentro de cada categoría; así, por ejemplo, en 1998 se modificaron 4 ramos administrativos los cuales son el 18% de los 22 ramos administrativos existentes en ese año.

de pesos, recursos que representaron un aumento del 13.2%. El aumento al Ramo 33 representó el 97% del monto reasignado por la Cámara durante ese año, lo cual demuestra la importancia otorgada a ese ramo por los diputados. En el presupuesto de 1999 el único ramo beneficiado por los diputados fue el de las Aportaciones Federales a Entidades y Municipios. Los diputados asignaron 3 300 millones de pesos, lo que representó un aumento del 2.3% en los recursos de ese ramo. En el presupuesto del 2000, los diputados beneficiaron a las Participaciones Federales a Entidades y Municipios (Ramo 28) en 868 millones de pesos. Aunque el monto fue menor, éste representó 58% de los recursos reasignados en ese año.⁵

Al analizar el cambio porcentual del presupuesto aprobado respecto a la propuesta presidencial, se observa que indiscutiblemente los diputados recortaron los pagos propuestos por el Ejecutivo para el rescate bancario (IPAB-Fobaproa). En 1998, las erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero recibieron 37.4% menos recursos de los contemplados en el proyecto enviado por el Ejecutivo a la Cámara. En 1999, el ramo denominado Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero fue sustituido por el ramo Ero-

gaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca; los diputados enviaron 25 mil millones del primero al segundo. En la aprobación del 2000, nuevamente los diputados redujeron en 416 millones el monto destinado a las Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

El poder Judicial fue otro de los ramos perjudicados por la LVII Legislatura; en 1998 la Cámara quitó al poder Judicial 4% de sus recursos, en 1999 9.5% y en el 2000 12.47%. La Cámara redujo en 11.1% las provisiones salariales y en 1999 6%. También el presupuesto aprobado por los diputados redujo en un total de 16.7% los recursos originalmente programados por el Ejecutivo para el IFE (6.13% en 1998 y 10.61% en 1999). La tabla 4 presenta un resumen de la influencia del Legislativo en la aprobación del PEF a ejercer durante los últimos tres años de la administración del presidente Ernesto Zedillo.

Después de 70 años, la participación de la LVIII Legislatura adquirió una importancia especial por ser la primera en recibir las iniciativas de un Presidente de la República de un partido político diferente del PRI. Su conformación fue el resultado de una contienda electoral muy competida: 41.6% PRI, 41% PAN, 10.8% PRD y 6.6% para otros partidos.⁶

⁵ Para un análisis detallado ramo por ramo, véase Sour *et al.* (2003).

⁶ Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Apoyo Parlamentario, Biblioteca de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca>

Tabla 4. Resumen de la participación de la LVII Legislatura
(Cifras en millones de pesos de 2001)

Año	1998	1999	2000
Total recortes	-18,862	-41,341	-1,875
Total reasignaciones	15,419	29,089	1,477
% reasignado	82%	70%	79%
Recorte/aumento	-3,443	-12,252	-398
Ramo más favorecido respecto a la propuesta presidencial	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	Participaciones a entidades federativas y municipios
Monto al ramo más favorecido	15,030	3,603	864
% de la reasignación dirigido a ese ramo	97.48%	12.39%	58.4%
Porcentaje del aumento respecto al presupuesto del Ejecutivo	13.20%	2.34%	0.52%
Ramo más desfavorecido	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	Poder Judicial
Monto al ramo más desfavorecido	-8,344	-25,485	-1,198
% del recorte del ramo más desfavorecido	44.2%	61.65%	63.8%
% de los recursos disminuidos respecto al total del ramo	-37.39%	-88.27%	-12.47%

Fuente: Cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decreto aprobatorios de 1998-2000.

