

# Democracia y transparencia en la aprobación presupuestaria mexicana

LAURA SOUR\*

Perfiles Latinoamericanos 30  
Julio-Diciembre 2007

123

## Resumen

El objetivo principal de este estudio es llenar el vacío académico sobre el conocimiento a profundidad de los actores y determinantes en el proceso de la aprobación del presupuesto público en México. La pregunta de investigación se concentró en analizar el impacto de las variables partidistas y presupuestales durante la aprobación presupuestaria. De igual modo, se muestra con detalle la concentración de poder de agenda que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tiene durante la etapa de aprobación presupuestaria dentro de la Cámara de Diputados. Utilizando un análisis econométrico tipo panel se comprobó que la mayor apertura política generó incentivos para que los partidos aumentaran su activismo legislativo, y acabaran así con el reino del dictador presupuestario en México, a pesar de que el marco constitucional no ha cambiado.

## Abstract

The main objective of this paper is to fill the academic gap regarding the actors and determinants in the approval process of the public budget in Mexico. The research question deals with the analysis of the impact of the partisan and budgetary variables during the budget approval process. This paper shows in detail the agenda power of the Commission of Budget and Public Account (Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública) has during the budgetary approval within the House of Representatives. Using a panel econometric analysis it is shown that the greater political openness associated with the democratization process, generated incentives so that the parties increased their legislative activism, and thus stopped the reign of the budgetary dictator in Mexico, although the constitutional framework has not changed.

*Palabras clave:* presupuesto público, transparencia, rendición de cuentas, balance de poder, presidencialismo, política económica, México.

*Key words:* public budget, transparency, accountability, divided government, presidentialism, political economy, Mexico.

\* Doctora en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. Profesora-Investigadora de la División de Administración Pública del CIDE. Coordinadora Ejecutiva del Programa de Presupuesto y Gasto Público CIDE.

## Introducción

**E**l presupuesto tiene una naturaleza esencialmente política; su croquis expresa las prioridades de un gobierno. Conocer a detalle los actores y el diseño del proceso presupuestal en México es una tarea esencial; sin embargo, existe un vacío académico en el tema.

México es un régimen presidencial que tiene previsto, en su Constitución, un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes ejecutivo y legislativo. Constitucionalmente el congreso mexicano es uno de los más fuertes de América Latina, pero la presencia de un partido hegemónico y la fuerte disciplina partidista, ocasionaron que por décadas el Legislativo se comportara como un actor secundario frente al Presidente (Casar, 2002). En un escenario sin competencia política y sin pluralidad en la Cámara de Diputados, el control unipartidista del Partido Revolucionario Institucional (PRI) promovió el enorme poder del presidente de la república.

El proceso presupuestal no fue la excepción, y durante varias décadas el Congreso se abstuvo de modificar sustancialmente la propuesta del Ejecutivo, así la revisión y aprobación del mismo se mantuvo como un mero trámite constitucional. La propuesta presidencial se aprobaba sin modificaciones significativas; entre 1939 y 1996 apenas fueron ocasionales y, en ningún caso, representaron más del 0,1% del gasto total (Wilkie, 1973: 18).

En la década de 1980, las modificaciones al presupuesto hechas por el Legislativo comenzaron a ser más sustantivas. En un estudio sobre la influencia legislativa en materia presupuestal durante el periodo 1960–1994, Alberto Díaz–Cayeros y Beatriz Magaloni (1998) identificaron las modificaciones a la propuesta del Ejecutivo en materia presupuestal a partir de 1982, justo cuando los mecanismos de funcionamiento del presidencialismo mexicano comenzaron a deteriorarse por una mayor competitividad electoral, tanto en las instancias locales como en las federales (Díaz–Cayeros y Magaloni, 1998: 504).

El año de 1997 marcó el inicio de un periodo inédito en el sistema político mexicano caracterizado por una mayor apertura política y transparencia electoral, elementos que abrieron a los partidos políticos la posibilidad de compartir el poder (Lujambio, 2001: 252). Con la conformación de la LVII Legislatura en 1997, y hasta la fecha, la Cámara de Diputados ha realizado modificaciones importantes al Presupuesto de Egresos Federal (PEF) enviado por el Ejecutivo. Este cambio en el sistema político mexicano modificó enormemente las prácticas de quienes diseñan, discuten y aprueban el presupuesto.

La hipótesis que guía esta investigación es que la mayor apertura política generó incentivos para que los partidos aumentaran su activismo legislativo y contrarrestaran o modificaran las preferencias presidenciales en función de las propias, acabándose así el reino del dictador presupuestario. A pesar de que varios trabajos afirman que la nueva pluralidad política ha provocado los cambios en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en México (Casar, 2002; Weldon, 2002; y Nacif, 2000), no existen estudios que hayan probado estadísticamente algún tipo de relación entre estas variables. Éste es el objetivo de la presente reflexión.

En la primera sección se describe el proceso presupuestario en México. En la segunda se analiza la dinámica presupuestaria ante la mayor pluralidad política en la Cámara de Diputados a partir de 1997 y hasta 2006. Posteriormente se expone el análisis econométrico. Finalmente, se examinan algunos de los retos que el país tiene para enfrentar este desarrollo democrático.

## I. Proceso presupuestario en México

A pesar de la relevancia de la aprobación presupuestaria, pocos son los estudios analíticos que la han explorado en los sistemas presidenciales de América Latina. Excepciones son los trabajos de Muller y Pereira (2004) —que estudian el caso de Brasil— y el de Uña (2005) —quién se ocupa del tema en Argentina.<sup>1</sup>

El ciclo presupuestario mexicano se conforma de cuatro etapas: i) formulación del presupuesto; ii) aprobación; iii) ejercicio del gasto; y iv) revisión de la Cuenta Pública. La primera etapa es obligación y responsabilidad única del poder ejecutivo. El proceso formal comienza cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por instrucción expresa del presidente de la república, elabora presupuestos preliminares basándose en sus propias previsiones de ingresos y de los criterios generales de política económica establecidos para el siguiente año fiscal. Posteriormente, establece techos presupuestales y los comunica a cada dependencia. Las dependencias y entidades federales elaboran sus propias proyecciones de gasto por proyecto. Normalmente este

<sup>1</sup> Se pueden hallar estudios sobre la región que se concentran en la etapa de revisión y control presupuestario, utilizando cifras de gasto ejercido, y no de gasto aprobado. Tal es el caso de Alesina, *et al.* (1999), quien analiza y clasifica las instituciones presupuestarias de 20 países de América Latina para el período 1980-1992. Alesina encuentra que hay una mayor disciplina fiscal y un menor déficit cuando las instituciones presupuestales son jerárquicas y los procedimientos transparentes. Por otra parte, McCubbins (1991), aun cuando se concentra en la etapa de aprobación presupuestaria, no es posible utilizarlo para comparar a México con Estados Unidos, ya que en ese país el Ejecutivo no tiene la facultad exclusiva de presentar la propuesta del Presupuesto, como sí sucede en el caso mexicano.

proceso se lleva a cabo a puerta cerrada en la SHCP. Sin embargo, en algunos casos el mismo proyecto se discute con algunos grupos parlamentarios, esencialmente con quienes, se prevé, cuentan con capacidad de veto durante la fase de discusión y aprobación. Después de una última revisión, la SHCP integra el presupuesto y lo prepara para presentarlo a la Cámara de Diputados. Este proceso tiene una duración aproximada de ocho meses. Finalmente, el Presidente somete el proyecto del PEF a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

La segunda etapa se inicia una vez que la Cámara de Diputados recibe el PEF a más tardar el ocho de septiembre y cuenta hasta el 15 de diciembre para aprobarlo, en caso de iniciar un sexenio. Inmediatamente, la mesa directiva de la Cámara envía el PEF a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP), que tiene un plazo de no más de treinta días para formular y presentar un dictamen a la Cámara con comentarios, modificaciones o reasignaciones. Dicho dictamen se tiene que aprobar nuevamente por mayoría en el pleno después de su discusión general y particular. Es importante señalar que en cualquier momento los diputados pueden llamar a comparecer al Secretario de Hacienda para que proporcione información y datos que expliquen mejor las solicitudes de recursos.

