

RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y CONGRESO EN MÉXICO, 1997-2006. LA APROBACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN DOS GOBIERNOS SIN MAYORÍA

Enrique Carpio Cervantes*

RESUMEN: Este artículo analiza la importancia política de la aprobación legislativa del presupuesto federal en México en el gobierno sin mayoría entre 1997 y 2006, comparándola con la dinámica prevaleciente bajo el gobierno unificado priísta hasta 1997. Reevaluando las tendencias que han predominado en el estudio del tema, se concluye que el Congreso mexicano se ha convertido en una conexión efectiva en el nuevo sistema político mexicano, y que en torno a ese papel renovado es como deben ser formuladas las explicaciones respecto de la influencia legislativa sobre el presupuesto federal en el cambio político reciente.

PALABRAS CLAVE: Presupuesto, congreso, cambio político, democracia, redistribución.

INTRODUCCIÓN

Un resultado importante de los comicios federales intermedios en 1997 fue la pérdida del control mayoritario que hasta entonces había mantenido el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados. Uno de los procesos catalizados por la nueva correlación de fuerzas en el Congreso fue una vigorosa reactivación de diversos contrapesos en el gobierno sin mayoría los cuales, parafraseando a Silva-Herzog (2002), habían permanecido *dormidos* en las décadas de

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS)-UNAM. Profesor investigador de tiempo completo de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Correo electrónico: ecarpio_72@yahoo.com

gobierno unificado bajo control del partido hegemónico, el PRI. A partir del año 2000, los efectos se han reforzado dado que ningún partido ha logrado la mayoría en ninguna de las cámaras, la de Diputados y la de Senadores, en dos elecciones federales y una intermedia consecutivas.

Siguiendo esa línea, este trabajo aborda la importancia de la reactivación de los contrapesos en materia presupuestaria entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el cambio político reciente en México, con especial énfasis en los dos gobiernos sin mayoría entre 1997 y 2006, en dos sentidos. El primero es respecto a la gobernabilidad en un contexto de creciente dispersión del poder político. El segundo, respecto al resultado del proceso mismo; es decir, al tipo de presupuestos aprobados en ese contexto. Relacionado con el punto anterior, se busca avanzar en la discusión sobre los determinantes institucionales y político-partidarios más relevantes que pueden ayudarnos a explicar el resultado del procedimiento estudiado, y su importancia para la gobernabilidad en el cambio reciente.

El texto está articulado en tres partes principales. Primero, se explica la importancia del problema analizado y la manera en que ha sido abordado, reevaluando las perspectivas que han predominado en el tema. También se plantea la hipótesis del trabajo. Segundo, se muestra la dinámica histórica de la aprobación del presupuesto bajo el gobierno unificado priísta —de abdicación legislativa frente a la autoridad presupuestaria del Ejecutivo— y se compara con la nueva dinámica bajo gobiernos sin mayoría, en la cual el Congreso ha modificado significativamente las iniciativas presidenciales en comparación con lo ocurrido en los años precedentes. En esa segunda sección propongo una forma de analizar la influencia legislativa sobre el presupuesto, buscando superar las perspectivas ya sometidas a revisión crítica en la primera sección. El corazón del artículo se encuentra precisamente en los resultados presentados sobre la investigación de los nueve años de gobierno sin mayoría entre 1997 y 2006. Finalmente, en la tercera sección propongo algunos elementos que pueden ayudarnos a comprender tanto la relevancia del procedimiento en el cambio político en México, como su dinámica actual.

APROBACIÓN LEGISLATIVA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO.
REEVALUANDO LOS ARGUMENTOS

La aprobación del presupuesto por parte del Poder Legislativo es un procedimiento fundamental en dos sentidos. En primer lugar, para garantizar el funcionamiento de las instituciones del Estado. En ese sentido, la determinación de su presupuesto es una de las decisiones fundamentales de toda comunidad política. Sin la misma, el fenómeno estatal —el poder del Estado ejercido sobre su territorio y sobre los ciudadanos— no es posible de materializarse. En segundo lugar, en las democracias el contrapeso ejercido por el Poder Legislativo sobre el presupuesto es uno de los más importantes mecanismos institucionales para prevenir la concentración y el abuso del poder por parte del Estado o de los gobernantes.

En el caso de México, la determinación del presupuesto sólo es posible mediante la cooperación entre Ejecutivo y Legislativo, pues si bien el primero posee la facultad de iniciativa, no posee facultades legislativas ni poderes de emergencia para decretarlo o para establecer unilateralmente los ingresos necesarios para financiarlo. La Legislatura —integrada por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores— está obligada constitucionalmente, por su parte, a aprobar el presupuesto pero desde el análisis, dictamen y votación de las iniciativas presidenciales de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y de Ley de Ingresos (LIF).¹

El procedimiento de aprobación legislativa del presupuesto federal tiene una importancia aún mayor, relacionada con el proceso de descentralización del poder que caracteriza al cambio político reciente en México. En los dos gobiernos sin mayoría entre 1997 y 2006, tras casi

¹ A lo largo del texto se utilizarán estas siglas. El Presupuesto de Egresos de la Federación es la autorización a la administración pública de las asignaciones para prestar los servicios de su competencia, para retribuir a los empleados que la componen, para pagar la deuda pública así como transferir a los estados y municipios los recursos que por determinación de las leyes les corresponden. La Iniciativa de Ley de Ingresos enumera las fuentes tributables para financiar el PEF; se acompaña de la llamada *miscelánea fiscal*, la cual establece los montos de la tributación.

siete décadas de gobierno unificado bajo control de un partido hegemónico (el PRI), se ha convertido en uno de los momentos clave para comprender y evaluar los efectos de las nuevas correlaciones de fuerzas en los poderes del Estado, entre los niveles de gobierno, así como las virtudes y los riesgos de la reactivación de los contrapesos resultante de la creciente pluralización en el mapa político nacional.

En este apartado, hago una revisión crítica de las dos perspectivas que han predominado en el análisis de esa reactivación de contrapesos presupuestarios en los últimos dos gobiernos sin mayoría. La primera es la que denomino *positiva*. En esta perspectiva, los analistas tienden a subrayar la importancia del procedimiento en la construcción de un mejor balance de poder entre las ramas Ejecutiva y Legislativa de gobierno en el proceso mexicano de cambio democrático. Señalan que la Legislatura ha recuperado a partir de 1997 su importancia como la arena institucional en la cual el presupuesto es negociado y aprobado entre la pluralidad de fuerzas políticas y el gobierno federal, mientras que en el *antiguo* régimen autoritario la negociación —y quizá la toma de las decisiones— se realizaba en las arenas centralizadas por la Presidencia de la República y el partido hegemónico (Hernández y Luna, 1998; Díaz y Magaloni, 1998; Ugalde, 1997, 2000a y 2000b).

La idea de fondo en esta corriente parece ser que en los sistemas presidenciales el carácter minoritario o dividido² del gobierno fortalece los contrapesos entre los poderes del Estado de manera tal que la democracia queda a mejor resguardo de los abusos del poder. Como es sabido, el sistema presidencial norteamericano —adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos— fue inventado precisamente como una forma de gobierno que separa los poderes del Estado para prevenir la tiranía y el centralismo en que naturalmente derivaría la concentración del poder, pero al mismo tiempo los obliga a coordinarse en la toma y en la ejecución de las decisiones para gobernar (Loewenstein, 1983).