La LVIII Legislatura modificó también el PEF en los tres procesos de revisión a su cargo (2001, 2002 y 2003) pero, a diferencia de la Legislatura anterior, aumentó el presupuesto sistemáticamente y los cambios porcentuales fueron mayores: en el 2001 el PEF aumentó en 1.66%; en el 2002 en 3.73%; y 1.54% en el 2003. Este comportamiento nos indica que tanto la Cámara como la Presidencia se inclinaron por una política expansionista del gasto público entre 2001 y 2003. Los datos del porcentaje del monto total modificado en la LVIII Legislatura se ilustran en la tabla 5

Durante estos tres años, la LVIII Legislatura incrementó el gasto público con el equivalente a 95 100 millones de pesos del 2001. Estos recursos representan casi el total de los destinados en promedio a la Secretaría de

Educación Pública durante el mismo periodo, cifra que también es muy cercana al monto presupuestado anualmente en promedio a Pemex o a las Aportaciones a la Seguridad Social. Estas comparaciones se pueden apreciar en la gráfica 2.

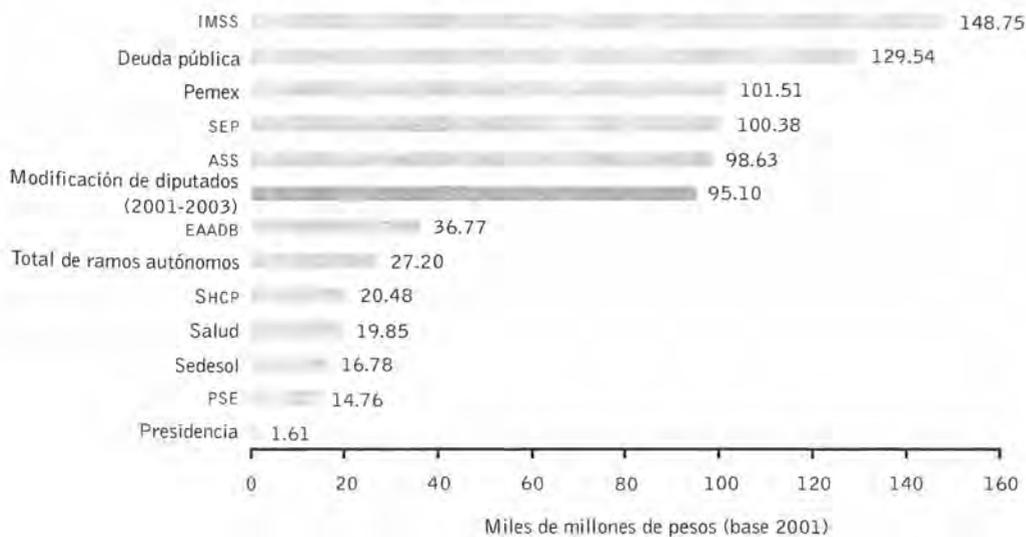
Respecto al número de ramos con cambios, la LVIII Legislatura modificó 103 ramos en los tres periodos de aprobación en que participó. Las modificaciones se distribuyeron de la siguiente manera: 34 ramos tuvieron cambios en el proceso de aprobación del presupuesto del 2001, 35 en el 2002 y 35 en el 2003. En otras palabras, el 81% del total de los ramos del PEF se modificaron en el 2001, el 83% en el 2002 y 80% en el 2003. Los datos de las modificaciones por ramo se muestran en la tabla 6. Llama la atención que du-

Tabla 5. Modificaciones de la LVIII Legislatura al PEF 2001-2003
(Cifras en miles de millones de pesos del 2001)

	2001	2002	2003	Total LVIII Legislatura
Cambio en el gasto total (-) disminuyó (+) aumentó	+	+	+	+
% Modificado sobre el total del presupuesto	1.66%	3.73%	1.64%	7.04%
Aumento total	22.26	49.84	22.99	95.10

Fuente: Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el Decreto de Presupuesto de 2001 a 2003.