Aprobado el PEF, inicia la tercera etapa en la que se ejerce el gasto, es decir, se erogan los recursos previstos al inicio del año fiscal. Finalmente, la última y cuarta etapa corresponde a la evaluación del gasto ejercido a la luz del proyectado originalmente (Dávila, *et al.*, 2004). En esta última etapa participan la SHCP, que formula los documentos de avance de gestión y cuenta pública, la Secretaría de la Función Pública, que finca responsabilidades, y la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.

Este artículo se concentra en el análisis de la segunda etapa del proceso presupuestal, la aprobación presupuestaria. Durante esta fase se genera un embudo institucional: el proceso en el que pueden participar todos los diputados se convierte en una negociación restringida a la participación directa de una sola comisión y sólo indirecta de otros actores, como se verá más adelante.

El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General establece que las comisiones son órganos constituidos por el pleno, y que vía la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones. Sin embargo, la CPCP es la única facultada para emitir dictámenes sobre el PEF. El artículo 92 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General restringe la participación de otras comisiones especializadas en el dictamen del presupuesto. Así, el dictamen es elaborado, en el mejor de los casos, por treinta personas (Díaz-Cayeros y Magaloni, 1998; Casar, 2001).

Este embudo institucional facultada a la CPCP para actuar como un cártel legislativo de control de agenda presupuestaria. Amorim, *et al.* (2001) crearon el concepto “cár-



tel legislativo de control de agenda” para referirse a “un grupo de agentes que poseen dos propiedades clave. La primera es que tienen una posesión compartida de puestos relevantes con capacidad de agenda en una asamblea, [...] un cártel de agenda monopoliza un recurso legislativo: los puestos con poder de agenda. Segunda, la ley faculta al cártel para acordar a qué propuestas se les permitirá el acceso a una sesión plenaria” (2001: 552. *La traducción es de L. Sour*). De esta manera, la comisión controla los puntos del proyecto del Ejecutivo que se discutirán, modificarán y se someterán a aprobación en el pleno. Cuando se realiza la votación en el pleno de la Cámara, únicamente se pueden rechazar artículos en lo particular.

Si la CPCP se comporta como un cártel en la determinación de la agenda legislativa presupuestal, es indispensable preguntarse cómo se constituye dicha comisión y cómo establece su agenda de trabajo. Es decir, cuáles son los mecanismos empleados para seleccionar a las personas que ocuparán un puesto dentro de esta comisión. La reforma de 1994 estableció que la composición de las comisiones tiene que reflejar la composición de la Cámara de Diputados. Casar (2001) señala que “de los 30 miembros que suelen integrar las comisiones regulares, ningún partido reuniría a los 16 diputados requeridos para aprobar los dictámenes legislativos que pueden ser enviados al pleno”. Entonces, además de los requisitos legales de representación en la selección de los integrantes de las comisiones, existen acuerdos políticos entre los partidos que acompañan a las reglas explícitas de selección.

Sin embargo, existe una duplicidad entre la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que genera confusión y provoca un funcionamiento *ad hoc* de las comisiones. A pesar de que el artículo 92 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General restringe la participación de otras comisiones en las sesiones de la CPCP, la Ley Orgánica establece la existencia de canales de comunicación entre aquella y las demás comisiones. Este traslape legal abre la puerta para que algunos asuntos sean gestionados de acuerdo con los lineamientos de la Ley orgánica, y otros de acuerdo con el Reglamento. Entonces, la incidencia de otras comisiones se vuelve indirecta y complicada. A pesar de esta duplicidad normativa, lo cierto es que la CPCP ejerce el monopolio del control de la agenda.

Si bien la CPCP está facultada y controla la agenda de modificaciones al PEF, se buscó identificar cómo las comisiones ordinarias o especiales, de ser posible, pueden incidir, aunque sea indirectamente, en el PEF. Si bien es permitido solicitar reuniones conjuntas con la CPCP, desafortunadamente no hay registros de las solicitudes o de las reuniones llevadas a cabo. Otra fuente de información para tratar de identificar si la agenda de la CPCP captura las inquietudes del resto de los actores políticos son las proposiciones que se someten a ésta con punto de acuerdo.



El punto de acuerdo implica en sí mismo un esfuerzo de cooperación para temas específicos y es un instrumento de participación legislativa que puede ser presentado por diversos actores: comisiones de diputados, comisiones de senadores, congresos estatales, bancadas partidistas, coaliciones partidistas, y coaliciones de diputados o senadores pertenecientes a diferentes partidos.

Se revisaron las proposiciones con punto de acuerdo remitidas a la CPCP, o en su defecto, aquéllas que se refieren únicamente a cuestiones presupuestales presentadas entre septiembre y diciembre de cada año desde la LVII hasta la LIX legislaturas (entre 1997 y 2005), periodo durante el cual se realiza la discusión presupuestaria.<sup>2</sup>

La sistematización de las proposiciones distingue los siguientes datos: asunto de la proposición, quién la presenta, cámara en la que se presenta (diputados o senadores), fecha, partido (en el caso de diputados o senadores individuales), a qué comisión fue turnada y en qué estatus legislativo se encuentra (pendiente, aprobada, archivada, rechazada). Véase la tabla 1.

**Tabla 1**  
**Proposiciones con punto de acuerdo desde la LVII Legislatura**

Año	Proposiciones con punto de acuerdo	Proposiciones con seguimiento*	Proposiciones que especifican el monto de la solicitud	Proposiciones que especifican monto y tienen seguimiento
1998	7	1	1	
1999	10	0	2	
2000	27	3	11	1
2001	89	10	20	1
2002	71	16	8	1
2003	100	20	17	5
2004	192	53	26	11
2005	173	36	40	12
2006	171	17	34	1

\* Se denominó seguimiento a cualquier proceso que haya seguido el punto de acuerdo del cual se posea información. Es decir, que su estatus no sea pendiente, mismo que aparece en la página del SIL.

Fuente: elaboración propia a partir de *Proposiciones con punto de acuerdo 1998–2006*. En la tabla, la categoría “Año”, se refiere al PEF para el que se han presentado las proposiciones con punto de acuerdo, y no a la fecha en que fueron entregadas.

<sup>2</sup> La búsqueda de proposiciones con punto de acuerdo se realizó a través del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación (<http://sil.gobernacion.gob.mx>) y del *Diario de debates* de la Cámara de Diputados.

Se esperaba encontrar que las solicitudes que detallan en cantidades monetarias sus sugerencias a la CPCP tuvieran un mejor seguimiento, debido a que la petición puede ser más fácil de gestionar cuando se conoce la cantidad. Sin embargo, la mayoría de las proposiciones que especifican el monto no obtienen una respuesta de las comisiones a las que son turnadas.

En la tabla 2 puede observarse cómo en nueve años el número de proposiciones referentes al presupuesto pasó de siete a casi doscientas, aumentando sustancialmente en los años en que los diputados comienzan una nueva legislatura y estabilizándose en los años intermedios. Salta a la vista el aumento en las proposiciones presentadas para incidir en el PEF 2001.