² La mayoría de los analistas hace una distinción entre los gobiernos unificados y los divididos. Yo distingo entre *unificados* —cuando la mayoría legislativa es la del titular del Poder Ejecutivo— *divididos* y *sin mayoría*. El segundo es aquel en que la mayoría legislativa es controlada por un partido diferente al del Ejecutivo, y el tercero es en el que ningún partido tiene mayoría en el Legislativo.

La segunda perspectiva es la que llamo *negativa*, originada en las preocupaciones por el mantenimiento de la gobernabilidad tras la ocurrencia del gobierno sin mayoría en 1997.³ En la misma se subraya que el contrapeso generado en el Congreso federal por fuerzas opositoras con escasos incentivos para cooperar con el Ejecutivo, y con bastantes razones para oponérsele, constituye una fuente potencial de parálisis institucional en caso de que no se alcancen los acuerdos necesarios para aprobar el PEF antes del inicio del nuevo año fiscal.⁴ La indefinición constitucional sobre un mecanismo de reconducción en caso de ausencia de aprobación legislativa del presupuesto ha sido vista como la antesala misma del caos.⁵

Para México el peligro de la ingobernabilidad es de tomarse en serio, se dice, por el carácter mayoritario del sistema presidencial, el multipartidismo moderado y una alta dispersión del poder en el mapa político nacional en pleno proceso de transición. En caso de conflicto severo entre poderes, de enfrentamiento entre actores e instituciones polarizados aunado a la ausencia de gobierno por falta de recursos para financiarlo, una *quiebra* de la incipiente democracia —con una salida autoritaria bien conocida en la historia latinoamericana del siglo XX— podría ocurrir.⁶

³ En esta corriente ha sido muy influyente el trabajo de Carrillo y Lujambio (1998). Sería injusto no mencionar, sin embargo, que Lujambio (2000 y 2001) reformuló parte de su argumentación en una interesante autocrítica.

⁴ La sabiduría institucional señala que en los sistemas presidenciales el carácter dividido del gobierno fortalece los contrapesos que previenen los abusos de poder, pero dificulta la toma de decisiones; el gobierno unificado puede facilitarla a costa de relajar los controles entre los órganos de poder (Sartori, 1999).

⁵ En la actualidad debería ser considerada la sentencia sobre la controversia constitucional en el veto presidencial al PEF para 2005, aunque el asunto no parece cerrado con la sentencia mencionada. Algunos piensan que en sí misma creó un mecanismo de reconducción, pero otros no lo consideran de esa manera.

⁶ El fondo teórico de esta corriente se encuentra en la ya famosa discusión iniciada por Juan Linz en los años ochenta acerca de las ventajas estructurales del parlamentarismo en comparación con las correspondientes desventajas del sistema presidencial de gobierno. La discusión es ya larga sobre el tema. Véanse Lanzaro (2001); Sartori (1999); Mainwaring y Shugart (2002), Haggard y McCubbins (2001). Sartori es de los que piensan que los latinoamericanos no sólo compramos de Estados Unidos el peor de los sistemas de gobierno posibles —el presidencial—, sino que lo empeoramos con el multipartidismo.

Simplificando, la noción *positiva* ensalza la contribución del contrapeso legislativo a la autoridad presupuestaria del Ejecutivo en la transición mexicana a la democracia, en tanto la segunda alerta respecto del riesgo de que las fuerzas políticas representadas en la Legislatura se dediquen a bloquear al gobierno federal por razones políticas, electorales e ideológicas y que ello derive en una parálisis institucional que podría poner en riesgo la supervivencia misma de la democracia.

En este trabajo parto de una idea relativamente sencilla que no descarta las posiciones recién enunciadas, pero que busca superarlas con la evidencia de nueve años de gobierno sin mayoría en que todos los presupuestos fueron aprobados.⁷ La idea es que el cambio político en marcha en México desde hace unas tres décadas se ha caracterizado por procesos de reforma institucional y de reacomodo de los actores políticos en el cual han estado ausentes, en términos generales, las rupturas repentinas y violentas que sí se han verificado en otros países, incluidos varios latinoamericanos. El sistema político mexicano, sus instituciones y su clase política poseen, en ese sentido, una notable capacidad de adaptación y de cambio que ha sido reconocida como una de las características incluso del régimen autoritario priista (Elizondo Mayer-Serra y Nacif, 2002; Crespo, 1999).

Me parece razonable considerar esto antes de dar un salto automático a la hipótesis de que la combinación entre sistema presidencial, multipartidismo y cambio político conforman juntos una fuente *natural* de ingobernabilidad en México. En este trabajo propongo una perspectiva más amplia en gran medida sustentada en las propuestas teóricas de Haggard y McCubbins (2001); Cox y McCubbins (2001); y Shugart y Haggard (2001). Estos autores proponen que para una mejor comprensión de las políticas públicas y de los resultados de los procedimientos

Haggard y McCubbins, Lanzaro, Mainwaring y Shugart llaman la atención sobre las variedades de arreglos institucionales que caracterizan a los sistemas presidenciales latinoamericanos. Shugart y Haggard (2001) insisten en que no hay razón objetiva para considerar al sistema parlamentario de gobierno, *per se*, como *superior* al presidencial.

⁷ De ninguna forma diría que los procesos fueron *tersos*. Durante las LVII y LIX Legislaturas los conflictos fueron más serios. En la LIX, ocurrió el veto presidencial al PEF para 2005. Véase Carpio (2002 y 2008) para una descripción detallada año por año.

de toma de decisión en los sistemas presidenciales deben ser consideradas una serie de variables institucionales y político partidarias relevantes.

En este trabajo, me interesa considerar las facultades respectivas presidenciales y legislativas de iniciativa, enmienda, aprobación y decreto, las cuales dependen del marco constitucional regulatorio del proceso presupuestario. Respecto de las político-partidarias, me interesa subrayar el grado de concentración o dispersión del poder en el mapa político nacional así como en el interior de las instituciones relevantes en la aprobación del presupuesto. Ambas categorías de variables independientes pueden ayudarnos a formular explicaciones más completas sobre los resultados que, razonablemente, podemos esperar en la toma de decisiones en diferentes equilibrios de fuerzas políticas, combinados con diversos sistemas institucionales de distribución del poder político.

Siguiendo a Haggard y McCubbins (2001:12), mi punto es que los gobiernos minoritarios *no necesariamente* han de conducir a una ausencia de decisión legislativa o a la parálisis institucional como destino estructural en los sistemas presidenciales. Más bien, el resultado depende en gran medida de la concentración o dispersión del poder de veto. A mayor número de actores con poder de veto el resultado no tiene que ser indecisión, sino también *decisión mediante el intercambio de recursos entre los actores políticos e institucionales* lo que lleva a *políticas públicas más redistributivas, pero que pueden adquirir un perfil más privado debido a las concesiones particulares que deben hacerse para lograr su aprobación* (Cox y McCubbins, 2001).