Gráfica 2. Aumento en el gasto público por la LVIII Legislatura comparado con el promedio anual de recursos destinados a otros ramos



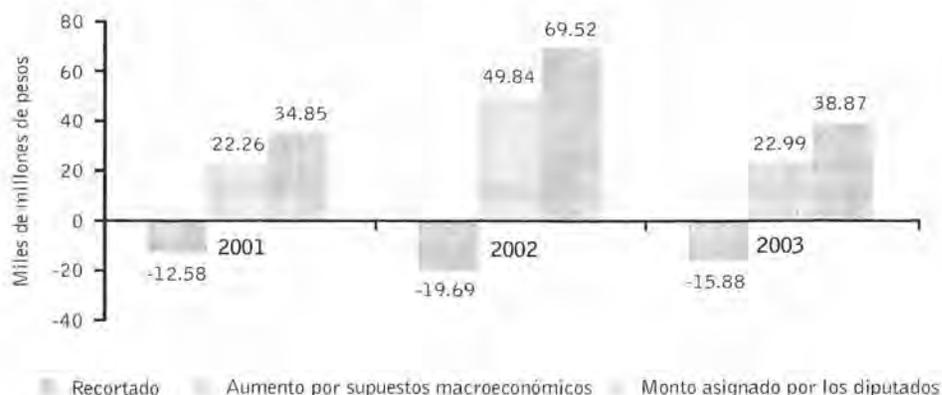
Fuente: Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el Decreto de Presupuesto de 2001-2003.

Tabla 6. Total de ramos modificados por la LVIII Legislatura

Ramo	2001	%	2002	%	2003	%
Ramos autónomos	4	100.0	3	75.00	3	75.0
Ramos administrativos	20	87.0	19	82.60	19	79.2
Ramos generales	7	87.5	7	87.50	7	77.8
Empresas paraestatales	3	42.9	6	85.70	6	85.7
Total	34	81.0	35	83.30	35	79.5

Fuente: Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el Decreto de Presupuesto de 2001 a 2003. En 2001 había 42 ramos: 4 autónomos, 23 administrativos, 8 generales y 7 empresas paraestatales; en 2002, 42 ramos: 4 autónomos, 23 administrativos, 8 generales y 7 empresas paraestatales; en 2003, 44 ramos: 4 autónomos, 24 administrativos, 9 generales y 7 empresas paraestatales. En 2001 se creó la Secretaría de Seguridad Pública, y en 2003 el Conacyt como ramo aparte de la SEP dentro de los ramos administrativos y el PAFEF dentro de los ramos generales. Los porcentajes se refieren al porcentaje total de ramos modificados dentro de cada categoría; así por ejemplo, en el 2001 se modificaron 20 ramos administrativos los cuales son el 87% de los 23 ramos administrativos existentes en ese año.

Gráfica 3. Recortes y reasignaciones al presupuesto por la LVIII Legislatura
(Cifras en miles de millones de pesos del 2001)



rante este periodo casi 80% de los ramos administrativos sufrió modificaciones por parte del Legislativo sobre lo originalmente presupuestado por el presidente Fox.

Debido a que el presupuesto fue incrementado de manera global, los recortes fueron enteramente reasignados. Los recursos asignados por los diputados en la LVIII Legislatura provienen de dos fuentes: a) los recursos recortados a algunos ramos y b) los recursos incrementados por el cambio en las proyecciones de ingresos, principalmente los esperados por la venta de petróleo. Como dijimos, durante la LVIII Legislatura los diputados asignaron 95 mil millones por modificaciones en las proyecciones de ingresos esperados para los siguientes años. Los recortes en total ascendieron a 47 900 millones. Sumadas estas cantidades sabemos que 142 900 millones de pesos fueron reasignados por la Cámara entre 2001 y 2003, cifra siete veces mayor al monto de recursos reasignados durante la Legislatura anterior (1998-2000).

En la aprobación del 2001, los legisladores decidieron la asignación de 34 800 millones de pesos (12.58 por recortes a 18 ramos y 22.26 derivados de las modificaciones en los supuestos macroeconómicos). Al finalizar el primer año de la LVIII Legislatura, los diputados ya habían reasignado más recursos que toda la Legislatura pasada, como se muestra en la gráfica 3.