Se encontró un aumento en las proposiciones con seguimiento a partir del año 2000, mismo que podría deberse a que el PRI, al perder la presidencia, comenzó a utilizar en mayor medida los canales institucionales para solicitar modificaciones presupuestales, y así lo hizo. Sin embargo, no sólo el PRI participó cada vez más. Los partidos aumentaron considerablemente el número agregado de solicitudes entre las tres legislaturas. Estos datos son testimonio de que el acceso horizontal a la CPCP en esta materia ha ido en aumento.

**Tabla 2**  
**Filiación partidista de las proposiciones con punto de acuerdo**

	PRI	PAN	PRD	PVEM	Convergencia	PT	Individual	CD-PPN	Total
1998	1	1							2
1999			2				1		3
2000	5	1	6			1	1		14
2001	4		14						18
2002	12		12			1			25
2003	5		7			1		1	14
2004	20	8	17	4	4				53
2005	33	19	25	6					83
2006	106	51	54	4	4		2		221
Total	186	80	137	14	8	3	4	1	433

Fuente: elaboración propia a partir de *Proposiciones con punto de acuerdo 1998–2006*. El número total de solicitudes por año no coincide con el conteo general porque fueron eliminadas las solicitudes que no se dirigían a la CPCP, así como las que provenían de congresos estatales, comisiones en el senado y comisiones de diputados porque no se les puede asignar una filiación partidista específica.

Con la pluralización de la Cámara, la temática de los asuntos tratados en los puntos de acuerdo fue cada vez más diversa y específica. Mientras en la LVII Legislatura se presentaron, en promedio, seis asuntos, en la LIX la cifra llegó a 36. La naturaleza de las solicitudes se expandió desde temas como campo y educación hasta aspectos como ciencia y tecnología, medio ambiente, secretarías específicas, pugnas por austeridad presupuestal y reformas al proceso presupuestario (véase el anexo 1).

La tabla 3 permite observar que los actores políticos aprendieron gradualmente a utilizar las proposiciones con punto de acuerdo como instrumento de participación. Nótese además que los congresos locales y diputados individuales fueron adquiriendo más presencia.

**Tabla 3**  
**Conteo de proposiciones con punto de acuerdo por actor**

Año	Diputado individual	Comisión de diputados	Partido	Coalición	Cámara de Senadores	Senador individual	Comisión de senadores	Congreso local	Total
1998	4	2	1						7
1999	3	2						5	10
2000	12	9	4	1			1		27
2001	18	1	6	14	8	5		37	89
2002	21	3	10	9	2	8	1	13	71
2003	24	1	4	17	20	16	1	17	100
2004	70	5	6	12	34	39	7	19	192
2005	76	3	7	20	17	19	2	29	173
2006	104	1	1	5	9	39	2	10	171
Total	332	27	39	78	90	126	14	130	840

Fuente: elaboración propia a partir de *Proposiciones con punto de acuerdo 1998–2006*.

Durante la sistematización de las proposiciones con punto de acuerdo surgió un gran problema por falta de información. Las comisiones que habían recibido solicitudes mediante las proposiciones con punto de acuerdo no emitieron, en la mayoría de los casos, un dictamen. Esto significa que, salvo muy contadas excepciones, es imposible conocer la posición de las comisiones respecto a cada solicitud. En el caso específico del presupuesto, esta carencia impide que se puedan rastrear los cambios en el PEF a partir de la actividad institucional en la CPCP. Esta falta de información pública que permita dar certeza sobre si la reducción o la ampliación de los recursos de un ramo es resultado de las solicitudes hechas a la CPCP, permite confirmar el poder de agenda de la misma.

Si bien la información recolectada indica que cada año más actores políticos tratan de incidir en el PEF en diversos temas, la misma no es suficiente para explicar la autonomía política de los cambios que surgen entre la propuesta del Ejecutivo y lo aprobado por la Cámara de Diputados. No fue posible construir un mapa de preferencias presupuestales de la CPCP. Si tampoco es posible identificar el resultado de las solicitudes por parte de los diputados que pertenecen a comisiones ordinarias, los congresos locales y el senado a los diputados que participan en la CPCP utilizando los canales institucionales, ¿qué otro actor podría tener las facultades suficientes para dictar la agenda de modificaciones del PEF? Una primera respuesta lleva a observar con detalle la composición de la CPCP, especialmente, el cargo de presidente.

Como ya se señaló, a partir de la reforma de 1994 la composición de las comisiones de trabajo en la Cámara de Diputados debe reflejar los porcentajes de cada partido en el pleno. Sin demeritar las virtudes de esta reforma, debe reconocerse que los puestos de presidente y secretario de la CPCP implican más ventajas respecto al miembro ordinario. En la determinación de los miembros y sobre todo del presidente y secretario, intervienen principalmente las negociaciones de los partidos grandes.

La presidencia de las comisiones representa un activo político valioso ya que la preeminencia de un legislador es diferenciada de acuerdo al partido, la comisión y el puesto que ocupa dentro de ella. Además, deben considerarse tres factores: 1) los presidentes de la CPCP y de la Comisión de Hacienda y Crédito Público tienen más contacto con la SHCP, donde se elabora el proyecto del PEF; 2) como apuntan Díaz-Cayeros y Magaloni (1998), los presidentes de la CPCP pueden tener preferencias políticas extremas o representar grupos de interés específicos dentro del congreso; 3) ambos tienen más visibilidad en los medios y, con ello, más oportunidades para influir en la opinión pública. Estas consideraciones son una señal muy fuerte para tomar en cuenta las características personales y los perfiles políticos de los presidentes de la CPCP.<sup>3</sup>

Un primer acercamiento de estos datos permite lanzar la hipótesis de que cuando existe coincidencia política entre la fracción partidista del presidente de la CPCP y la del Presidente, la comunicación entre estos actores fluirá mejor y se realizarán menores modificaciones al PEF, a diferencia del caso contrario. Más allá de este análisis, saber quiénes han sustentado la presidencia de la CPCP no proporciona más pistas para entender las modificaciones que la CPCP somete al pleno de la Cámara en relación a la propuesta del Ejecutivo.

<sup>3</sup> En el anexo 2 se muestran las características más relevantes de la trayectoria de los presidentes de la CPCP en las tres legislaturas estudiadas.

Queda claro que la CPCP monopoliza la agenda presupuestal y concentra el proceso de discusión y aprobación del PEF. Desafortunadamente la información disponible no permite conocer más sobre la negociación política que se desarrolla durante esta etapa. Más allá de saber quién sustenta la presidencia de la CPCP y de qué partido procede, nadie sabe la forma en la que los diputados votan al interior de dicha comisión. No existe un seguimiento de manera clara y accesible sobre qué se negocia, ni quién o quiénes son los autores de las propuestas presentadas.

## II. Análisis de la dinámica presupuestaria en la Cámara de Diputados a partir de 1997

Lynda Edwards (2000) identifica tres categorías analíticas que, adaptadas al caso mexicano, pueden resumir el panorama de lo que es el proceso presupuestario en general. La primera es el arreglo constitucional de separación de poderes. El caso mexicano se caracteriza en dos aspectos: el Ejecutivo tiene la exclusividad en la elaboración del proyecto del PEF; y la Cámara de Diputados, específicamente la CPCP, tiene la exclusividad en su modificación y aprobación sobre la Cámara de Senadores.<sup>4</sup> La segunda variable relevante, según Edwards, son las reglas del juego presupuestal que no han cambiado desde 1917. La tercera variable que interviene en la conformación del presupuesto es el juego partidista. En México, puesto que el presupuesto pasa directamente a la CPCP, la incidencia de otras comisiones es indirecta y complicada. De esta manera, la CPCP controla los puntos del proyecto del Ejecutivo que se discutirán, modificarán y se someterán a aprobación en el pleno, por lo que, cuando se realiza la votación, únicamente se pueden rechazar artículos en lo particular.

