

**El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno
sin mayoría: un estudio de caso***

María Amparo Casar Pérez

* Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford por el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.

Resumen

El marco institucional que regula el proceso de presupuestación en México fue ignorado durante muchas décadas tanto por los científicos sociales como por los propios actores políticos. Este abandono, se debe al contexto caracterizado, tanto por el monopolio del Congreso por parte del partido del presidente como por una disciplina absoluta y lealtad a la línea dictada por el ejecutivo. Sin embargo, los enormes cambios en la composición del Congreso que concluyeron con la aparición del primer gobierno sin mayoría en 1997 pusieron en manifiesto las deficiencias del marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y la urgente necesidad de reformarlo. En este trabajo se analizan algunas de las principales variables que determinan la posibilidad de alcanzar acuerdo entre los poderes ejecutivo y legislativo en materia presupuestal.

Abstract

The institutional framework that regulates the budgeting process in Mexico was ignored during several decades by both, social scientist and politicians. This abandonment responds to the monopolization of the President's party in Congress, as well as a very disciplined parliamentary fraction and its loyalty to the Executives agenda. The substantial changes in the composition of Congress, which concluded with the first government without majority in 1997, evidenced the deficiencies in the normative framework that regulates the budgeting negotiation and approval in Mexico and its urgent need for reform. This article will analyze some of the fundamental variables that determine the possibility of reaching cooperation and agreement in budget affairs between the Legislative and Executive powers.

Introducción

El marco institucional que regula el proceso de presupuestación en México fue ignorado durante muchas décadas tanto por los científicos sociales como por los propios actores políticos. Las razones que explican el abandono de un asunto tan central para el desarrollo de cualquier país son de naturaleza política. En un contexto caracterizado tanto por el monopolio del Congreso por parte del partido del presidente como por una disciplina absoluta y lealtad a la línea dictada por el ejecutivo no había porque prever situaciones en las que las iniciativas presupuestales pudieran ser obstaculizadas.

Los enormes cambios en la composición del Congreso que concluyeron con la aparición del primer gobierno sin mayoría en 1997, pusieron de manifiesto las deficiencias en el marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y la necesidad de reformarlo.

Partiendo de la base de que en los sistemas presidenciales democráticos, la definición de las políticas públicas surge de la cooperación y acuerdo entre los poderes ejecutivo y legislativo, en este trabajo se analizan algunas de las principales variables que determinan la posibilidad de alcanzar dicho acuerdo en materia presupuestal. En particular, se examinan las siguientes variables: marco normativo que regula la negociación presupuestal, composición del Congreso y comportamiento de los legisladores y fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados.

La investigación se divide en tres secciones. En la primera parte de la investigación se considera el marco normativo que rige el proceso de negociación presupuestal con un doble propósito. Por una parte, evaluar, desde una perspectiva comparada, las esferas de autoridad y facultades con que los poderes ejecutivo y legislativo están dotados. Esto es, evaluar el equilibrio de poderes entre los dos actores centrales de la negociación presupuestal. La idea central en esta sección es mostrar que aún cuando no puede afirmarse que el balance de poderes establecido en la Constitución favorezca al ejecutivo, el entramado institucional del sistema político mexicano anuló, en la práctica, la acción autónoma del poder legislativo dejando en manos del Presidente en turno las decisiones en materia presupuestal.

Por la otra, mostrar que las normas que regulan el proceso presupuestal son obsoletas, imprecisas e inadecuadas. Obsoletas porque su funcionamiento es ineficaz en un contexto en el que el predominio del partido del presidente ha desaparecido, esto es, en un contexto en el que ya no está presente la “certeza institucional” de que el Congreso simplemente ratificará las iniciativas presidenciales. Imprecisas porque no establecen con claridad que ocurriría en el caso de que, llegada la fecha en que el nuevo presupuesto deba entrar en vigor (1° de enero), las iniciativas no hubiesen sido aprobadas. Inadecuadas, entre otros motivos, porque no prevén incentivos a la negociación y aprobación presupuestal ni mecanismos que destraben un eventual “no-acuerdo”.

Esta primera parte del trabajo de investigación concluye con una breve revisión de las negociaciones presupuestales durante la larga época de hegemonía del partido del presidente.

En la segunda parte del trabajo se analiza la composición del Congreso como factor determinante de la negociación presupuestal. La investigación en diversos países con sistemas presidenciales ha demostrado que la ausencia de mayoría del partido del presidente en el Congreso es un factor que complica el proceso de negociación y aprobación presupuestal y que puede llevar a la parálisis. Bajo este esquema, se analizan las coaliciones potenciales dada la composición de las

cámaras de Diputados y Senadores y la alineación programática-ideológica de los partidos con representación en el Congreso en el primer gobierno sin mayoría en México.