Cabe mencionar que el proceso de negociación y aprobación para el PEF del 2002 fue uno de los más negociados durante esta Legislatura. Por primera vez hubo un consen-

so en la opinión pública sobre la alta probabilidad de que la Cámara no llegaría a un acuerdo. De hecho, el PEF fue aprobado hasta el 31 de diciembre. La votación en el pleno resultó en 417 votos a favor y una abstención.⁷ Para el PEF 2002, la Cámara incrementó el gasto público en 49 800 millones de pesos por modificaciones en las expectativas de ingreso y, además, quitó 19 600 millones de pesos a 17 ramos. La suma de estos recursos implicó una reasignación de 69 500 millones, el monto más grande reasignado por la Cámara desde la pérdida de mayoría del PRI en 1997.

El balance de los cambios observados durante los tres años de la LVIII Legislatura muestra que los ramos más beneficiados fueron PAFEF (100%), provisiones salariales y económicas (87%), provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, tecnológica y de adultos (25%), Secretaría de la Reforma Agraria (19%) y Secretaría de Agricultura y Pesca (18%). Entre lo grandes perdedores al final del periodo se encuentran CNDH (26%), poder Judicial (20%), ADEFAS (20%), Secretaría de la Función Pública (7%) y el IFE (4%).

⁷ Las votaciones no suma 500, pues en esa votación 79 diputados estuvieron ausentes y dos en quórum. De la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2002 (en lo general y en lo particular los artículos no reservados, con las modificaciones). *Gaceta Parlamentaria*, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1 de enero de 2002.

Tabla 7. Resumen de la participación de la LVIII Legislatura
(Cifras en millones de pesos de 2001)

Año	2001	2002	2003
Total recortes	-12.58	-19.69	-15.88
Total reasignaciones	34.85	69.52	38.87
% reasignado recorte/aumento	22.26	49.84	22.99
Ramo más favorecido respecto a la propuesta presidencial	Provisiones salariales y económicas	Participaciones a entidades federales y municipios	Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
Aumento al ramo más favorecido	12,980.77	11,453	15,848
Participación dentro del total del monto reasignado	37.25%	16.47%	37.41%
Porcentaje del aumento respecto al presupuesto del Ejecutivo	177.51%	5.85%	100%
Ramo más desfavorecido	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios	Petróleos Mexicanos	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores
Recorte del ramo más desfavorecido	-4,920.57	-6,153	-4,846
Participación dentro del total del monto recortado	39.11%	31.25%	30.52%
Porcentaje del recorte respecto al presupuesto del Ejecutivo	-2.41%	-5.46%	-42.49%

Fuente: Cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decreto aprobatorios de 1998-2000.

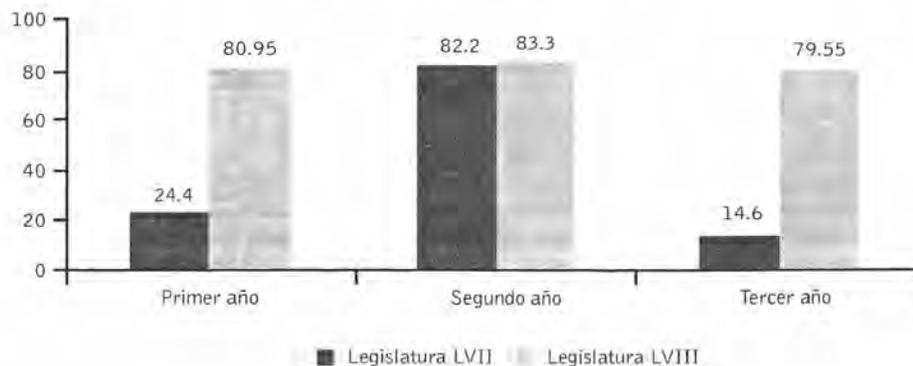
En resumen, la participación de la LVIII Legislatura benefició principalmente a las provisiones salariales, como se muestra en la tabla 7. También se beneficiaron las participaciones que reciben los estados y municipios del país, pero el monto del beneficio fue mucho menor que el otorgado durante la LVII Legislatura (1998-2000). Podemos afirmar que hubo un cierto patrón de gasto durante esta legislación, pues es notorio el número de ramos que consistentemente fueron modificados tanto a la alza como a la baja. Sin embargo, lo importante es mostrar los cambios respecto a la propuesta del Ejecutivo. Por ejemplo, el caso del PAFEF, que aunque la Cámara sólo aumentó sus recursos una vez en el