En las elecciones intermedias de 1997, el PRI obtuvo 238 de los 251 curules necesarios para aprobar cualquier iniciativa (Casar, mimeo). Fue a partir de entonces que la Cámara de Diputados adquirió mayor influencia en la toma de decisiones de la política mexicana, actuando como contrapeso del poder ejecutivo (Weldon, 2002). Casar (2002) plantea que el Legislativo se ha fortalecido *vis á vis* el Ejecutivo debido a dos cambios importantes en el sistema político mexicano: i) las reformas electorales que movieron a México hacia una mayor democracia electoral, con lo que aumentó la probabilidad de victoria de algún partido de oposición; y ii) la nueva pluralidad en el

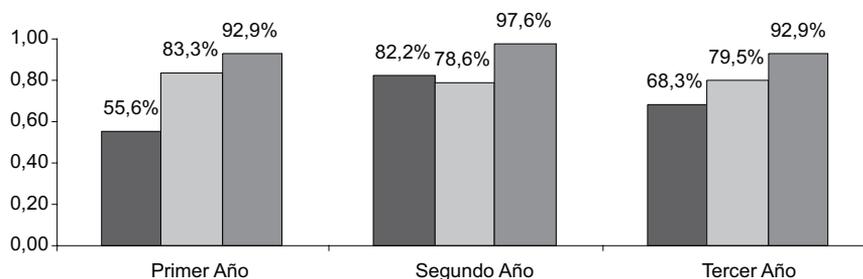
<sup>4</sup> Aunque se debe recordar que la controversia constitucional presentada por el presidente Fox en 2005 aclaró que el Presidente tiene poder de veto sobre la modificación del PEF. En este sentido, la exclusividad de la Cámara durante la aprobación del presupuesto puede ser limitada por el Presidente.

Congreso. Para Nacif (2000) el cambio se produjo por el crecimiento de los partidos de oposición.

La llegada del primer gobierno sin mayoría legislativa redefinió la manera de discutir y aprobar el PEF. Desde entonces la propuesta presupuestal del Presidente ha sido modificada sistemáticamente por los diputados (Sour, 2006). Esto es muy importante si se toma en cuenta que entre 1939 y 1996 las modificaciones que la Cámara de Diputados realizó al proyecto del Presidente fueron ocasionales y en ningún momento significaron más de 0,1% (Wilkie, citado en Sour, 2003). Esta evidencia lleva a suponer que la pluralidad ha sido importante en la intensidad de la relación entre Ejecutivo y Legislativo.

La participación legislativa en la aprobación del PEF en México ha aumentado significativamente si la medimos por medio de dos tipos de indicadores: i) el número de ramos modificados por cada legislatura; y ii) el monto de recursos reasignados (Sour, 2006). En la gráfica 1 se observa que, en lo que respecta a la cantidad de cambios realizados, es evidente que la participación de la Cámara ha aumentado paulatinamente desde 1997.

**Gráfica 1**  
**Porcentaje de ramos modificados en los años de labores de las LVII, LVIII y LIX Legislaturas**

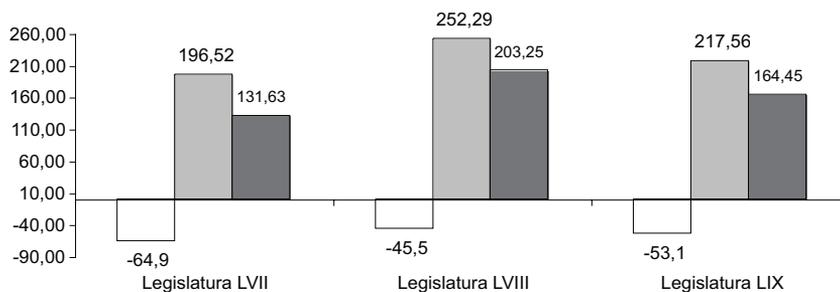


Fuente: cálculos propios con cifras de la CHPF y PPEF de 1998–2006.

Un total de 165 mil 450 millones de pesos reasignó la LIX Legislatura mientras que sus antecesoras, las legislaturas LVII y LVIII, reasignaron 203 mil y 131 mil millones de pesos, respectivamente. La gráfica 2 ilustra el total de montos recortados, aumentados y reasignados por año para cada una de las diferentes legislaturas.

Gráfica 2

Aumentos, recortes y reasignaciones de ramos modificados en los años de labores de las LVII, LVIII y LIX Legislaturas

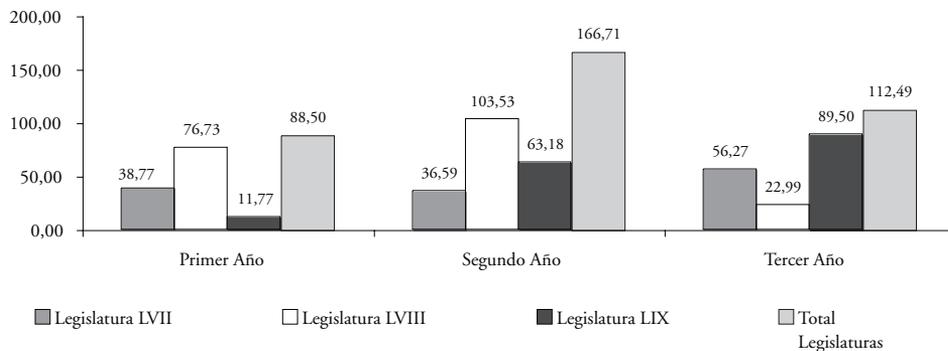


Fuente: cálculos propios con cifras de la CHPF y PPEF de 1998–2006.

En las tres legislaturas todas las reasignaciones provinieron tanto de aumentos por el cambio en las expectativas de ingreso (principalmente petrolero) y los recortes a ciertos ramos, como lo muestra la gráfica 3.

Gráfica 3

Aumentos en los años de labores de las LVII, LVIII y LIX Legislaturas (miles de millones de pesos)



Las diferencias encontradas entre el proyecto de PEF y el aprobado por el Legislativo permiten mostrar 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 diseña en México. La participación del Legislativo ha ido en aumento, medida tanto en el número de ramos modificados, como por el monto de recursos reasignados. En principio, el gobierno sin mayoría legislativa hizo que los diputados pudieran funcionar como un contrapeso a la agenda presidencial de gasto: el presupuesto retomó su papel de documento político principal del gobierno. Como se ha visto, durante los años de transición democrática en México, ha habido aumentos sostenidos en el gasto neto total, financiados con aumentos en los ingresos petroleros esperados.<sup>5</sup>

### Análisis econométrico

Si la Constitución Mexicana no ha cambiado desde 1917 en materia de atribuciones a la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria ¿qué ha activado los sistemas de pesos y contrapesos en México después de 1997? La hipótesis de este trabajo es que la mayor pluralidad política en la Cámara de Diputados ha fortalecido el papel del Legislativo durante esta etapa del proceso presupuestario.

Se realizó un análisis econométrico tipo panel con efectos aleatorios para comprobar si existe una relación entre las modificaciones que realizan los legisladores y la mayor pluralidad política en México durante el periodo 1997–2006.