Mi hipótesis es que el resultado del proceso de aprobación legislativa del presupuesto depende del grado de concentración o de dispersión del poder de veto⁸ entre los actores institucionales y políticos relevantes, *así como de la disponibilidad de los recursos suficientes para financiar los*

⁸ Los jugadores con poder de veto son tanto las instituciones constitucionalmente definidas, así como los actores relevantes en el sistema político —generalmente los partidos— cuyo asentimiento es indispensable para introducir, en la arena legislativa, cambios a la política en curso (Tsebelis, 2002). En los sistemas de poder concentrado (autoritarios), el número de jugadores con poder de veto tiende a ser uno, en tanto el número crece en los sistemas pluralistas.

intercambios necesarios para lograr la aquiescencia de los mismos. Si esta idea es correcta, los presupuestos en México deben mostrar en su integración los intercambios realizados por los actores que lo aprueban. La concentración favorece presupuestos idénticos o muy cercanos a las preferencias del actor o actores que representan la concentración de poder, en tanto que, a mayor dispersión del poder de veto, es previsible verificar una mayor cantidad de cambios a las iniciativas presupuestales *con cargo al erario público* a fin de lograr su aprobación. El resultado esperado en un contexto de amplia dispersión del poder es, entonces, un presupuesto más redistributivo en comparación con los casos en los cuales el número de actores relevantes con poder de veto en la toma de la decisión presupuestaria es reducido.⁹ Entonces, podemos pensar que esto ocurra a partir de 1997 en el caso mexicano, en tanto que lo primero debería corresponder al largo periodo de gobierno unificado bajo control del PRI; es decir, desde los años cuarenta hasta 1997.

El contrapeso ejercido por la Legislatura será más vigoroso cuando se encuentre constitucional y legalmente dotada con amplias facultades, tanto para modificar las iniciativas presidenciales como para aprobarlas. Como resultado de ello, los actores políticos representados en la Legislatura pueden ver fortalecido también su poder de veto y por lo tanto, sus posibilidades de impulsar sus demandas particulares en las negociaciones para aprobar el presupuesto.

Así, el resultado temido en la perspectiva negativa no depende únicamente del sistema de gobierno, del marco constitucional regulatorio del proceso presupuestario y del grado de polarización entre los actores con poder de veto, *sino también de la disponibilidad de los recursos necesarios para los intercambios entre dichos actores.* A mayor escasez de recursos es previsible una mayor disputa por los recursos del Estado, la cual puede escalar y configurar un mayor riesgo para la gobernabilidad cuando se combina con fuerte polarización partidaria e inadecuada regulación institucional, casos que pueden influir en sentido

⁹ En este trabajo por *redistribución* me refiero exclusivamente a la carga de transacciones operadas entre los actores con poder de veto. En un sentido más amplio, se deberá investigar sobre los efectos de los presupuestos aprobados en la redistribución social de la riqueza, así como en el crecimiento y el desarrollo económicos.

negativo en la disposición de los actores para negociar. Pero no existe razón alguna para considerar un escenario de este tipo como una regla para los gobiernos presidenciales sin mayoría.

En el siguiente apartado me ocupo de revisar el papel de la Legislatura federal como renovado contrapeso frente a la autoridad presupuestaria del Ejecutivo federal entre 1997 y 2006. La hipótesis recién expuesta será la guía en lo que sigue.

APROBACIÓN LEGISLATIVA DEL PRESUPUESTO FEDERAL EN MÉXICO.
DEL GOBIERNO UNIFICADO PRIÍSTA AL GOBIERNO SIN MAYORÍA

Los efectos del gobierno indiviso: la expropiación de la política presupuestaria

En las democracias presidenciales contemporáneas la regla es que la iniciativa presupuestal corresponda al Ejecutivo en tanto que la facultad de aprobación sea concedida a la Legislatura. Lo común es que ésta tenga facultades más o menos amplias para modificar las iniciativas presidenciales; a mayor facultad de enmienda, tenemos Legislaturas capaces de intervenir más a fondo en el diseño y orientación de los presupuestos y como resultado, un contrapeso legislativo más vigoroso. Independientemente del mecanismo adoptado, en el sistema presidencial ambas ramas quedan obligadas a coordinarse y cooperar en la determinación de la política presupuestaria, mientras que en los regímenes autoritarios lo común es la concentración de la autoridad para diseñarla, aprobarla e imponerla desde el gobierno (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001).

El Constituyente de 1917 adoptó ese sistema de contrapeso legislativo frente a la autoridad presupuestaria del Ejecutivo.¹⁰ Pero, en el México posrevolucionario, la centralización de la política en los márgenes institucionales del partido hegemónico y de la presidencia de la

¹⁰ Véanse el artículo 74 constitucional sobre la facultad presidencial de iniciativa y de la Cámara de Diputados para aprobar el PEF, así como el 73 sobre las facultades del Congreso para aprobar la LIF.

República lo anuló en la práctica debido a la penetración y eventual colonización que protagonizó la clase política hegemónica en los tres niveles de gobierno. El resultado fue la constitución de un gobierno indiviso en el largo periodo de gobierno unificado priísta, durante el cual el Congreso federal abdicó de sus facultades para contrapesar al Ejecutivo durante la aprobación anual del presupuesto, renunciando a intervenir en la determinación de la estructura de los ingresos, así como de su ejercicio en el gasto público, a pesar de estar dotado de facultades para hacerlo.¹¹

Desde 1946 y hasta 1996, la Cámara de Diputados modificó únicamente en siete ocasiones los montos de asignaciones originalmente propuestos por el Ejecutivo en sus iniciativas de PEF. Cualquier intento de considerar esas insignificantes modificaciones como *prueba* de autoridad presupuestaria legislativa resulta infructuoso ante la contundencia de los datos: cinco fueron realizadas en recursos no sectorizables (ramo 23), de forma tal que aún en esos casos la estructura original del PEF propuesta por el Ejecutivo fue respaldada por la mayoría priísta; un total de 42 sobre 47 años en que las preferencias del Ejecutivo fueron aprobadas casi íntegramente.¹² En el caso de la LIF, sólo en 1982, 1987 y 1988 el Congreso introdujo modificaciones que implicaron cambios a la estructura impositiva originalmente propuesta.¹³

Para explicar esa situación retomo los términos *penetración* y *gobierno indiviso* de Casar (2002). Sobre el segundo concepto, sin embargo, lo modifiqué un poco. Por *gobierno indiviso* entiendo algo diferente a *gobierno unificado*. Éste implica la coincidencia de etiqueta partidaria entre el Ejecutivo y la mayoría que controla la Legislatura; aquél, se refiere al grado de divergencia o coincidencia de propósitos, la coincidencia de fines, entre partido mayoritario y gobierno. El segundo no necesariamente implica que el Ejecutivo y la mayoría que controla la Legislatura

¹¹ Existen controversias significativas acerca de ese sistema. Véase la discusión a detalle sobre ese asunto en Carpio (2008: capítulos 6 y 7).

¹² El interesado en los detalles sobre esos cambios puede consultar Wilkie (1987) para el periodo 1918-1970; Ugalde (2000a y 2000b) para el periodo 1970-1999; y Carpio (2002, 2006 y 2008) para el periodo 1988-2006.

¹³ Conclusiones propias a partir de la lectura de Hernández y Luna (1998). Ugalde (2000a y 2000b) y Wilkie (1987) han mostrado que el Congreso también abdicó de sus facultades de control sobre el presupuesto decretado.

consolidarán objetivos comunes y coincidirán respecto de los medios para alcanzarlos. Un gobierno que sale unificado del proceso electoral, bien puede separarse en el terreno de los objetivos. Incluso una mayoría electoral podría fragmentarse en la arena legislativa.¹⁴ Cuando impera la divergencia, tenemos —interpretando con cierta flexibilidad a Cox y McCubbins (2001)— un gobierno *unificado* pero no *unido*.