En la tercera parte de la investigación, se examinan los procesos de negociación presupuestal durante los tres años de la LVII Legislatura, analizando cómo fueron sorteándose los problemas al interior del Congreso y entre el legislativo y el ejecutivo. Finalmente, a través del estudio detallado del comportamiento de los legisladores se exponen las condiciones que hicieron posible que, aún en el contexto de ausencia de mayoría en la Cámara de Diputados y en presencia de un marco institucional inadecuado, pudieran ser aprobados tres presupuestos de manera consecutiva.

Finalmente, en las conclusiones se proponen un conjunto de reformas que podrían implementarse en el caso de México con el fin de hacer de las negociaciones presupuestales un asunto con menores niveles de conflictividad y mayores niveles de eficiencia.

El marco normativo de la negociación presupuestal

La Constitución mexicana impone la intervención de los poderes ejecutivo y legislativo en la negociación presupuestal. Mientras que el primero tiene la facultad de introducción de las iniciativas referentes al presupuesto, la Cámara de Diputados tiene la facultad –en realidad la obligación- de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo².

La normatividad sobre el presupuesto en México tiene dos vertientes: la propiamente legislativa y la de control. Ambas están comprendidas en un amplio y complejo entramado legal plasmado en la Constitución y leyes ordinarias³.

En términos constitucionales, los preceptos que rigen la normatividad presupuestal son: Art. 31, fr. IV que establece la obligación de los mexicanos de “contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del D.F. o del estado y municipio en el que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Art. 71 que otorga al ejecutivo la facultad de iniciar leyes o decretos.

Art. 72 que estipula el procedimiento para todo proyecto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las dos cámaras. La fracción h señala que la formación de leyes o decretos puede comenzar en cualquier cámara con excepción de los proyectos que traten sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas. En estos casos la cámara de origen será siempre la de Diputados.

Art. 73 que faculta al congreso para “para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto” (fracción VII); “para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar

²Es preciso aclarar aquí, que mientras el Senado comparte con la Cámara de Diputados la facultad de analizar y aprobar la Ley de Ingresos, la de Egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

³ Estas últimas incluyen principalmente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el Reglamento de la misma y Ley de Deuda Pública. Para un tratamiento más extenso de estas ver Slomianski (1998)

pagar la deuda nacional. ... Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos ...” (fracción VIII) y para establecer contribuciones sobre comercio exterior, explotación de recursos naturales... gasolinas... (Fracción XXIX)

Art. 74 que establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:
Vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor (fracción II)
Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina (fracción III)
Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior (fracción IV)⁴.

Art. 75 que señala que la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por ley y en caso de omisión, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Art. 126 que establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Art. 131 que dispone que el ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio congreso y para crear otras; así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Dada la legislación sobre el presupuesto no puede decirse que el Congreso no está equipado con la autoridad suficiente como para ejercer tanto la función legislativa como la de control en materia presupuestal. Mas aún, puede concluirse que –al menos constitucionalmente hablando- el ejecutivo no es particularmente poderoso *vis a vis* el Congreso. El poder legislativo tiene en efecto lo que se conoce como el *poder de la bolsa*, que, en palabras de Carpizo (1978:143) quiere decir que “el ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el órgano legislativo”.

Sin embargo, con el fin de realmente ver el balance de poder entre ambas ramas, resulta útil analizar qué ocurre con otros sistemas de presentación, negociación y aprobación presupuestal, esto es, resulta útil situar a México en una perspectiva comparada.

En México, como en la mayoría de los países, la iniciativa del presupuesto es prerrogativa presidencial (artículo 74), pero mientras que la mayoría de los países restringen la capacidad de sus asambleas legislativas para hacer enmiendas⁵, la capacidad del Congreso mexicano para hacer

⁴ La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico con el que cuenta la Cámara de Diputados que, como organismo superior de fiscalización, tiene a su cargo la revisión de las cuentas públicas del gobierno federal (y el DF). Ejerce funciones de contraloría.

⁵ En otros países presidencialistas el Congreso tiene mayores restricciones. Por ejemplo, en Argentina el Congreso sólo puede proponer modificaciones que no aumenten el déficit; en Perú y Venezuela el Congreso está impedido para

modificaciones al presupuesto es, en principio, ilimitada⁶. La única restricción es que el gasto no puede sobrepasar la estimación de recursos para cubrirlos (Alesina, Hausmann, Hommes y Stein 196).