2003, éste fue el cuarto ramo más beneficiado por la LVIII Legislatura. Como ya se mencionó, esta Legislatura tendió a quitar recursos mayormente al poder Judicial, Pemex, Adeudos de Ejercicios Anteriores (ADEFAS) y Deuda Pública. Estos cuatro ramos tuvieron recortes en los tres procesos de aprobación de 2001 a 2003.

¿Cuál es el balance al final de casi nueve años de gobierno dividido?

El primer objetivo de esta sección es resaltar el hecho de que la participación legislativa en la aprobación del PEF en México ha aumen-

Gráfica 4. Porcentaje de ramos modificados en los años de labores de la LVII y LVIII Legislaturas



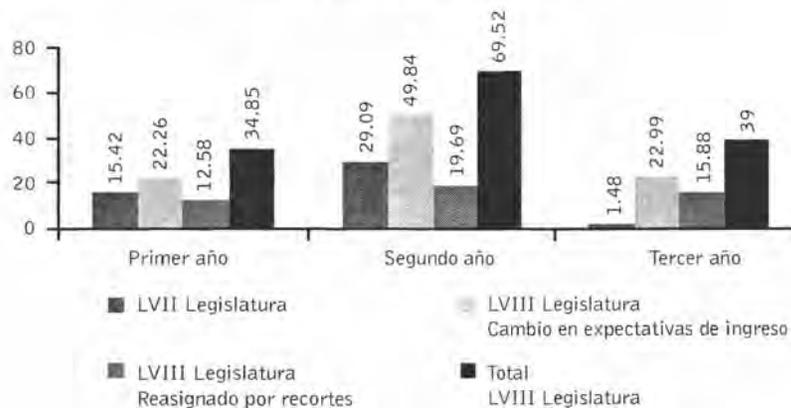
tado significativamente a raíz de la llegada del primer gobierno dividido a la Cámara. Esto es evidente al analizar dos tipos de indicadores: a) el número de ramos modificados por cada Legislatura y b) el monto de recursos reasignados. En la gráfica 4 vemos que la LVIII Legislatura modificó en todos sus años de labores más ramos que la Legislatura LVII. Así, visto como cantidad de cambios, vemos cómo la participación de la Cámara aumentó paulatinamente a partir de 1997.

La LVIII Legislatura también hizo más reasignaciones que su antecesora, al reasignar un total de 95 mil millones de pesos, mientras la LVII sólo 16 mil millones. La gráfica 5 ilustra cómo se financiaron los cambios que las diferentes Legislaturas realizaron. En el caso de la LVII Legislatura (1998-2000), to-

das las reasignaciones provinieron de recortes a otros ramos; mientras que la LVIII Legislatura (2001-2003) aumentó el gasto financiado con a) el monto aumentado por cambio en las expectativas de ingreso, principalmente petroleros, y b) los recortes a ciertos ramos.

Las diferencias encontradas entre el proyecto del PEF y el aprobado por el Legislativo permiten comprobar que a partir de 1997 la Cámara de Diputados ha contado con la posibilidad real de incidir sobre el tipo de política presupuestaria que se implementa en México. La participación del Legislativo ha ido en aumento, medida tanto por el número de ramos modificados como por el monto de recursos reasignados. En principio, el primer gobierno sin mayoría legislativa hizo que los

Gráfica 5. Reasignaciones de la LVII y LVIII Legislaturas (Miles de millones de pesos)



diputados pudieran funcionar como un contrapeso a la agenda presidencial de gasto. El presupuesto retomó así su papel de documento político número uno del gobierno.