Para capturar la incidencia que la Cámara de Diputados ha tenido sobre la propuesta de gasto público presidencial, se calculó el promedio de las modificaciones realizadas por año en los diferentes ramos del PEF. Como lo que se busca mostrar es la existencia de variaciones entre lo aprobado y la propuesta del Ejecutivo, y no si éstas son positivas o negativas, se obtuvo el valor absoluto del promedio de tales diferencias. Con fines metodológicos, y para mejorar la interpretación, esta variable se presenta en logaritmos. Así, la variable dependiente mide el cambio porcentual

<sup>5</sup> Véase el anexo 3 para conocer el detalle de los ramos ganadores y perdedores en relación al monto propuesto por el Presidente y el aprobado por la Cámara de Diputados. A medida que transcurren los años, una cantidad mayor de ramos del PEF son modificados (celdas grises claro y negras). Parece que los ramos más favorecidos son aquellos que concentran los grupos políticos más fuertes, como los sindicatos y los gobiernos estatales. Para conocer la lista de acrónimos de los ramos del PEF véase el anexo 4.

en el valor absoluto del promedio de las modificaciones que cada legislatura realizó por año a la propuesta de gasto del Presidente. Si efectivamente la mayor pluralidad incrementó el activismo de la Cámara de Diputados, ésta modificará sistemáticamente las propuestas del Presidente.<sup>6</sup>

Díaz Cayeros y Magaloni (1998) apuntan que la diferencia entre el presupuesto propuesto por el Ejecutivo y el aprobado por la Cámara de Diputados es una medida imperfecta de la influencia legislativa porque los cambios que la Cámara realice pueden estar “contaminados” por negociaciones con las propias ramas del Ejecutivo. Ellos proponen que “[u]na medida más directa sería, en teoría, examinar los debates parlamentarios sobre el presupuesto o las enmiendas específicas ofrecidas por los miembros de las comisiones” (1998, 514). Efectivamente, en el anexo 4 llama la atención que durante los tres primeros años de la administración foxista, más del 80% de las secretarías presentan modificaciones al proyecto de gasto propuesto por el Presidente. Esto avala la suposición de que los mismos secretarios de estado realizan cabildeo dentro de la Cámara. Es decir, buscan influir de manera directa en las decisiones del cuerpo legislativo para beneficio de sus propios intereses, en este caso, para conseguir mayores recursos destinados a sus secretarías. Indudablemente, en las prácticas parlamentarias, el proceso de discusión y aprobación no siempre es independiente del Ejecutivo. A pesar de que la apertura política ha aumentado, no hay información pública que indique qué es lo que está sucediendo al interior de la CPCP. Sin embargo, y de acuerdo con entrevistas a ex funcionarios de la SHCP, aun cuando el proceso de aprobación dentro de la CPCP es oscuro y centralizado, se ha perdido el principio de verticalidad dentro del propio Ejecutivo y ha surgido la negociación directa de muchos secretarios de estado con la CPCP en forma descentralizada. Por esta razón, la diferencia entre lo propuesto por el Presidente y lo aprobado por los diputados se presenta aquí como un indicador de la actividad presupuestal de la Cámara.

El efecto de la mayor pluralidad de la Cámara se capturó utilizando tres indicadores. En primer lugar se analizó el número de fracciones parlamentarias. De acuerdo con Sartori (1980), entre mayor sea el número de partidos, se esperaría que el número de modificaciones por parte de los legisladores aumentara (ver anexo 5).

En segundo lugar, la mayor pluralidad de la Cámara puede ocasionar que la fracción partidista a la que pertenece el presidente de la CPCP coincida o no con la

<sup>6</sup> Los datos provienen del Sistema de Información Pública Presupuestaria (SIPP México) del Programa de Presupuesto y Gasto Público: [www.presupuestoygastopublico.org](http://www.presupuestoygastopublico.org).

de la presidencia de la república. Es decir, cuando existe esta coincidencia podemos esperar una menor comunicación entre estos dos actores que dificulte la negociación directa, a grado tal que las modificaciones realizadas por la Cámara sean mayores a las que se presentarían en caso contrario. Esta variable toma valores iguales a cero cuando los partidos de estas dos presidencias son diferentes, y de uno cuando ellas coinciden (ver anexo 6).

En tercer lugar se analizó la cohesión partidista dentro de las votaciones del PEF utilizando el Índice de Rice.<sup>7</sup> El efecto esperado es que, a mayor cohesión partidaria, los grupos parlamentarios serán más efectivos para reflejar sus demandas en el PEF aprobado. En otras palabras, a mayor cohesión se espera observar mayores modificaciones. Si bien el efecto esperado de la mayor pluralidad parte del supuesto de cohesión partidaria, esta variable se incluye por cuestiones de control.

El mecanismo causal del argumento de este trabajo es el siguiente: la mayor pluralidad en la Cámara de Diputados aumenta el número de los actores involucrados con poder para incidir en el PEF. Los diputados lucharán por modificar la asignación presupuestaria para beneficiar tanto a su partido como a sus legisladores. Como ningún partido cumple con la mayoría suficiente para aprobar el PEF por sí solo, surge la necesidad de formar coaliciones que conlleven a negociaciones, concesiones y distribución de beneficios. De esta manera, el PEF aprobado no sólo refleja las preferencias de un partido mayoritario.

Todos los indicadores que se utilizan para medir la pluralidad cambian al término del ejercicio de las funciones de cada legislatura; es decir, cada tres años (número de partidos, coincidencia parlamentaria entre el Ejecutivo y la presidencia de la CPCP, y la cohesión de todas las fracciones parlamentarias). Para aliviar el problema de multicolinealidad que la temporalidad de estos datos presenta, se incluyó en el modelo estadístico únicamente la cohesión del PRI por considerarse la fracción parlamentaria con el número de diputados suficiente para decidir el sentido de la votación durante cada legislatura estudiada. Los resultados del análisis econométrico se muestran en la tabla 4.

<sup>7</sup> El Índice de Rice (IR) se define como el porcentaje mayoritario ( $V_{may}$ ) de los diputados de un partido menos el porcentaje minoritario de una votación ( $V_{min}$ ), tal que  $IR = V_{may} - V_{min}$ , donde IR puede tomar valores de 0 a 100. Los valores cercanos a cero indican una cohesión partidaria baja y los cercanos a 100 una alta. Véase el anexo 7.

También se calculó la cohesión de los partidos mediante el conteo de disidentes en la votación que se realiza en el pleno; es decir, los diputados que no votaron como la mayoría de su grupo parlamentario. Sin embargo, no se encontró significancia estadística al emplear esta aproximación.

**Tabla 4**  
**Variable dependiente. Logaritmo del promedio de modificaciones realizadas al PEF**

Variable	Coefficiente
Número de partidos	2,23 * [3,59]
Ausencia de coincidencia parlamentaria entre el Ejecutivo y la presidencia de la CPCP	5,56* [3,38]
Cohesión del PRI	3,22 [0,73]
Constante	-1,84 [0,84]
N	128
Prob>chi2	0,0034

\* La variable es significativa al 99 % de confianza.  
 El Valor de Z se reporta entre corchetes.

Los resultados indican que a medida que se incremente el número de partidos, mayor será el activismo de la Cámara de Diputados, a pesar de que el marco constitucional no se haya modificado. De esta forma, aumentarán también las modificaciones realizadas a la propuesta del Ejecutivo. Este resultado confirma la hipótesis de que el mayor número de partidos dentro de la Cámara mejora el activismo de los diputados e incrementa la intensidad de las relaciones entre el Ejecutivo y esta rama del Legislativo.