Por otra parte, aunque esto es motivo de litigio, el ejecutivo no tiene poder de veto sobre la decisión tomada por la Cámara de Diputados respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación⁷. El siguiente cuadro proporciona la comparación entre países de América Latina en lo que respecta tanto al veto presidencial como a la mayoría que hace falta para superarlo.

Disposiciones constitucionales generales y particulares sobre el veto presidencial en América Latina

<i>País</i>	<i>Disposiciones Generales sobre el Veto Presidencial</i>	<i>Disposiciones Particulares sobre el Presupuesto</i>
Argentina (1994)	Se reputa por aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en 10 días hábiles. Las partes no observadas pueden ser promulgadas si tienen autonomía normativa -promulgación parcial (art. 80). Puede superarse el veto con mayoría de 2/3 en ambas Cámaras (art. 83)	Ninguna
Bolivia (1967)	Si el proyecto de ley es desechado en la Cámara de origen, no podrá ser propuesto hasta la legislatura siguiente (art. 73). Puede superarse el veto con 2/3 partes en ambas Cámaras (art. 77).	El Congreso debe aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones (cap. I art. 59-11). Vencido el plazo para aprobar la ley de presupuesto -60 días-, tendrá fuerza de ley (art. 147).
Brasil (1988)	El Ejecutivo puede vetar proyectos de ley total o parcialmente (Secc. II Cap. 2 art. 84-5). Un veto puede superarse en sesión conjunta después de 30 días del recibimiento y sólo con mayoría absoluta de diputados y senadores. (art. 66-4)	Ninguna

modificar el tamaño del presupuesto y del déficit; en Chile, el congreso puede recortar pero no incrementar los gastos individuales.

⁶ Sin embargo, existen otras disposiciones constitucionales y de leyes secundarias que fortalecen la posición del ejecutivo en el campo presupuestal. Tal es el caso de la “práctica anticonstitucional consistente en habilitar anualmente al ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan”. (Orozco Henríquez 1993:209 y Carpizo 1978:145). En posición similar se encuentra la facultad, esta vez por delegación, para “aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos... cuando lo estime urgente...” (Art. 131).

⁷ Para una discusión sobre la facultad de veto en el caso mexicano ver Weldon (2000)

Colombia (1991)	Ante discrepancias en un proyecto, ambas Cámaras integrarán comisiones accidentales y después se lleva al pleno. Si persisten en un segundo debate, se negará el proyecto (art. 161). Veto parcial y total del Presidente (art. 158). El Gobierno debe devolver con objeciones cualquier proyecto (en un plazo de 6 a 20 días) de lo contrario el Presidente deberá promulgarlo (art. 166). Puede superarse el veto con mayoría absoluta de 50% + 1 (art. 177).	Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el gobierno (si no se presentó dentro del plazo regirá el del año anterior) (art. 348). Lo mismo ocurre con el Plan Nacional de Inversión (art. 341).
Costa Rica (1949)	El Ejecutivo tiene derecho de veto (art. 140-5). Puede superarse el veto con 2/3 de la Asamblea Legislativa (art. 127).	No procede el veto para el proyecto de presupuesto (art. 125).
Chile (1981 y reformas de 1989)	Un proyecto de ley desechado por la Cámara de origen no podrá renovarse sino después de un año. A petición del Presidente puede pasar a la revisora y aprobarse por 2/3 partes (art. 65). Pueden superarse objeciones del Ejecutivo con 2/3 partes de ambas Cámaras (art. 70).	Si el proyecto de presupuesto no es despachado por el Congreso a 60 días de su presentación, regirá el proyecto del Presidente (art. 64).
Ecuador (1996)	El Congreso conoce, aprueba o niega proyectos de ley. (art. 90). Las leyes objetadas por el Presidente sólo pueden ser consideradas por el Congreso un año después. Ante una objeción parcial puede promulgarse la ley si es aprobada por 2/3 del Congreso (art. 93).	La respectiva Comisión legislativa aprobará el presupuesto por sectores de gasto. En caso de discrepancia, informará al pleno que en un solo debate la resolverá hasta el 31 de diciembre de cada año (art. 95).
El Salvador (1983)	El Ejecutivo puede vetar un proyecto y devolverlo en los siguientes 8 días, de lo contrario, se dará por sancionado. En caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto y puede aprobarlo con 2/3 de los diputados (art. 137). La Asamblea Legislativa decreta el Presupuesto de Ingresos y Egresos, así como sus reformas (art. 131-8).	Ninguna
Guatemala (1993)	El Presidente tiene derecho de veto total, las leyes no podrán ser vetadas parcialmente (art. 178). Devuelto el proyecto al Congreso por el Ejecutivo, el primero puede rechazar el veto con 2/3 partes. (art. 179).	El Congreso puede aprobar, modificar o improbar el presupuesto. Si al momento de iniciarse el año fiscal no ha sido aprobado, regirá el del año anterior (art. 171-b).
Honduras (1982)	Veto parcial y total para el Ejecutivo; si éste no objeta en 10 días, se vuelve ley. Cuando el Ejecutivo devuelve el proyecto, éste puede aprobarse con 2/3 (art. 216).	El Ejecutivo no puede vetar la Ley de Presupuesto (art. 218-6).
Nicaragua (1995)	El Presidente tiene derecho de veto parcial o total (art. 142). El veto puede ser superado por mayoría absoluta de 50% +1 (art. 143).	Ninguna