Como se ha visto, durante los primeros años de gobierno dividido en México las preferencias entre el poder Ejecutivo y el Legislativo han coincidido en lo relacionado a la disciplina fiscal. Las aprobaciones de 1998 al año 2000 se caracterizaron por disminuir consistentemente el gasto neto total y reasignar recursos con base en los recortes que se realizaron. Con la llegada de los nuevos diputados a la Cámara en el 2000, también llegó una nueva forma de hacer política presupuestaria. En las gráficas y tablas ya presentadas se ha mostrado cómo a partir de 2001 ha habido aumentos sostenidos en el gasto neto total, financiados con aumentos en los ingresos esperados por la venta del petróleo.

Estos resultados contrastan con el caso americano durante la administración del presidente Reagan, cuando hubo un aumento considerable en el nivel de gasto público, a la par de una reducción en los impuestos, lo que generó niveles de déficit público nunca antes vistos en ese país (McCubbins, 1991). En el caso mexicano, la principal fuente del aumento en el gasto público han sido las modificaciones a los ingresos esperados, principalmente los derivados por la venta de la mezcla mexicana de petróleo en el mercado internacional. Entonces, durante los años de gobierno dividido en México las preferencias del Ejecutivo se han alineado con las del Legislativo en el sentido de no querer incurrir en una indisciplina fiscal—gastar más de los recursos con los que se cuenta.

Sin embargo, es necesario reformar las instituciones presupuestarias (reglas y regulaciones por las cuales los presupuestos son propuestos y aprobados) en tres sentidos. Primero, el marco institucional presupuestario debe impedir que el problema de déficit público, visto en los Estados Unidos durante la década de los ochenta, se presente en México. Hasta ahora, la alta cotización del barril de petróleo ha impedido que el gobierno dividido origine problemas de déficit fiscales en México. Sin embargo, que los diputados tengan capacidad para cambiar el nivel de gasto crea incentivos perversos para que los legisladores respondan fácilmente a sus agendas políticas de corto plazo, pues sólo necesitan pactar con el gobierno federal un precio del

barril de petróleo más alto sobre el cual generar ingresos esperados mayores. Es decir, tanto los legisladores como el Ejecutivo tienen incentivos a sobreenfatizar los beneficios del gasto y ocultar responsabilidades del gobierno equivalentes a impuestos futuros. Por ello, se debe establecer claramente en el marco institucional el nivel de gasto y el tamaño permisible del déficit antes de que los diputados revisen la propuesta presidencial de gasto. Alesina *et al.* (1999) argumentan que no existen incentivos para que los actores implementen este tipo de reformas. Sin embargo, el momento oportuno pareciera ser cuando el Ejecutivo o el Legislativo, al final de su período de funciones, quieren dejar atadas las manos a los siguientes políticos que ocupen sus lugares. Incluso se debería analizar la posibilidad de que el Legislativo sólo pueda recortar, pero no incrementar, el gasto público, como es en Chile o como sucedió durante la LVII Legislatura.

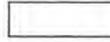
Segundo, se deben hacer públicos los nombres y apellidos de los legisladores que aprobaron o rechazaron cada una de las modificaciones realizadas a la propuesta presidencial. Esta información permitirá estudiar las prioridades de gasto público que cada uno de los miembros de la Cámara ha manejado durante los años de gobierno dividido, ya que hasta ahora sólo es posible determinar en términos monetarios cuáles ramos fueron beneficiados y cuáles perjudicados por todos los legisladores que asistieron a la votación en el pleno, como se muestra en la tabla 8.