En el caso mexicano, en el periodo de gobierno unificado lo que ocurrió fue precisamente la *unidad* de propósitos de la coalición hegemónica¹⁵ en un gobierno indiviso, de forma tal que el marco constitucional de contrapeso presupuestario entre poderes fue anulado por la relación orgánica entre la Presidencia de la República y el PRI, las piezas centrales del sistema político autoritario. Esa coalición se apropió de la agenda pública, y la correspondiente enajenación del presupuesto fue uno de los elementos centrales en ese proceso.

El presupuesto sirvió a la coalición hegemónica para impulsar un modelo común de desarrollo y para construir un mercado interno común (Díaz Cayeros, 1997). El sistema político centralizado en el PRI y en la Presidencia de la República proveyó reglas estables para el acceso a los recursos del Estado, así como para la distribución de los mismos. La amplia red clientelar articulada en el sistema de intermediación corporativa de intereses integrada en el partido fue financiada con el presupuesto público, ni más ni menos. La dinámica centralizadora de ese sistema —principalmente la recaudación centralizada en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y la consolidación de la Legislatura federal como una *conexión congresional* bajo control del PRI y disciplinada en torno al liderazgo presidencial en el intervencionismo estatal de posguerra— fue fundamental para que eventualmente, fuesen las preferencias presidenciales las predominantes en un proceso continuo de anulación de los potenciales puntos de veto.¹⁶

¹⁴ Los abogados de la superioridad del sistema parlamentario sobre el presidencial tienden a subrayar este asunto. Véanse Sartori (1999) y Linz (2002).

¹⁵ La idea de hegemonía implica el carácter no competitivo del sistema electoral. Me atengo tanto a los estudios sobre la evolución del sistema electoral mexicano, como a la definición original de Sartori (2002). Sobre la relación entre lo electoral y el régimen autoritario mexicano, véanse Molinar (1993), Becerra, Salazar y Woldenberg (2000) y Lujambio (2000).

¹⁶ Sobre esos asuntos, véase Carpio (2008: capítulos 3, 4 y 6).

Del gobierno unificado e indiviso al gobierno sin mayoría. Las huellas de la redistribución

A medida que el mapa político nacional se ha pluralizado, los contrapesos en materia presupuestaria entre Ejecutivo y Legislativo han tendido a reactivarse. Por eso es que, aunque mínimamente, a partir de 1982¹⁷ el Congreso vuelve a introducir cambios a las iniciativas presidenciales de LIF y de PEF. Pero es a partir de la LVII Legislatura (1997-2000) que los cambios tienden a ser considerables en comparación con los años precedentes, y la tendencia va en ascenso en el periodo 2000-2006.

La idea es sencilla: a mayor pluralidad debe corresponder una mayor dispersión del poder de veto entre los actores institucionales y políticos relevantes en la aprobación de las finanzas públicas; entonces, el presupuesto debe mostrar la carga de intercambios realizados por esos actores en la negociación requerida para aprobarlo. A mayor dispersión del poder de veto, le debe corresponder una carga más intensa de intercambios. Mayores cambios constituyen lo que he denominado un proceso de aprobación más *redistributivo*. Midamos la *intensidad* de los intercambios.¹⁸

Nótese primero (cuadros 1, 2 y 3) que las modificaciones legislativas en el periodo de gobierno sin mayoría son definitivamente muy superiores a las realizadas antes de 1997.

¹⁷ Entre 1961 y 1981 ningún cambio fue introducido (Díaz y Magaloni, 1998).

¹⁸ Esta sección ha sido elaborada a partir de propuestas personales que si bien parten de las clasificaciones oficiales del PEF y de la LIF vigentes en el periodo de estudio, las modifica en la búsqueda de resultados significativos. Mi interés es rastrear tendencias en la relación entre política y presupuesto, no coincidir con los datos del gobierno federal o del Congreso. Las fuentes han sido los diarios de debates de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso federal, así como los dictámenes de sus comisiones de Presupuesto y Hacienda. También han sido revisadas las iniciativas de presupuesto del Ejecutivo Federal y la página Web de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. El lector interesado puede rastrear las referencias de cada una de los documentos utilizados en la bibliografía de la fuente citada al pie de cada uno de los cuadros de esta sección.

CUADRO 1. CAMBIOS LEGISLATIVOS EN ASIGNACIONES A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1988-1996

AÑO ^a	MODIFICACIONES POR ARTÍCULO (PORCENTAJES)	PROPORCIÓN DEL GASTO NETO TOTAL
1989	Artículo 4: aumenta 5.2%	0.005%
	Artículo 2: disminuye 0.02%	0.005%
1990	Artículo 4: aumenta 4%	0.004%
	Artículo 2: disminuye 0.1%	0.004%
1991	Artículo 4: aumenta 17.5%	0.02%
	Artículo 2: disminuye 0.06%	0.02%
1995	Artículo 15: aumenta 4%	0.8%
	Artículo 8: disminuye 3.3%	0.8%

Fuente: Carpio (2006); a: se trata del año en que aprueba el PEF para el ejercicio fiscal del siguiente año. Se incluyen sólo los casos en los cuales alguna modificación fue realizada a las iniciativas presidenciales.

CUADRO 2. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL, 1998-2006. AUMENTOS Y DISMINUCIONES AL GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO

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

Fuente: Carpio (2008).

CUADRO 3. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE PRESUPUESTO FEDERAL POR LEGISLATURA, 1998-2006.
PROMEDIO DE AUMENTOS Y DISMINUCIONES AL GASTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO

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

Fuente: Carpio (2008).

Véase que aunque se demuestra una tendencia ascendente en la introducción de modificaciones en las iniciativas presidenciales de presupuesto a partir de la LVII Legislatura —de manera tal que la parte de mi hipótesis que relaciona dispersión de poder con mayor contrapeso legislativo se sostiene—, el *pico* más alto de influencia legislativa se dio sobre el PEF para 2006. Pero aún en este caso, las preferencias del Ejecutivo se conservaron en 94%. Si se consideran promedios por Legislatura, se trataría de entre el 96% y el 99.8%.

Éste es un matiz fundamental. En los nueve años de gobierno sin mayoría estudiados, se especuló mucho sobre la posibilidad de que el Ejecutivo vetara los PEF de la Cámara de Diputados porque la influencia legislativa sobre el presupuesto podría implicar un riesgo para la estabilidad económica nacional. No en pocas ocasiones algunas voces —y no exclusivamente en el gobierno federal— alertaron sobre la posibilidad de que los cambios legislativos a las iniciativas presidenciales provocaran desorden presupuestario, antesala del colapso económico tan temido en México, un país con una historia larga de crisis recurrentes.¹⁹

¿Significa esto que el Congreso mexicano sigue siendo una institución subordinada a las preferencias presupuestarias del Ejecutivo?

¹⁹Del lado del Ejecutivo, por ejemplo, durante varias giras de trabajo en los años de la LVII Legislatura, el entonces presidente Ernesto Zedillo gustaba de señalar obras y programas cancelados en ciertas regiones por las reasignaciones en el PEF realizadas por los

No es así. Más bien, significa que debemos reevaluar las posiciones extremas; no hemos encontrado ni sustitución de la iniciativa presidencial ni colapso por parálisis institucional por ausencia de acuerdos entre poderes y entre fuerzas políticas. ¿Por qué? Porque los actores han logrado acuerdos intercambiando mutuas concesiones al aprobar el presupuesto y porque han sabido disponer de los recursos necesarios para financiar esos intercambios.