Panamá (1994)	El Ejecutivo puede objetar cualquier ley. Consideradas las objeciones, la Asamblea puede aprobar el proyecto con 2/3 partes (art. 164).	Si la Asamblea no aprueba el presupuesto al inicio del año fiscal, entrará en vigor el propuesto por el Ejecutivo (art. 269). Si la Asamblea lo rechaza, se prorroga el del año anterior hasta que se apruebe el nuevo (art. 270).
Paraguay (1992)	El Presidente puede vetar total o parcialmente las leyes sancionadas por el Congreso (art. 238-4). Puede superarse el veto con mayoría absoluta en ambas Cámaras (art. 208).	Las Cámaras podrán rechazar totalmente el proyecto de presupuesto sólo con mayoría absoluta de 2/3 partes en cada una de ellas (art. 216). Si el Ejecutivo no presentase el proyecto de presupuesto o éste fuera rechazado por el Congreso, regirá el presupuesto del año fiscal en curso (art. 217).
Perú (1993)	Ante objeciones del Presidente, el Congreso puede reconsiderar el proyecto de ley y promulgarlo con el voto de más de la mitad de sus miembros (art. 108).	El Congreso debe aprobar el Presupuesto y la Cuenta General (art. 102-4). Si el proyecto de presupuesto no es remitido por el Congreso al Ejecutivo para el 30 de noviembre, se promulga por decreto (art. 80).
República Dominicana (1994)	El Ejecutivo puede objetar proyectos de ley y devolverlos al Congreso. Puede superarse el veto con 2/3 en ambas Cámaras (art. 41).	Cuando el Congreso cierre la legislatura sin haber votado el presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos, seguirá rigiendo la Ley de Gastos Públicos del año anterior (art. 115-4).
Uruguay (1996)	Veto total y parcial del Ejecutivo, puede superarse con 3/5 partes del voto en la Asamblea General (arts. 137 y 138).	Si no hay pronunciamiento de las dos Cámaras en 45 días respecto al proyecto de presupuesto, se considerará rechazado (art. 217).
Venezuela (1983)	Los actos del Legislativo en ejercicio de sus atribuciones privativas no estarán sometidos al veto de otros poderes (art. 159). El Presidente puede pedir al Congreso su reconsideración a fin de que se modifique una disposición o se levante la sanción total o parcial a alguna ley. Decidirán si procede la petición y pueden darle una nueva redacción a las disposiciones en sesión conjunta y con 2/3 de votación. Si la decisión se toma por mayoría simple, el Presidente puede optar por promulgar la ley o devolverla al Congreso para una última reconsideración (art. 173).	Ninguna

Fuente: Constituciones de América Latina

Como puede observarse, además de México, solamente Costa Rica y Honduras prohíben el veto del ejecutivo de manera explícita en lo que se refiere a la legislación presupuestal. No obstante, en estos países el efecto de esta disposición se ve aminorada por el hecho de que en ambas naciones existen previsiones para la eventualidad de que el presupuesto no haya sido aprobado en los tiempos que marca la ley.

Otra característica que distingue a México es que, a pesar de que la Constitución estipula la obligación del Congreso para examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, no indica sanción ni solución alguna en caso de que el Congreso no cumpla con esta tarea por falta de acuerdo. Esto abre la posibilidad de que llegado el plazo fijado por la Constitución (31 de diciembre) el gobierno no pueda recabar impuestos ni ejercer el gasto.