El papel de cártel legislativo que juega la CPCP durante la aprobación presupuestaria también fue corroborado por los datos. Si la fracción parlamentaria del Ejecutivo no coincide con la de la presidencia de la CPCP, el activismo de la Cámara será mayor y la intensidad de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo aumentará. Así, el crecimiento en el activismo legislativo será sustituido por una menor comunicación entre el Presidente y el titular de la CPCP; aumentando así las modificaciones aprobadas a la propuesta de gasto del Ejecutivo. La excepción a esta situación se presentó durante la LVIII Legislatura bajo la presidencia de Vicente Fox cuando Luis Pazos fue presidente de la CPCP. Durante este periodo (2000–2003) se observó el menor número de modificaciones a los ramos presupuestarios analizados. Finalmente, aunque el signo positivo de la cohesión del PRI era el esperado, esta variable no resultó ser estadísticamente significativa.

### Conclusiones

Constitucionalmente el Congreso mexicano es uno de los más fuertes de América Latina (Casar, 2002). No obstante, el dominio ejercido por el PRI durante casi 70 años aseguró la existencia de la mayoría del partido del Presidente en el Congreso. Si a esto



se suma una fuerte disciplina partidaria, el resultado, en un sistema presidencialista, es una balanza de poderes inclinada fuertemente hacia el poder ejecutivo.

Esta práctica cambió. A partir de 1997, cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados se modificaron las prácticas cotidianas de siete décadas de hegemonía. Los cambios se aceleraron y profundizaron desde el año 2000, cuando el PRI perdió la presidencia. “La composición de la cámara [en 1997] colocó a los partidos de oposición como jugadores con potencial de veto, determinó el tipo de negociación que se requería y las alianzas posibles” (Casar, 2000). En un contexto donde el partido del Presidente ya no contaba con la mayoría en el Congreso, la Cámara de Diputados retomó el papel que le confiere la Constitución como principal contrapeso al poder ejecutivo en lo relacionado a la aprobación del PEF.

Sour (2006) muestra cómo se ha modificado sistemáticamente la propuesta presupuestal del Presidente por parte de los diputados a partir de 1997. Esta evidencia hace suponer que la pluralidad ha tenido un papel importante en la intensidad de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Si las facultades que establece la Constitución mexicana en materia de aprobación presupuestal no han cambiado desde 1917 ¿qué puede explicar que la intensidad de la relación entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados haya aumentado a partir de 1997? La hipótesis que guía esta investigación es que la mayor apertura política permitió que los partidos aumentaran su activismo legislativo y contrarrestaran o modificaran las preferencias del Presidente en función de las propias.

Los resultados de esta investigación confirman que el aumento en el número de partidos en la Cámara de Diputados ha sido favorable para la negociación política del presupuesto. Las cifras que indican mayor participación, diversificación de asuntos, y de actores que solicitan modificaciones a la CPCP a través de los canales institucionales —como es la proposición con punto de acuerdo o la solicitud de reuniones conjuntas a la comisión—, hacen constar que la mayor apertura política ha activado el sistema de pesos y contrapesos que establece la Constitución entre Ejecutivo y Legislativo.

Este estudio muestra con detalle la concentración de la CPCP durante la etapa de aprobación presupuestaria dentro de la Cámara de Diputados. Por desgracia, la falta de información y la duplicidad entre la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, no permiten estudiar este cártel legislativo con el detalle con el que Amorim, *et al.* (2001) lograron estudiar el caso de Brasil.

Queda pendiente por investigar si las modificaciones presupuestales que la mayor apertura política ha generado representan a ciertos grupos o no, por ejemplo. Otro tema postergado es investigar si los resultados obtenidos para México se confirman en otros países de América Latina con sistemas políticos presidenciales y congresos plurales.



## Bibliografía

- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes, y Ernesto Stain, 1999, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, en *Journal of Development Economics*, vol. 59, pp. 253–273.
- Amorim Neto, Octavio, Cox, Gary W. y D. McCubbins, Mathew, 2001, *Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989–98*, en *World Politics*, vol. 55, núm. 4, pp. 570–578.
- Cámara de Diputados, [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx), consultada el 13 de septiembre de 2006.
- Casar, Ma. Amparo, 2006, “*Análisis de tres gobiernos sin mayoría*”, mimeo.
- , 2002, “Executive–Legislative Relations: The Case of Mexico (1946–1997)”, en S. Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Politics in Latin America*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- , 2001, *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un caso de estudio*, Documento de Trabajo 137–DTEP, México, CIDE.
- , 2000, *La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y Cohesión Partidaria*, Documento de Trabajo 113–DTEP, México, CIDE.
- Dávila David, Juan Antonio Cepeda, Jorge Romero León, 2004, *Diagnóstico de negociación presupuestaria: propuestas para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas*, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación.
- Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, 1998, “Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, en *Política y Gobierno*, vol. 5, núm. 2, México, CIDE.
- Edwards, Lynda, 2000, “Power and Influence in the Making of British Budgets”, en *Transparency in Public Policy*, Great Britain, Neal D. Finkelstein. MacMillan Press LTD.
- Fundar, <http://www.fundar.org.mx>, consultado el 25 de septiembre de 2006.



*Gaceta Parlamentaria*, <http://gaceta.diputados.gob.mx>, consultada el 5 de septiembre de 2006.

Lujambio, Alonso, Gutiérrez, Jerónimo y Valdés, Diego, 2001, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM.

Marván, Ignacio, 2005, “La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el presidencialismo mexicano”, seminario Perspectivas de la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia de Presupuesto, versión estereográfica, México, CIDE.

Muller, Bernardo y Pereira, Carlos, 2004, “The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislator in Brazil’s Budgetary Process”, en *Comparative Political Studies*, vol. 37, núm. 7, pp. 781–815.

Nacif, Benito, 2000, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, Documento de Trabajo 126–DTEP, México, CIDE.

Sartori, Giovanni, 1980, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial.

Sour, Laura, 2006, *Democracia electoral, transparencia y rendición de cuentas en el sistema presidencial mexicano dentro del proceso de aprobación presupuestal*, Documento de Trabajo 142–DTAP, México, CIDE.

Uña, Gerardo, 2005, *El congreso y el presupuesto nacional: desempeño y condicionantes de su rol en el proceso presupuestario*, Argentina, mimeo.

Weldon, Jeffrey A., 2002, “The Legal and Partisan Framework for the Legislative Delegation of the Budget in Mexico”, en S. Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Politics in Latin America*, Reino Unido, Cambridge University Press.

Wilkie, James Wallace, 1973, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, California, University of California Press.



## Anexo 1. Asuntos tratados en las proposiciones con punto de acuerdo

#	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Agua	Educación	Educación	Asuntos indígenas	Agua	Asuntos indígenas	Admón. pública federal	Asuntos de género	Admón. pública federal
2	Desastres naturales	Campo	Campo	Atención a grupos vulnerables	Asuntos indígenas	Desastres naturales	Agua	Asuntos indígenas	Agua
3	Campo	Desastres naturales	Desastres naturales	Cajas de ahorro	Atención a grupos vulnerables	Atención a grupos vulnerables	Asuntos de género	Desastres naturales	Seguridad pública
4	Educación	Desarrollo social	Desarrollo social	Campo	Campo	Campo	Asuntos indígenas	Atención a grupos vulnerables	Asuntos de género
5	Salud	Recursos a entidades federativas	Recursos a entidades federativas	Ciencia y tecnología	Ciencia y tecnología	Ciencia y tecnología	Desastres naturales	Campo	Asuntos indígenas
6		Seguridad social	Seguridad social	CNA	Combate a la pobreza	CNA	Atención de grupos vulnerables	Centros penitenciarios	Desastres naturales
7		SRA	SRA	Cultura	CNA	Cultura	Austeridad	Ciencia y tecnología	Atención a grupos vulnerables
8		Atención a grupos vulnerables	Atención a grupos vulnerables	Desarrollo social	Cultura	Desarrollo económico	Campo	CNDH	Campo
9		Ramo 10: comercio y fomento industrial	Ramo 10: comercio y fomento industrial	Educación	Desarrollo social	Desarrollo social	Ciencia y tecnología	CNA	Ciencia y tecnología
10				Infraestructura	Educación	Educación	CNDH	Conaculta	CNDH
11				Medio ambiente	INEGI	Energía	CNA	Conade	Comisión nacional de áreas naturales protegidas
12				Pemex	Infraestructura	Infraestructura	Conade	Conapred	Conapred
13				Poder legislativo	Marina	IPAB	Cultura	Cultura	Cultura
14				Proceso presupuestario	Medio ambiente	Medio ambiente	Desarrollo social	Desarrollo regional	Desarrollo social