Como tercer elemento, estas reformas a las instituciones presupuestarias deben permitir al electorado conocer mejor la agenda política de los legisladores, y no confundirlas con la de sus partidos políticos. Por ejemplo, llama la atención en la tabla 7 que a lo largo de la LVIII Legislatura más del 80% de las secretarías presentan modificaciones al proyecto de gasto propuesto por el Presidente. Esto hace suponer que los mismos secretarios de Estado están haciendo cabildeo dentro del Congreso. Es decir, buscan influir de manera directa en las decisiones del cuerpo legislativo para beneficio de sus propios intereses, en este caso, para la obtención de mayores recursos destinados a sus secretarías. Finalmente, este tipo de reformas también fortalecerán al poder Legislativo frente a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para que no sea sólo ésta la que, de manera discrecional, aprueba los gastos de la

Tabla 8. Ganadores y perdedores en relación con la propuesta presidencial del PEF

Ramo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 Poder Legislativo									
3 Poder Judicial									
22 Instituto Federal Electoral									
35 Comisión Nacional de Derechos Humanos									
2 Presidencia de la República									
4 Secretaría de Gobernación									
5 Secretaría de Relaciones Exteriores									
6 Secretaría de Hacienda y Crédito Público									
7 Secretaría de la Defensa Nacional									
8 Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación									
9 Secretaría de Comunicaciones y Transportes									
10 Secretaría de Economía									
11 Secretaría de Educación Pública									
12 Secretaría de Salud									
13 Secretaría de Marina									
14 Secretaría de Trabajo y Previsión Social									
15 Secretaría de la Reforma Agraria									
16 Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales									
17 Procuraduría General de la República									
18 Secretaría de Energía									
20 Secretaría de Desarrollo Social									
21 Secretaría de Turismo									
27 Secretaría de la Función Pública									
31 Tribunales Agrarios									
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa									
36 Secretaría de la Seguridad Pública									
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal									

Ramo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología									
19 Aportaciones a Seg. Soc.									
23 Provisiones Salariales y Económicas									
24 Deuda Pública									
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos									
26 Superación de la Pobreza									
28 Participación a Entidades Federativas y Municipios									
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero									
30 Adeudos de Ejercicios fiscales Anteriores									
33 Aportaciones Fed. para Entidades Fedvas. y Mpios.									
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca									
39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas									
637 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado									
641 Instituto Mexicano del Seguro social									
4 460 Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.									
6 750 Lotería Nacional									
8 145 Compañía Nacional de Subsistencias Populares									
9 085 Aeropuertos y Serv. Aux.									
9 120 Caminos y Puentes Federales									
9 195 Ferrocarriles Nacionales de México									
18 164 Comisión Fed. de Electricidad									
18 500 Luz y Fuerza del Centro									
18 572 Petróleos Mexicanos									

Ganadores  Perdedores 
 Permanecieron igual  No existía o desapareció 

Federación. Estas mejoras en la redición de cuentas se traducirán en un avance en la transición democrática y, por otro lado, orientarán al electorado para conocer las preferencias de gasto público de los legisladores, y puedan ser premiados o castigados la próxima vez que corran por un puesto de elección pública.

El cuarto elemento a considerar es que la introducción de reformas que controlen, transparenten y responsabilicen a los actores involucrados en la realización de la política fiscal mexicana, abre una ventana de oportunidad para que también se realicen cambios que mejoren la transparencia presupuestal (entendiéndose ésta como presupuestos simples, claros y transparentes) para seguir promoviendo la disciplina fiscal en México y la estabilidad macroeconómica del país.

Conclusiones

La Constitución otorga a la Cámara de Diputados la facultad de modificar el PEF y de discutir cualquier cambio propuesto sobre la Ley de Ingresos. Una vez que la Cámara recibe el proyecto del Ejecutivo, lo turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Posteriormente, se discute el dictamen de la Comisión. El proyecto se vota en el pleno, tanto en lo general como en lo particular, hasta ser aprobado por mayoría.