La mayoría de los países presidenciales han adoptado la norma de que en caso de no aprobación por el Congreso, el presupuesto del año anterior siga en vigor. Otros países (Colombia y Panamá) tienen reglas distintas dependiendo de si la iniciativa del ejecutivo es rechazada (en cuyo caso el presupuesto del año anterior entra en vigor) o no es aprobada a tiempo (en cuyo caso entra en vigor el propuesto por el ejecutivo).

Disposiciones en caso de no aprobación del presupuesto

<i>Entra en vigor el presupuesto del año anterior</i>	<i>Entra en vigor el presupuesto propuesto por el Ejecutivo</i>	<i>El gobierno está obligado a presentar una nueva iniciativa</i>	<i>No puede ejercerse el gasto</i>	<i>El gobierno debe renunciar</i>
Argentina	Bolivia (si no se aprueba)	Bolivia		México
Colombia (si se rechaza)	Chile	Brasil		
Ecuador (para las agencias descentralizadas)	Colombia (si no se aprueba)	Honduras		
Rep. Dominicana	Costa Rica			
El Salvador	Ecuador (para el gobierno central)			
Guatemala	Jamaica			
Panamá (si se rechaza)	Nicaragua			
Paraguay (si se rechaza)	Panamá			
Uruguay	Paraguay (si no se aprueba)			
Venezuela	Perú			

Fuente: Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1996)

Entonces, a diferencia de la gran mayoría de los sistemas presidenciales, el mexicano no cuenta con mecanismo alguno que prevea una solución expedita a la eventual falta de acuerdo y la consecuente no-aprobación de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos para el año fiscal⁸.

Este marco vago e impreciso no fue objeto de preocupación durante seis décadas pues nunca se imaginó y mucho menos se presentó un escenario en el que el marco normativo fuese inoperante, esto es, un escenario como el actual, en el que el partido del presidente (o algún otro partido) no contara con la mayoría necesaria para aprobar una iniciativa del ejecutivo.

A pesar de la evidente necesidad de reformar el marco que regula la negociación y aprobación presupuestales, los partidos y el gobierno dejaron pasar la oportunidad de hacerlo. Cada año de los tres que duró la LVII Legislatura (1997-2000), el país estuvo al borde de tener una crisis presupuestaria. Esta reforma deberá adquirir prioridad en el próximo período de sesiones del Congreso⁹ y es analizada en las conclusiones de este trabajo.

La composición del Congreso y el comportamiento de los legisladores

Integración del Congreso

La composición del Congreso es el segundo factor determinante de la negociación presupuestal. La investigación en diversos países presidencialistas ha demostrado que la fragmentación del sistema de partidos es un factor que complica el proceso legislativo, en particular, el de negociación y aprobación del presupuesto ya que éste tiene plazos perentorios. A mayor fragmentación del sistema de partidos, mayores posibilidades de que haya gobiernos divididos o sin mayoría, mayor la polarización ideológica-programática y mayor grado de dificultad en la construcción de coaliciones.

Durante décadas esta no fue una preocupación para el sistema. La mayoría del partido del presidente estaba garantizada y la oposición, aun unificada, estuvo siempre lejos de alcanzar la mayoría simple necesaria para frenar las iniciativas del ejecutivo y su partido.

De 1964 a 1976 el partido del presidente, el Partido Revolucionario Institucional, concentró, en promedio el 83% de los asientos en la Cámara de Diputados y el 100% en la de Senadores. De 1979 a 1985 el promedio de diputados para el PRI fue de 75%. Adicionalmente, los legisladores de ese partido mostraron una disciplina casi absoluta en torno a las iniciativas de ley del ejecutivo. La disciplina de los legisladores priístas y su alineación con la voluntad presidencial encuentran su explicación en dos factores íntimamente relacionados: la escasa y o desigual competencia política que ha privado en el país y los amplios poderes partidarios que tradicionalmente ha concentrado el presidente en turno. La combinación de estos dos factores terminó por traducirse en que a los legisladores del PRI les conviniera actuar a favor de los intereses del Presidente dado que, al final de cuentas, su trayectoria política dependía de la voluntad presidencial y que, fuera del PRI hubiera pocas oportunidades de proseguir con una carrera política.

⁸ Al respecto ver Carrillo y Lujambio (1998) y el documento, “Sistemas de Gobierno y Procesos presupuestarios en Países Seleccionados”, Cámara de Diputados de México (2000)

⁹ La reforma a las instituciones presupuestarias debiera abarcar otros rubros como, al menos, los siguientes: la inclusión del Senado en la aprobación del presupuesto de egresos, los tiempos para que el Congreso analice las iniciativas del Ejecutivo, la revisión de la capacidad del veto por parte del presidente, la creación dentro del Congreso de un Departamento u Oficina de análisis presupuestal con capacidad técnica y el análisis de la posibilidad de introducir presupuestos multianuales.