## Anexo 1. Asuntos tratados en las proposiciones con punto de acuerdo (continuación)

#	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
15				Recursos a entidades federativas	Proceso presupuestario	Pemex	Desincorporación de organismos públicos	Desarrollo social	Economía
16				Salarios	Recursos a entidades federativas	Poder legislativo	Economía	Distrito federal	Educación
17				Seguridad social	Rescate bancario	Presidencia	Educación	Educación	Energía
18				Vivienda	Salarios sector salud	Proceso presupuestario	IFE	Empleo	Fuerzas armadas
19					Salud	Recursos a entidades federativas	INEGI	Energía	IFAI
20					SER	Sagarpa	Infancia	IFE	INEGI
21					Seguridad social	Salud	Infraestructura	INEGI	Infraestructura
22					Semarmat	SCT	Medio ambiente	Infraestructura	Instituto Mexicano del Petróleo
23						SRA	Pemex	IME	INM
24						SRE	Poder judicial	INM	ISSSTE
25						Seguridad social	Proceso presupuestario	ISSSTE	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
26						Semarmat	Ramo 20	Medio ambiente	Medio ambiente
27							Recursos a entidades federativas	Pemex	Pemex
28							SRE	Poder legislativo	Poder ejecutivo
29							Salud	Presidencia	Programa Bracero

## Anexo 1. Asuntos tratados en las proposiciones con punto de acuerdo (continuación)

#	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
30							SCT	Programa Bracero	Provisiones salariales
31							Secretaría de Marina	Provisiones salariales	Recursos a entidades federativas
32							Sector pesquero	Recursos a entidades federativas	Recursos a municipios
33							Sedesol	Recursos a municipios	Sagarpa
34							Seguridad social	Sagarpa	Salud
35							Semarnat	Salud	SCT
36							STPS	SCT	Secretaría de Marina
37							Telecomunicaciones	INEGI	SRE
38							Tribunal Superior Agrario	Secretaría de Marina	Sedena
39							TV educativa	Sedesol	Sedesol
40								Seguridad pública	Seguridad social
41								Seguridad social	Semarnat
42								Semarnat	Servicio Meteorológico Nacional
43								Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa	

Fuente: elaboración propia a partir de proposiciones con punto de acuerdo del periodo 1998–2006.

## Anexo 2. Perfiles políticos de los presidentes de la CPCP. LVII-LIX Legislaturas

Leg.	Presidente	Partido	Edad	Escolaridad	Experiencia en administración pública	Cargos de elección	Experiencia fuera de la AP	Trayectoria partidista
LVII	Ricardo García Sainz	PRD	75	Lic. en Derecho, UNAM	-Jefe de Departamento de Estudios Técnicos SHCP -Secretario de la Junta Calificadora sobre el Impuesto sobre la Renta. -Director General de Condomex -Representante Propietario de la Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades -Subdirector General Administrativo del IMSS -Director General de Corporación Mexicana de Aviación.		-Responsable de la compra de la primera empresa pública por parte de particulares (La Consolidada). -Docente y asesor privado desde 1993.	-Miembro del PRI desde 1953. -Postulado por el PRD como candidato externo. -Afiliado al PRD en 1997.
LVIII	Luis Pazos de la Torre	PAN	59	Lic. en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Maestría y doctorado en derecho, UNAM. Administración Pública, Universidad de Nueva York, Economía en el ITESM.			-Profesor de Teoría Económica, Facultad de Derecho, UNAM. -Profesor de Economía Política, Escuela Libre de Derecho. -Director del Instituto de Integración Iberoamericana -Director del Centro de Investigaciones sobre la Libre Empresa	-Miembro del PAN desde 1998. -Candidato al gobierno de Veracruz, 1998.
LIX	Francisco José Rojas Gutiérrez	PRI	62	Lic. en Contaduría Pública, UNAM	-Director General de Petróleos Mexicanos (1987-1994). -Fundador y Secretario de la Confederación General de la Federación (1983-1987). -Diversos cargos en la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el Departamento del Distrito Federal (1970-1981).		-Presidente del Patronato de la UNAM. -Presidente del Patronato de la Orquesta Filarmónica de la UNAM. -Presidente de la Asociación de Egresados de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. -Presidente Honorario de la Fundación UNAM. -Actualmente: Presidente Ejecutivo del Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A. C.; -Presidente del Consejo Corporativo de la Fundación Solidaridad Mexicana Americana, A. C.; -Consultor de empresas; -Presidente del Consejo Directivo del Instituto Cultural México-Israél, A. C.	-Militante del PRI por 30 años. -Secretario de Finanzas del CEN. -Coordinador del Área de Prioridades Nacionales en la campaña a la Presidencia de Miguel de la Madrid. -Miembro del Consejo Consultivo del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. -Miembro del Consejo Político Nacional del PRI. -Presidente del Patronato de la Fundación Luis Donaldo Colosio.

## Anexo 2. Perfiles políticos de los presidentes de la PCP. LVII-LIX Legislaturas

Leg.	Presidente	Partido	Edad	Escolaridad	Experiencia en administración pública	Cargos de elección	Experiencia fuera de la AP	Trayectoria partidista
LIX	Ángel Augusto Buendía Tirado	PRI	55	Lic. en Economía, UNAM	-Coordinador General de Proyectos de Banoabras. -Director General de Modernización Institucional de Sedesol. -Representante de Gobierno en el Distrito Federal. -Secretario de Desarrollo Social. -Secretario de la Contraloría del Gobierno de Tabasco.	Diputado Federal a la LI Legislatura	-Jefe de Relaciones Públicas de la UNAM. -Consultor Nacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.	-Delegado del CEN en veinte entidades. -Secretario de Organización del CEN de la CNOP. -Subsecretario de Organización del CEN del PRI. -Presidente del Comité Directivo Estatal en Tabasco. -Coordinador de las campañas de Roberto Madrazo para Gobernador de Tabasco y Presidente del CEN del PRI. -Secretario General Adjunto del CEN del PRI. -Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la Liga de Economistas Revolucionarios
LIX	Ángel Heladio Aguirre Rívoro	PRI	50	Lic. en Economía, UNAM	-Coordinador del Programa Nacional de Solidaridad en la Costa Chica de Guerrero (1990–1991). -Secretario de Desarrollo Económico y Trabajo del Gobierno del estado de Guerrero (1989–1990). -Secretario de Desarrollo Económico del Gobierno del estado de Guerrero (1987–1989). -Secretario General de Gobierno del estado de Guerrero (1985–1987). -Coordinador General de Fortalecimiento Municipal del Gobierno del estado de Guerrero (1984–1985). -Subjefe del Departamento de Normas y Sistemas de la Dirección General de Bienes Muebles de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1979–1989). -Secretario Particular del Gobernador de Guerrero (1981–1984). -Empleado Administrativo en la Secretaría de la Presidencia de la República (1976–1977).	-Diputado Federal por el VI Distrito Electoral Federal del estado de Guerrero (1991–1993). -Gobernador interino del estado de Guerrero (1996–1999). -Gobernador interino del estado de Guerrero (1996–1999).	-Presidente del Consejo Consultivo Nacional de Economistas (2002–2004). -Presidente del Consejo Técnico Consultivo de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del estado de Guerrero, CEN (1989–1991). -Presidente del Colegio de Economistas del estado de Guerrero (1981–1983). -Profesor Adjunto en la Facultad de Economía de la UNAM (1979–1980). -Profesor de Ciencias Sociales en la Escuela Secundaria "Instituto Francés" (1975–1977)	-Presidente del Comité Directivo Estatal del PRI en el estado de Guerrero (1993–1996). -Coordinador Regional de la campaña presidencial de Francisco Labastida Ochoa, en los estados de Veracruz, Puebla y Oaxaca (2000). -Director del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI en Guerrero (1984–1986).