Aquí se encuentra el hallazgo más relevante de la investigación: el Congreso no ha sustituido la iniciativa presidencial *pero ha sido capaz de focalizar su influencia sobre el presupuesto en categorías específicas de gasto público y de ingresos* —de manera que suena viable la parte de la hipótesis que establece que a mayor dispersión del poder de veto, la huella redistributiva será más privada o más partidaria—, y esa influencia entraña un significado político profundo. Siguiendo esa pista, ahora debemos darnos a la tarea de intentar descifrar cuáles son los intercambios políticos que han permitido aprobar las finanzas públicas en el Congreso y mantener el funcionamiento del gobierno; y con ello, mantener la gobernabilidad, a despecho de los pronósticos más pesimistas de los abogados de la noción negativa.

La última parte de mi hipótesis está a prueba: la influencia legislativa debe ser redistributiva. Para verificarlo propongo clasificar la influencia sobre las iniciativas de PEF en siete categorías y sobre la LIF en cinco como se muestra en los cuadros siguientes (4 a 7). Esos indicadores nos servirán para descifrar el tipo de acuerdos “amarrados” por las fuerzas políticas en el Congreso.

diputados federales. En la aprobación del primer presupuesto del gobierno de Vicente Fox, un disgustado secretario de Hacienda sostuvo que los legisladores podrían *arruinar al país* con los cambios que pretendían introducir a las iniciativas del Ejecutivo. Parte sustantiva de la demanda de controversia constitucional del Ejecutivo sobre el PEF para 2005 fue la solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que fijara límites a la facultad de enmienda legislativa en el tema presupuestario. Por su parte, los legisladores federales han gustado de usar la tribuna del Legislativo mexicano para promocionar año tras año los cambios introducidos a las iniciativas presidenciales como grandes logros en la redistribución de la riqueza, y como instrumento discursivo en contra del llamado *neoliberalismo* económico.

CUADRO 4. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE PEF,
1997-2006. RELACIÓN DE AUMENTOS Y DISMINUCIONES POR CATEGORÍAS DE
GASTO SOBRE LAS PROPUESTAS DEL EJECUTIVO

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

Fuente: Carpio (2008).

CUADRO 5. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE PEF, 1997-2006.
PROMEDIO DE AUMENTOS Y DISMINUCIONES POR CATEGORÍAS DE GASTO SOBRE LAS
PROPUESTAS DEL EJECUTIVO, POR LEGISLATURA

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

Fuente: Carpio (2008).

CUADRO 6. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE LIF, 1997-2006. RELACIÓN DE AUMENTOS Y DISMINUCIONES POR CATEGORÍAS DE INGRESOS SOBRE LAS PROPUESTAS DEL EJECUTIVO²⁰

CATEGORÍAS DE INGRESOS	LVII LEGISLATURA(1997-2000)		LVIII LEGISLATURA(2000-2003)			LIX LEGISLATURA(2003-2006)		
	1999 ²¹	2000	2001	2002 ²²	2003	2004	2005	2006
Ingresos tributarios del gobierno federal	-2.1%	-0.3%	1.1%	10.4%	-1%	-0.01%	0.1%	-1.3%
Ingresos no tributarios	-1.9%	3.6%	2.2%	2.7%	13.5%	0.4%	27.2%	35.7%
Organismos y empresas públicos	-10.6%	0.007%	Sin variación	-2.6	0.6%	-0.6%	Sin variación	14.8%
Ingresos petroleros	-1.7%	2.3% ²³	Sin variación	0.4%	2.4%	Sin variación	7.2%	5%
Financiamientos (sólo deuda)	Sin variación	Sin variación	18.3%	Sin variación	Sin variación	Sin variación	6.5%	11.1%

Fuente: Carpio (2008).

CUADRO 7. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS A LAS INICIATIVAS DE LIF, 1997-2006. RELACIÓN DE AUMENTOS Y DISMINUCIONES POR CATEGORÍAS DE INGRESOS SOBRE LAS PROPUESTAS DEL EJECUTIVO (PROMEDIO POR LEGISLATURA)

CATEGORÍA DE INGRESOS	LVII LEGISLATURA (1997-2000)	LVIII LEGISLATURA (2000-2003)	LIX LEGISLATURA (2003-2006)
Ingresos tributarios del gobierno federal	-1.2%	3.5%	-0.4%
Ingresos no Tributarios	0.9%	6.1%	128.2%
Organismos y empresas públicos	-3.5%	-2%	4.7%
Ingresos Petroleros	0.6%	0.9%	4.2%
Financiamientos (sólo deuda)	Sin variación	6.1%	5.9%

Fuente: Carpio (2008).

²⁰ Para 1998-1999, sobre el total de los ingresos del sector público presupuestario. Para 2000-2006, el cálculo es sobre las propuestas presidenciales por cada categoría de ingresos.

²¹ Calculado sobre el gasto total devengado del sector público presupuestario.

²² Calculado sobre el cierre del ejercicio fiscal para 2002.

²³ Calculado sobre el cierre del ejercicio fiscal para 2000.

Ahora estamos en condiciones de analizar el perfil de la redistribución.²⁴ La focalización de los intercambios se encuentra en los aumentos al gasto federal descentralizado, al desarrollo social y al gasto productivo, en ese orden de preeminencia. Pero para que el intercambio entre fuerzas políticas funcione, establecí en la hipótesis que debe existir una disponibilidad suficiente de recursos. Y los mismos han sido provistos mediante reasignaciones de las demás categorías de gasto y a través de modificaciones a las iniciativas de LIF.

El gasto favorecido por los diputados al modificar las iniciativas presidenciales de PEF ha sido el federal descentralizado en primerísimo lugar. Esta categoría de gasto recibió sendos aumentos durante cada uno de los años revisados, y se benefició con más del 60% del total de las reasignaciones. De hecho, en balance final, los recursos que le fueron aumentados resultaron ser superiores en casi 70% a los aumentados a los rubros del desarrollo social, el cual concentró apenas 10% de los aumentos, y del gasto para actividades productivas, el cual fue beneficiado con poco más de 26%. La diferencia entre estas categorías de gasto es de más de cuatro veces si consideramos sólo el periodo 1997-2003. Véase la relación entre disminución al servicio de la deuda y los aumentos al gasto federal descentralizado (cuadro 8). Tan sólo los aumentos a éste son proporcionales a las disminuciones al servicio de la deuda.

CUADRO 8. PRIORIDADES DE LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF, 1998-2006

TIPO DE GASTO	PARTICIPACIÓN
Desarrollo social	10.4% de los aumentos
Actividades productivas	26.4% de los aumentos
Servicio de la deuda	63% de las reasignaciones
Gasto federal descentralizado	62.5% de los aumentos
Seguridad nacional y pública	4.8% de las reasignaciones
Poderes y entes públicos	32.2% de las reasignaciones
Gestión del gobierno federal	0.6% de los aumentos

Fuente: Carpio (2008).

²⁴ Las reasignaciones son los recursos recortados a un rubro, en tanto los aumentos expresan el destino en otros rubros de esas reasignaciones.

Los datos mostrados en los cuadros siguientes confirman la tendencia de cada una de las Legislaturas analizadas a aumentar los recursos del gasto federal descentralizado por sobre cualquier otro rubro. La LVIII Legislatura otorgó una preferencia muy cercana al gasto social y al gasto productivo, en tanto que la LIX dio prioridad a este segundo.

CUADRO 9. PRIORIDADES DE LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE EL PEF POR LEGISLATURA (1997-2006)

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

Fuente: Carpio (2008).