Estos dos factores se alteraron como producto del lento crecimiento de los partidos de oposición en México y de las reformas político-electorales que desde 1978 se han sucedido. La creciente competencia electoral dio como resultado que, a lo largo de tres lustros (1982-1997), la oposición en su conjunto pasara de ocupar el 25.3% de las curules en la Cámara de Diputados a 52.2% y de 0% en el Senado a 39.8%. La transformación ha sido tan radical que para la LVII Legislatura (1997-2000) México tuvo por primera vez en la historia contemporánea un gobierno sin mayoría.

Una breve revisión de la negociación y aprobación de las iniciativas en materia presupuestal durante la larga época de hegemonía por parte del partido del Presidente muestra la escasa participación del Congreso como actor principal en la aprobación del presupuesto. En uno de los pocos estudios sobre el presupuesto Wilkie (1967), muestra que en la primera etapa posrevolucionaria (1918 a 1928) el presidente pudo ignorar sistemáticamente a la Cámara y decretar su presupuesto en los casos de emergencia, y que los años 30 fueron testigos de las últimas modificaciones presupuestales de alguna sustancia.

Lo mismo puede decirse de la función de control que idealmente debiera haber cumplido el Congreso. La contaduría mayor de Hacienda –que depende del Congreso- siempre aprobó el ejercicio del presupuesto aún en los casos en los que hubo violaciones flagrantes (Carpizo cita el ejercicio de 1976 cuando se gastó por encima de lo aprobado).

Algo similar puede decirse de épocas más recientes. De 1970 a 1996 el presupuesto siempre ha sido aprobado con el voto del partido del presidente y con la oposición casi mayoritariamente en contra. En un estudio reciente, Magaloni y Díaz Cayeros (1997) concluyen que mientras que el Congreso no modificó ninguna partida presupuestal de manera significativa hasta 1980 (precisamente los años de hegemonía priísta), a partir de esa fecha lo ha empezado a hacer. Las modificaciones han sido un poco mayores desde la entrada más franca de la oposición en la Cámara (1985 pero sobre todo a partir de 1989): en 1983 sufrió modificaciones por 1% y en 1993 del orden del 1.5%¹⁰.

La tendencia a la pluralización del Congreso tuvo su punto más alto en las elecciones intermedias de 1997 cuando el partido del presidente perdió la posibilidad de que con sus votos pudieran aprobarse las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación. De la acción unilateral del Presidente, se pasó a la acción conjunta de los poderes ejecutivo y legislativo. Las condiciones estaban sentadas para que el Congreso ejerciera la autoridad presupuestal que la Constitución le confiere y para que la prácticamente absoluta discrecionalidad de la burocracia federal desapareciera.

A partir de los dos apartados anteriores se ha establecido que los poderes que la Constitución otorga al poder legislativo son, aunque inadecuados, formalmente suficientes para que este cuerpo colegiado ejerza el poder de la bolsa. Se ha observado, sin embargo, que el ejecutivo ha hecho prevalecer su voluntad y que el Congreso ha estado francamente al margen de la discusión presupuestal. Lo que refleja el caso de México es un ejemplo de franca abdicación del poder de la bolsa por parte de los legisladores. Estamos obligados a concluir, entonces, que el problema del desbalance entre la participación y capacidad de decisión de los poderes ejecutivo y legislativo en esta materia, no se encuentra en el marco constitucional sino en la integración del Congreso y en los incentivos que han regulado la conducta de los legisladores.

¹⁰ Los autores no reportan una evolución similar para la actividad de control presupuestal.

Estas dos últimas variables se han transformado de manera radical en los últimos años dando lugar a un proceso de negociación y aprobación presupuestal que, aunque se da dentro de un marco normativo prácticamente inalterado, en poco se parece al que conoció el país en los años de hegemonía o dominancia del partido del presidente en el Congreso.

La siguiente sección está dedicada a estudiar la transformación en la composición del Congreso y el impacto que ésta ha tenido en el proceso de negociación presupuestal en el país.