Durante el periodo de 1939 a 1996 las modificaciones que la Cámara de Diputados propuso a la propuesta de presupuesto del Ejecutivo fueron ocasionales y en ningún caso representaron más del 0.1%.⁸ Tampoco la Cámara modificó ninguna partida presupuestal de manera significativa de 1970 a 1980.⁹ Las modificaciones de la Cámara de Diputados a la propuesta de presupuesto del Ejecutivo han aparecido de manera regular a partir del ingreso de la LVII Legislatura en la Cámara, pero sobre todo a partir del 2000.

La facultad del Ejecutivo para dictar su agenda en términos presupuestales, no se la

confirió el marco institucional que rige el proceso presupuestario, sino la composición política de la Cámara. Es justamente la pluralización de la Cámara lo que ha permitido que —por primera vez en la historia de este país— tanto el Ejecutivo como la Cámara intervengan activamente en la negociación y aprobación del gasto público. Definitivamente, las instituciones presupuestarias pueden influir en los resultados fiscales, porque ellas son las que determinan las reglas del juego entre los diferentes poderes políticos. Esto es una cuestión esencial, sobre todo en lo relacionado con la disciplina fiscal del país.

El cambio institucional, en la mayoría de los casos latinoamericanos, sólo se ha dado cuando el marco institucional es tan insatisfactorio que vale la pena cambiarlo; a partir de estas experiencias, se puede decir que cambiar el marco institucional es caro y muy complejo. Sería conveniente que México aprendiera las lecciones de sus países vecinos y que se anticipara a modificar las instituciones presupuestarias antes de que, por ejemplo, cayera en una situación de un déficit fiscal insostenible de gasto público.

Los resultados aquí presentados resaltan la necesidad de transformar el marco institucional que regula el proceso de aprobación presupuestaria. Muchos argumentan que una Cámara sin mayoría implica un avance positivo en la distribución de la fuerza política entre los diputados y el Presidente. En 1997, por primera vez se requirió que el Ejecutivo negociara la aprobación del PEF con los partidos políticos y los congresistas. Si bien el gobierno dividido disminuyó la posibilidad de que únicamente el Ejecutivo determinara la política presupuestaria en el país, es recomendable revisar el marco institucional para mejorar tanto la transparencia como la conducción de la política macroeconómica en México. Esto con el fin de que el electorado sea capaz de premiar o castigar en forma efectiva, a través del voto, a sus gobernantes.

⁸ Wilkie, 1973, pp. 18-19.

⁹ Casar y Amparo, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, Alberto y Roberto Perotti, "The Political Economy of Budget Deficits", *IMF Staff Paper*, vol. 42, 1995.
- _____, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, vol. 59, 1999.
- CASAR, Pérez y María Amparo, *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*, Documento de Trabajo 137, CIDE, México, 2001.
- CEASER, James W., "In Defense of Separation of Powers", en Robert A. Goldwin y Art Kaufman (eds.), *Separation of Powers- Does it Still Work?*, American Enterprise Institute, Washington, 1986.
- CUTLER, Lloyd N., "To form a Government", en Robert A. Godwin y Art Keufman (eds.), *Separation of Powers- Does it Still Work?*, American Enterprise Institute, Washington, 1986.
- JONES, Charles O., *Separate but Equal Branches; Congress and the Presidency*, Chatam House, Chatam N.J., 1995
- LINZ, Juan, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, 1990.
- McCUBBINS, Mathew D., "Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits under Divided Party Control", en Gary W.Cox y Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*, Westview Press, San Francisco, 1991.
- PERSSON Torsten y Guido Tabellini, *The Economic Effects of Constitution*, The MIT Press, Londres, 2003.
- SOUR, Laura, Irma Ortega y Sergio San Sebastián, *Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1977-2003*, Documento de Trabajo 142, CIDE, México, 2003.
- SUNDQUIST, Jame, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, vol. 103, 1998.
- WELDON, Jeffrey A., "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico", en S. Morgenstern y Benito Nacif Legislative (eds.), *Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2002.
- WILKIE, James Wallace, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, University of California Press, California, 1973.