Ahora veamos el perfil de la influencia legislativa sobre las iniciativas presidenciales de LIF. Lo que interesa es saber cómo usaron los legisladores este recurso en sus negociaciones. Comenzaré con una evaluación general del periodo de estudio.

De acuerdo con la información que presento en el cuadro 10, la mayor parte de los aumentos en las iniciativas de LIF provinieron de ingresos no tributarios. Dentro de esa categoría, es interesante ver la gran importancia de los ingresos extra por conceptos petroleros, los

cuales aportaron más de dos terceras partes de los ingresos aumentados. En cuanto al resto de los ingresos extra, provinieron casi a partes iguales de los organismos y empresas de control presupuestario directo, de endeudamiento público, que en todo el periodo fue únicamente interno, así como de fuentes tributarias en último lugar.

Este es otro hallazgo importante: la reticencia de los legisladores a crear nuevos impuestos o a aumentar los ya existentes.

CUADRO 10. INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF, 1999-2006
(MILLONES DE PESOS)

INGRESOS	PARTICIPACIÓN
Tributarios gobierno federal	18%
No tributarios gobierno federal	53%
Organismos y empresas públicos	13%
Tributarios	16%
No tributarios	50%
Petroleros	70%
No petroleros	65%
Financiamientos	15%

Fuente: Carpio (2008).

Respecto a la relación entre las modificaciones a las iniciativas presidenciales de LIF y los aumentos al PEF, véase en el siguiente cuadro los indicadores de importancia. El total de aumentos en el PEF fue financiado en 64% con aumentos en estimaciones de ingresos en la LIF entre 1998 y 2006, en tanto que el resto —casi el 36 %— fue financiado con disminuciones a otras categorías de gasto público. La participación de los aumentos a las iniciativas de LIF alcanzó un *pico* de casi 74% en la LVII Legislatura. Es decir, la influencia en esta área ha sido más importante en las negociaciones partidarias que el caso de las modificaciones al PEF.

CUADRO 11. INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA LIF POR LEGISLATURA, 1999-2006 (MILLONES DE PESOS Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS AUMENTOS AL PEF)

TIPO DE GASTO	LVII LEGISLATURA (1997-2000)	LVIII LEGISLATURA (2000-2003)	LIX LEGISLATURA (2003-2006)
	PARTICIPACIÓN	PARTICIPACIÓN	PARTICIPACIÓN
Tributarios gobierno federal	No aportó	Aportó 45.5%	No aportó
No tributarios gobierno federal	Aportó 29.8%	Aportó 29.6%	Aportó 29.4%
Organismos y empresas públicos	No aportó	No aportó	Aportó 26.6%
Tributarios	No aportó	Aportó 41%	No aportó
No tributarios	No aportó	Aportó 27%	Aportó 41.6%
Petroleros	No aportó	Aportó 9.4%	Aportó 37.6%
No petroleros	No aportó	Aportó 63.6%	Aportó 31%
Financiamientos	No aportó	Aportó 6%	Aportó 11%
TOTALES ²⁵	44.4%	73.8%	58.7%

Fuente: Carpio (2008).

CUADRO 12. RELACIÓN ENTRE REASIGNACIONES DE GASTO Y AUMENTOS EN PREVISIONES DE INGRESOS EN EL AUMENTO AL GASTO PÚBLICO (1999-2005)²⁶

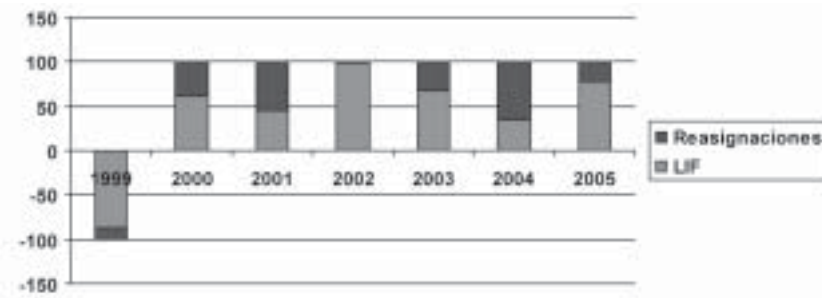
	LVII LEGISLATURA (1997-2000)		LVIII LEGISLATURA (2000-2003)			LIX LEGISLATURA (2003-2006)	
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AUMENTOS EN LA LIF	-87%	61%	45%	99%	68%	34%	78%
REASIGNACIONES EN EL PEF	-13%	39%	55%	1%	32%	66%	22%

Fuente: Carpio (2008).

²⁵ Participación del total de aumentos en la LIF sobre el total de aumentos en el PEF por Legislatura.

²⁶ No se posee la información para 1999. Se excluye el 2006 por inconsistencias y ambigüedades aritméticas en las fuentes consultadas para ese año.

GRÁFICA 1. RELACIÓN ENTRE REASIGNACIONES DE GASTO Y AUMENTOS EN PREVISIONES DE INGRESOS EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS AUMENTOS AL PEF (1999-2005)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuadro 12.

DESCONCENTRACIÓN DEL PODER Y REDISTRIBUCIÓN DEL GASTO: HACIA UNA EXPLICACIÓN DE LAS HUELLAS DEL CAMBIO POLÍTICO EN LA APROBACIÓN LEGISLATIVA DEL PRESUPUESTO

Lo que ha ocurrido en México a partir de 1997 es que a la condición minoritaria del gobierno federal se ha sumado la separación de propósitos entre Ejecutivo y Legislativo prevaeciente en el largo periodo de gobierno unificado e indiviso bajo control del PRI, y esa separación ha aumentado a partir del año 2000 como resultado de la alternancia en la Presidencia de la República, así como de la profundización de la pluralidad durante el gobierno del panista Vicente Fox. En esa dirección es donde se deben buscar las pistas para formular explicaciones fértiles acerca de la importancia política del procedimiento aquí estudiado.

Más que dar explicaciones concluyentes, en esta sección apunto algunas líneas que me parece pueden dar mayor sentido a las investigaciones futuras sobre la importancia del presupuesto federal en el sistema político mexicano.

En ese sentido, si el viejo sistema articuló una red de concertación y negociación presupuestaria que confluyó en el Congreso controlado

por las mayorías del partido hegemónico —lo cual permitió al PRI y a la Presidencia de la República apropiarse de la agenda presupuestaria en este país— en la actualidad nuestra Legislatura constituye la nueva *conexión congresional* del poder descentralizado. En el cuadro 13 se muestra cómo en un periodo de doce años a partir de 1988, el mapa político nacional pasó de un esquema controlado mayoritariamente por el PRI a un sistema en el cual el Partido Acción Nacional (PAN) —que llevó a la presidencia a Vicente Fox— es una más de las minorías que comparten el ejercicio del poder en México.²⁷ No sorprende, entonces, que en ese contexto se hayan reactivado los contrapesos entre Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria.

CUADRO 13. CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR BAJO CONTROL DEL PARTIDO DEL EJECUTIVO FEDERAL, 1988-2000

	CARLOS SALINAS (1988-1994)		ERNESTO ZEDILLO (1994-2000)		VICENTE FOX (2000-2006)
	01/12/ 1988	05/07/ 1994	01/12/ 1994	01/07/ 2000	01/12/ 2000
Arena institucional	52%	64%	60%	49%	41%
Diputados federales	94%	95%	74%	59%	36%
Senadores	100%	94%	94%	66%	22%
Gobernadores ²⁸	100%	94%	94%	66%	22%
Población gobernada por entidad federativa	100%	94%	89%	67%	22%
Mayoría absoluta en legislaturas locales ²⁹	100%	—	94%	—	9%
Presidencias municipales	96%	90%	89%	71%	16%
Población gobernada (por presidencias municipales)	96%	85%	85%	72%	36%

Fuente: Molinar y De Swaan (2002a y 2002b).