El gobierno dividido y la negociación presupuestal: 1997-2000

Las elecciones intermedias de 1997 dieron como resultado una Cámara de Senadores en la que el PRI conservó la mayoría pero una Cámara de Diputados en la que ningún partido obtuvo la mayoría (50% + 1) necesaria para aprobar las iniciativas de ley. A partir de este momento cualquier iniciativa requeriría la construcción de consensos y alianzas en la Cámara de Diputados. El impacto de esta nueva composición de la Cámara de Diputados se hizo sentir de inmediato en el área presupuestal. El Ejecutivo y su partido no estarían en posibilidad de asegurar la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Por primera vez, se enfrentó a la necesidad de agregar intereses al interior del poder legislativo con el fin de ver aprobado el presupuesto. También a partir de este momento salieron a la superficie las imperfecciones que el marco que regula la negociación presupuestal presenta en un escenario de pluralidad.

La composición original de la Cámara de Diputados en septiembre de 1997 fue como sigue.

Votación y asientos en la Cámara de Diputados
LVII Legislatura
1997 (distribución original)

	<i>% Votos</i>	<i>Asientos</i>	<i>% Asientos</i>
PRI	39.12	239	47.8
PAN	26.62	121	24.2
PRD	25.7	125	25
PVEM	3.8	8	1.6
PT	2.5	7*	1.4

*Durante los dos primeros años de Legislatura, ésta vio alterada su composición. La fracción del PT recibió a 4 diputados de otras fracciones y otros 3 abandonaron sus bancadas para constituirse en independientes.

Por su parte, la Cámara de Senadores siguió con una mayoría para el partido del Presidente con 77 asientos para el PRI, 33 para el PAN, 14 para el PRD, 1 para el PVEM y 2 independientes.

La composición de la Cámara de Diputados colocó a los partidos de oposición como jugadores con potencial de veto, determinó el tipo de negociación que se requeriría y las alianzas posibles. En el caso del Senado, encargado de aprobar la Ley de Ingresos como cámara colegisladora, el PRI mantuvo la mayoría y la oposición, aún en Coalición, quedó sin dicho poder.

Los procesos de negociación presupuestal en 1997 y 1998

La conformación de la Cámara de Diputados en 1997 causó gran expectación y de inmediato comenzaron las especulaciones sobre la parálisis en el poder legislativo y la ingobernabilidad en la que caería México producto de la falta de acuerdo para llegar a consensos mínimos que la hicieran posible. Además de lo inédito de la situación, estas especulaciones fueron atizadas por las difíciles circunstancias en las que se instaló la LVII Legislatura y la imposición por parte de la oposición de una renovada composición de las comisiones. En consonancia con la ausencia de mayoría por parte de algún partido en la Cámara, se decidió que tampoco ninguno tendría mayoría al interior de las comisiones. De esta manera, de los 30 miembros que suelen integrar las comisiones regulares, ningún partido reuniría los 16 diputados requeridos para aprobar los dictámenes legislativos antes de ser enviados al pleno.

La mayor preocupación se dio en torno al ámbito presupuestal pues a diferencia del resto de las iniciativas, las de Ingresos y Presupuesto de Egresos tienen estipulada una fecha de presentación y conclusión (15 de noviembre y 31 de diciembre respectivamente). Los temores de ingobernabilidad en esta materia se acentuaron, además, por la ambigüedad de las disposiciones constitucionales respecto a la manera de proceder en caso de una falta de acuerdo llegada la fecha estipulada, la ausencia de poder de veto por parte del ejecutivo respecto al Proyecto de Egresos de la Federación y el temor sobre el impacto económico que la no aprobación del presupuesto podría tener.

La primera negociación presupuestal se inició, pues, en 1997 en condiciones poco propicias tanto jurídica como políticamente hablando. Estas persistirían a lo largo de los tres años de la Legislatura. Con diferencias en cada uno de los procesos presupuestales, en los tres años se logró el acuerdo y, con modificaciones impuestas por los partidos de oposición, las diversas iniciativas en materia presupuestal fueron finalmente aprobadas. ¿Cuáles fueron las coaliciones que lograron formarse? y ¿puede avanzarse en una explicación de por qué se formaron unas coaliciones y no otras?

La iniciativa de Ley de Ingresos requiere para su aprobación de la mayoría (50% + 1) de los diputados y de los senadores. La de Presupuesto de Egresos sólo necesita de la aprobación de los miembros de la Cámara de Diputados. Dado que en el Senado, el PRI mantuvo la mayoría, a continuación sólo se reporta lo concerniente a la Cámara de Diputados. Durante los dos primeros procesos de negociación presupuestal las coaliciones **posibles** en la Cámara de Diputados se reducían a las siguientes.