Fuente: elaboración propia a partir de Diputados y senadores, quién es quién en el Congreso: LVII Legislatura 1997–2000. Diputados y Senadores, quién es quién en el Congreso: LVIII Legislatura 2000–2003.

### Anexo 3. Ganadores y perdedores durante la aprobación presupuestaria Diferencia entre el aprobado propuesto y el propuesto por el Ejecutivo

RAMO	NOMBRE DEL RAMO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	PL							
3	PJ							
2.2	IFE							
3.5	CNDH							
2	PR							
4	SEGOB							
5	SRE							
6	SHCP							
7	SEDENA							
8	SAGARPA							
9	SCT							
10	SE							
11	SEP							
12	SSA							
1.3	SEMAR							
1.4	STPS							
1.5	SRA							
1.6	SEMARNAT							
1.7	PGR							
1.8	SENER							
2.0	SEDESOL							
2.1	SECTUR							
2.7	SFP							
3.1	TA							
3.2	TFJA							
RAMO	NOMBRE DEL RAMO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
3.6	SSP							
3.7	CJEF							
3.8	CONACYT							
1.9	ASS							
2.3	PSE							
2.4	DP							
2.5	PASEBNTA							
2.6	SP							
2.8	PEFM							
2.9	EOPSF							
3.0	ADEFAS							
3.3	APEEM							
3.4	EPADB							
3.9	PAPEF							
6.37	ISSSTE							
6.41	IMSS							
4.460	IMPESA							
6.750	LOTENAL							
8.145	CONASUPO							
9.085	ASA							
9.120	CAPUFE							
9.195	FERRONALES							
1.8164	CPE							
1.8500	LYFC							
1.8572	PEMEX							

**GANADORES**  
**PERDEDORES**  
 PERMANECIERON IGUAL  
 NO EXISTÍA O DESAPARECIÓ

#### Anexo 4. Siglas y acrónimos de los ramos presupuestarios

Ramo	Nombre	Siglas/Acrónimos
1	Poder Legislativo	PL
3	Poder Judicial	PJ
22	Instituto Federal Electoral	IFE
35	Comisión Nacional de Derechos Humanos	CNDH
2	Presidencia de la República	PR
4	Secretaría de Gobernación	Segob
5	Secretaría de Relaciones Exteriores	SRE
6	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
7	Secretaría de la Defensa Nacional	Sedena
8	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SAGARPA
9	Secretaría de Comunicaciones y Transporte	SCT
10	Secretaría de Economía	SE
11	Secretaría de Educación Pública	SEP
12	Secretaría de Salud	SSA
13	Secretaría de Marina	Semar
14	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	STPS
15	Secretaría de la Reforma Agraria	SRA
16	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	Semarnat
17	Procuraduría General de la República	PGR
18	Secretaría de Energía	Sener
20	Secretaría de Desarrollo Social	Sedesol
21	Secretaría de Turismo	Sectur
27	Secretaría de la Función Pública	SFP
31	Tribunales Agrarios	TA
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	TFJFA
36	Secretaría de la Seguridad Pública	SSP
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	CJEF
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Conacyt
19	Aportaciones a Seguridad Social	ASS
23	Provisiones Salariales y Económicas	PSE
24	Deuda Pública	DP

#### Anexo 4. Siglas y acrónimos de los ramos presupuestarios (continuación)

Ramo	Nombre	Siglas/Acrónimos
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	PASEBNTA
26	Superación de la Pobreza	SP
28	Participación a Entidades Federativas y Municipios	PEFM
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	EOPSF
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	ADEFAS
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	AFEFM
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	EPADB
39	Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	PAFEF
637	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
641	Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
4460	Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.	Impsa
6750	Lotería Nacional	Lotenal
8145	Compañía Nacional de Subsistencias Populares	Conasupo
9085	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	ASA
9120	Caminos y Puentes Federales	Capufe
9195	Ferrocarriles Nacionales de México	Ferromex
18164	Comisión Federal de Electricidad	CFE
18500	Luz y Fuerza del Centro	LyFC
18572	Petróleos Mexicanos	Pemex

## Anexo 5. Composición de la Cámara de Diputados por legislatura

	LVI		LVIII		LIX	
	Asientos	Porcentaje	Asientos	Porcentaje	Asientos	Porcentaje
PRI	239	47,8	208	41,6	203	40,6
PAN	121	24,2	207	41,4	148	29,6
PRD	125	25	53	10,6	97	19,4
PVEM	6	1,2	16	3,2	17	3,4
PT	7	1,4	8	1,6	6	1,2
Convergencia	--	--	1	0,2	5	1
Partido de la Sociedad Nacionalista	--	--	3	0,6	--	--
Partido Alianza Social	--	--	2	0,4	--	--
Independientes	2	0,4	2	0,4	24	4,8
Total	500	100	500	100	500	100

Fuente: Casar (mimeo), Sour (2003), Cámara de Diputados.

## Anexo 6. Fracciones parlamentarias del Ejecutivo y de la presidencia de la CPCP

Legislatura	Presidente de la República	Partido	Presidente de la CPCP	Partido
LVII	Ernesto Zedillo	PRI	Ricardo García Sainz	PRD
LVIII	Vicente Fox	PAN	Luis Pazos de la Torre	PAN
LIX	Vicente Fox	PAN	Francisco José Rojas Gutiérrez	PRI

Fuente: Sour (2006).

## Anexo 7. Cohesión partidaria en las votaciones del presupuesto. Promedio de cada partido para cada legislatura

Legislatura	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS
LVII *	97%	76%	90%	50%	54%	-	-	-
LVIII	85%	93%	70%	92%	75%	78%	100%	67%
LIX	91%	89%	93%	53%	89%	-	60%	-

\* Se considera las cifras de 1999 para toda la legislatura porque son las únicas disponibles.

Fuente: *Gaceta Parlamentaria* (última consulta: 5 de septiembre 2006).

### **Anexo 8. Composición de la CPCP LVIII Legislatura**

Partido político	Cantidad de miembros	Porcentaje	Características
PAN	12	40%	Tiene la presidencia y una secretaría
PRI	13	43,3%	Dos secretarios
PRD	3	10%	Un secretario
PT	1	3,3%	Un secretario
Partido Verde	1	3,3%	Un secretario

Fuente: Centro de Análisis e Investigación Fundar ([www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)).

### **Anexo 9. Composición de la CPCP LVIII Legislatura**

Partido político	Cantidad de miembros	Porcentaje	Características
PAN	9	30%	Dos secretarios
PRI	13	43,3%	Presidencia y dos secretarios
PRD	5	16,16%	Dos secretarios
PT	1	3,3%	Un secretario
Partido Verde	2	6,66%	Un secretario
Convergencia	1	3,3%	Un secretario

Fuente: Centro de Análisis e Investigación Fundar ([www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)).

Recibido el 30 de agosto de 2006.  
Aceptado el 17 de abril de 2007.