²⁷ Véase Lujambio (2000) para una descripción detallada de ese proceso.

²⁸ Para 1988-1994 se excluye el Distrito Federal, gobernado entonces por la figura de *Regente*. Para 2000 se incluye en el cálculo la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

²⁹ Para 1994-2000 se considera la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

En ese mapa político es natural que tomar las decisiones para gobernar sea posible sólo mediante la conformación de coaliciones entre los actores relevantes con poder de veto. Los intercambios que han hecho posible mantener la gobernabilidad aprobando el presupuesto en nueve años de gobierno sin mayoría han de buscarse tanto dentro de la Legislatura como entre ésta y el Ejecutivo federal.

La prioridad de los legisladores federales ha sido aumentar el gasto federal descentralizado. También han promovido menores aumentos al gasto social y a la inversión federal en infraestructura. El acuerdo en el interior del Congreso ha sido financiado haciendo uso de las facultades legislativas para modificar las iniciativas presidenciales de PEF y de LIF. Sobre el primero, lo han hecho con sendos descuentos al servicio de la deuda pública y con otros más modestos, pero no por ello insignificantes, a las asignaciones del gobierno federal. Respecto a la LIF, lo han hecho con un uso intensivo de ingresos no tributarios, entre los cuales son muy importantes los petroleros, y en mucha menor medida con endeudamiento público. Me parece que en términos generales, he mostrado que las estrategias de la provisión de recursos han sido suficientes para satisfacer las demandas de los actores involucrados.

¿Cuáles han sido los puntos de encuentro entre las fuerzas partidarias representadas en el Congreso, y entre éste y el Ejecutivo? El primer componente del acuerdo parece ser, precisamente, el mantenimiento de la iniciativa presidencial en su contenido vertebral, en tanto el Ejecutivo y su partido han asentido sobre aumentos en las categorías de gasto e ingresos recién analizadas en la sección previa.

Relacionado con este aspecto, el Congreso ha aprobado presupuestos que en términos generales, favorecen la estabilidad macroeconómica y algunas preocupaciones presidenciales clave en los últimos años. Sobresalen, un déficit presupuestario moderado, el límite al financiamiento del gasto con endeudamiento, el control de la inflación, así como una reestructuración de las erogaciones como resultado del redimensionamiento del gobierno federal a través de la desincorporación del sector paraestatal.³⁰

³⁰ Estos puntos de negociación entre poderes y entre fuerzas políticas están estrechamente relacionados con el modelo de desarrollo promovido en el periodo de estudio desde la

Otro elemento a considerar es la coincidencia entre Congreso y Ejecutivo sobre el gasto productivo y el gasto social. En el periodo de estudio, las iniciativas presidenciales siempre declararon como su prioridad un mayor gasto social financiado con los recursos *liberados* por las desincorporaciones, así como una mayor inversión pública en infraestructura para promover el desarrollo impulsado por las iniciativas privada y social, y no por la intervención directa del Estado en la economía. Los grupos parlamentarios de los partidos parecen estar de acuerdo —probablemente más el PAN que el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— y considerando la importancia de estos rubros en las modificaciones analizadas en la sección previa, se limitan a destinar un poco más de recursos a proyectos y programas de carácter menos general y más focalizados de acuerdo a los intereses locales y partidarios por ellos representados.

Éste es otro hallazgo relevante de la investigación: ni el gasto productivo ni el social fueron las prioridades de los grupos parlamentarios de los partidos al modificar los PEF en el periodo estudiado. Su prioridad fue el aumento al gasto federal descentralizado.

Aquí se encuentra un *nuevo* uso político del presupuesto.³¹ La primacía del gasto federal descentralizado debe ser explicada por la capacidad de las fracciones locales de los partidos, así como de sus gobiernos en los estados, en los municipios, y de su clase política en las legislaturas locales para canalizar sus demandas por recursos extra

Presidencia de la República. Dicho proyecto ha refrendado el retiro del Estado de diversas áreas como agente activo directo en la producción y como prestador de servicios. Según esta perspectiva, el crecimiento excesivo del intervencionismo estatal en la economía fue la causa de las crisis recurrentes al haber promovido periodos de crecimiento artificial a través del uso inadecuado del gasto público. En los diagnósticos presidenciales, los enormes montos de recursos tradicionalmente utilizados por el gobierno en sus presupuestos, el gran déficit público creado y financiado con montos crecientes de deuda pública, cuyo servicio, a fin de cuentas, había terminado por absorber una gran parte del gasto del gobierno, aparecen como las fuentes de la inestabilidad económica así como de las crisis recurrentes.

³¹ Por *nuevo* me refiero a condiciones novedosas en el sistema político mexicano. El uso político de los recursos del Estado no es nada *nuevo*, por supuesto.

a través de los grupos parlamentarios en el Congreso federal. Esto es lo que he denominado en este trabajo como *conexión congresional*.³²

Al respecto, se deben plantear diferentes ángulos a fin de obtener una perspectiva lo más completa posible del problema estudiado. Primero, hay que considerar que la representación política en México está centrada en los partidos políticos. Esta es la razón de que el presupuesto federal se haya constituido en el principal instrumento en manos de los mismos, tanto para competir electoralmente, como para satisfacer demandas particulares entre sus militantes, simpatizantes y los electores en general. Todos los partidos comparten el mismo acicate: deben demostrar que son mejores proveedores de bienes y servicios —y más *cumplidores* con sus militantes— que sus adversarios como parte de sus estrategias para ganar los cargos públicos, para permanecer en los mismos o para sustituir a sus contrincantes en el gobierno.

El sistema de representación política tiene mucho que ver con esto. En el plano federal, el sistema de gobierno separa a los poderes Ejecutivo y Legislativo. El bicameralismo distribuye aún más el poder de veto entre la Cámara de Senadores y la de Diputados. Aunque la aprobación del PEF es facultad exclusiva de la cámara baja, la alta tiene, *de facto*, un poder de veto si se niega a aprobar la LIF.³³ El intenso calendario electoral —con muchos procesos no concurrentes— distribuye aún más el poder en el mapa político nacional. Así es como se configura una vía de doble sentido: los partidos nacionales requieren del éxito de sus fracciones y grupos locales para ser viables, y a su vez éstos requieren de sus conexiones nacionales para tener mejores perspectivas de éxito en el plano local y en el nacional. Y el presupuesto es un instrumento fundamental para maximizar sus oportunidades en esa búsqueda.

Pero no sólo lo electoral y lo ideológico ayudan a comprender esta nueva relación entre poderes. La desigualdad regional y la pobreza en las localidades son otros factores de gran importancia en el sistema de intercambios que he revisado en la sección precedente, y pueden ayudar

³² El término no lo inventé yo, sino —hasta donde tengo entendido— Ames (1987). Pero mi traducción y el uso que le doy no necesariamente han de coincidir con su idea.

³³ La Constitución establece que primero deben ser aprobados los ingresos antes que los gastos.

a explicar los aumentos respectivos al gasto productivo y al social. Finalmente, la apertura comercial somete a las arenas políticas locales a un intenso forcejeo en la distribución de los dineros públicos en la competencia para atraer inversiones, tanto nacionales como extranjeras, mediante el mejoramiento de su infraestructura.

El sistema de intercambios se va configurando, en la práctica, mediante complejos procesos de aprendizaje, de ensayo y error, de forma tal que los contrapesos presupuestarios entre Ejecutivo y Legislativo seguramente serán diferentes a lo originalmente proyectado por el Constituyente de 1917. Por ejemplo, aunque la Constitución establece la obligación de los ciudadanos de pagar impuestos para financiar el PEF y dota al Congreso con atribuciones suficientes para hacer valer ese precepto, ya mostré en la sección previa la reticencia de los legisladores a crear nuevos impuestos o a aumentar los ya existentes. La explicación puede ser relativamente simple.

En tanto cobrar impuestos o aumentar los ya existentes es una ingrata e impopular tarea para un gobernante y para los aspirantes a cargos de elección popular, prestar servicios públicos y crear infraestructura, así como combatir rezagos sociales con recursos extra en el PEF, son fuentes de crédito que los actores involucrados en el proceso presupuestario pueden capitalizar políticamente.

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

CONCLUSIONES

Los posibles resultados de un proceso tan importante para la gobernabilidad en el México con gobierno sin mayoría como es el de la

aprobación legislativa del presupuesto federal, no se reducen a un feliz y desinteresado contrapeso legislativo frente al Ejecutivo en el proceso de cambio democrático, o a un permanente bloqueo *opositor* que apuesta todo al fracaso presidencial e incluso, a la quiebra misma de nuestra incipiente democracia. En este artículo, he buscado sostener con evidencia empírica sobre el periodo 1997-2006, que es perfectamente razonable esperar la aprobación de los presupuestos mediante intercambios intensivos entre los actores institucionales y políticos relevantes en el procedimiento, cuando existe disponibilidad suficiente de recursos para ello.

En el periodo de estudio se ha consolidado una estrategia negociadora sustentada, en términos generales, en el reconocimiento legislativo de la iniciativa presidencial en materia presupuestaria, en tanto que el Ejecutivo y su partido han concedido a las fuerzas políticas representadas en el Congreso una serie de modificaciones en las iniciativas presidenciales. La prioridad legislativa ha sido el gasto federal descentralizado, en tanto la presidencial ha consistido en lograr la aprobación de presupuestos para apuntalar la estabilidad macroeconómica nacional. El sistema de intercambios ha sido financiado, en primer lugar, con sendas modificaciones —principalmente aumentos en estimaciones de ingresos no tributarios y en esta categoría, petroleros en buena medida— a las iniciativas de LIF y en segundo lugar, a las de PEF.

A futuro, es indispensable profundizar en una discusión acerca de los factores institucionales y políticos relevantes que nos ayudan a explicar la importancia del problema aquí estudiado. Se sugiere que se sigan las pistas de la capacidad de los gobiernos locales, así como de las fracciones de los partidos para canalizar sus demandas a través de los grupos parlamentarios por porciones más grandes del presupuesto. En este sentido, también se sugiere identificar la importancia de los acicates electorales, así como de los compromisos ideológicos y programáticos de los partidos con sus militantes y con los ciudadanos en general. Igualmente, habría que profundizar en el estudio de la disputa de las localidades por recursos extra para el desarrollo local y para la superación de la pobreza. Ello debe hacerse sin pasar por alto la disposición de los actores a asumir los probables costos políticos de

crear nuevos impuestos o de aumentar los ya existentes o, en todo caso, las estrategias usadas para evadir esa responsabilidad.

FUENTES CONSULTADAS

- AMES, B. (1987), *Political Survival. Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- CARPIO CERVANTES, E. (2002), *Trabajo parlamentario en un Congreso en cambio. El debate sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados, 1988-2000*, tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS)-UNAM.
- (2006), “El proceso legislativo del presupuesto en México: del gobierno unificado priista al gobierno sin mayoría”, en Francisco Reveles Vázquez (coord.), *El nuevo sistema político mexicano: los poderes de la Unión*, México: FCPYS-UNAM/Gernika.
- (2008), *Aprobación legislativa del presupuesto federal y cambio político en dos gobiernos sin mayoría, 1997-2006. Entre la reforma democrática y el conflicto*, tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Ciencia Política, México: FCPYS-UNAM.
- CARRILLO, U., LUJAMBIO A. (1998), “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio, México: Instituto de Investigaciones Sociales (IIS)-UNAM, pp. 239-263.
- CASAR, M. A. (2002), “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en Carlos Elizondo Mayer-Serra, Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Fondo de Cultura Económica (FCE), pp. 41-78.
- CRESPO, J. A. (1999), *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México: Océano.
- COX, G. W., MCCUBBINS, M. D. (2001), “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, en Stephan Haggard, Matthew

- D. McCubbins, (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, UK-Nueva York: Cambridge University Press, pp. 21-63.
- DÍAZ CAYEROS, A. (1997), *Political Responses to Regional Inequality: Taxation and Distribution in Mexico*, tesis doctoral en Ciencia Política, Durham, NC: Departamento de Ciencia Política, Universidad de Duke.
- , MAGALONI, B. (1998), "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación", en *Política y Gobierno*, vol. v, núm. 2, segundo semestre, México: CIDE, pp. 503-528.
- GUTIÉRREZ, G., LUJAMBIO, A., VALADÉS, D. (2001), *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (III)-UNAM.
- HAGGARD, S., MCCUBBINS, M. D. (eds.) (2001), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, A., con la colaboración de LUNA ARGUDÍN, M. (1998), *La nueva relación entre Legislativo y Ejecutivo. La política económica en México 1982-1997*, México: FCE.
- LANZARO, J. (coord.) (2001), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- LINZ, J. (2002), "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes", en Richard Gunther, José Ramón Montero, Juan Linz (eds.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford-Nueva York: Oxford University Press.
- LOEWENSTEIN, K. (1983), *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel.
- LUJAMBIO, A. (1995), *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México: III-UNAM.
- (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México: Océano.
- MAINWARING, S., SHUGART, M. S. (comps.) (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- MOLINAR HORCASITAS, J. (1993), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México: Cal y Arena.
- SARTORI, G. (1999), *Ingeniería constitucional comparada*, México: FCE.

- (2002), *Partidos y sistemas de partidos. Un marco para el análisis*, Madrid: Alianza.
- SHUGART, M. S., HAGGARD, S. (2001), "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard, Matthew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, UK-Nueva York: Cambridge University Press, pp. 64-102.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, J. (2002), "El fin de la siesta constitucional", en María Amparo Casar, Ignacio Marván (comps.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México: CIDE/Taurus, pp. 369-387.
- TSEBELIS, G. (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- UGALDE, L. C. (2000a), *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México: Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura.
- (2000b), "La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público", en Germán Pérez, Antonia Martínez, *La Cámara de Diputados en México*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, pp. 141-178.
- WILKIE, J. (1987), *La Revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, México: FCE.
- WOLDENBERG, J., BECERRA, R., SALAZAR, P. (2000), *La mecánica del cambio político en México*, México: Cal y Arena.

FUENTES DOCUMENTALES:

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Controversia constitucional 109-2004*, emitida el 17 de mayo de 2005.

Fecha de recepción: 15 de diciembre de 2008
 Fecha de aprobación: 9 de septiembre de 2009