Coaliciones ganadoras en la Cámara de Diputados
PRI-PAN 238+117=355
PRI-PRD 238+125=363
PAN-PRD-PT 117+125+11=253
PRI-PT-PVEM 238+11+6=255

Si partimos de la base de la disciplina parlamentaria, el PRI requería del apoyo de uno de los dos partidos grandes o de los dos pequeños en el Congreso para obtener la mayoría necesaria. Por su parte, los dos partidos grandes de la oposición –por sí solos- no estaban en la capacidad de bloquear las iniciativas provenientes del Presidente o de su partido. Para ello necesitaban el apoyo de la bancada del PT.

De las tres negociaciones presupuestales a cargo de la LVII Legislatura, la menos complicada fue la de 1997. Aunque no estuvo exenta de dificultades, ésta resultó ser la única que logró acordarse en los tiempos que marca la ley y sin recurrir a un período extraordinario. Finalmente la votación de los diferentes asuntos presupuestales fue como sigue:

Votaciones en el pleno para el presupuesto 1998

<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Observaciones</i>
Dic. 4	Miscelánea Fiscal	240 (239 del PRI y 1 del PAN)	243 (G-4)	Desechada
Dic. 4	Disminución del IVA (1ª votación)	252 (G-4)	239 (PRI)	Se envió al Senado
	Disminución del IVA (Senado)			Rechaza la mayoría priísta del Senado
Dic. 10	Disminución del IVA (2a Votación)	255 (G-4)	238 (PRI)	Se vuelve a enviar al Senado
Dic. 11	Ley de Ingresos	351 (PRI-PAN)	131 (PRD-PT-PVEM)	Verónica Velazco (PVEM) se abstuvo, 12 panistas votaron en lo particular en contra del art. 2º (facultades del ejecutivo para contratar deuda interna)
	Disminución del IVA (Senado)			Se congela la iniciativa y no podrá ser presentada hasta el siguiente periodo *
	Miscelánea Fiscal (nuevo proyecto del legislativo)	450 (todos los partidos)		Se corrige la 1ª votación que rompió el G-4
Dic. 14	Ley de Coordinación Fiscal	438 (todos los partidos)		
Dic. 14	Presupuesto de Egresos	341 (PRI-PAN)	132 (PRD-PT-PVEM)	

* La Constitución estipula que una iniciativa de ley desechada por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla hubiese hecho. Si es examinada y aprobada de nuevo por la Cámara de origen y vuelta a rechazar por la revisora, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Como se desprende del cuadro anterior, la oposición avanzó de manera unificada –y en contra del PRI y el ejecutivo- en materia del IVA. Lograron unificarse para proponer una

disminución de dicho impuesto del 15 al 12%. Esta propuesta que logró la mayoría en la Cámara de Diputados fue derrotada en el Senado.

De las votaciones anteriores se desprenden algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, que el PRI tenía un importante punto de veto sobre la Ley de Ingresos gracias a la mayoría que logró mantener en el senado. En las iniciativas que por ley deben pasar por ambas Cámaras, la oposición, aún unificada, estaba imposibilitada para imponer sus preferencias de política. En segundo lugar, que el PRI y el PAN son dos partidos que por su cercanía en términos de proyecto económico son más proclives a llegar a acuerdos entre sí que con el PRD. Finalmente, que el potencial de la oposición para imponer sus preferencias de política estuvo condicionado a su capacidad para llegar a acuerdos como bloque unificado.

Esto no significa que la oposición, en particular el PAN, hubiese estado desvalido frente al partido del Presidente. De hecho, el PAN logró cambios importantes en el Presupuesto de Egresos al conseguir un aumento importante en las aportaciones federales para entidades federativas y de municipios. Según Felipe Calderón, en ese momento líder del PAN, los diputados y senadores de su partido obtuvieron los siguientes triunfos: el incremento del ingreso estimado de los municipios en un 53.71% respecto de 1997; reglas más claras y justas que eliminan el enorme poder discrecional de la Secretaría de Desarrollo Social y, el incremento del gasto social en 22%. Hubo, además, otros cambios importantes. Entre ellos caben mencionar los siguientes: una reasignación presupuestal de 12 mil millones, un recorte de 6,400 millones de pesos al monto destinado para el programa de saneamiento financiero y la sensible reducción de la partida secreta del Presidente de la República.

El segundo proceso de presupuestación fue más complicado que el anterior a pesar de que la oposición nunca se coaligó para enfrentar como un bloque ni a las iniciativas del presidente ni al Revolucionario Institucional. Llegado el fin del período ordinario (15 de diciembre de 1998) los legisladores no habían logrado el consenso necesario para aprobar las iniciativas y hubo necesidad de convocar a un período extraordinario que se prolongó hasta el 30 de diciembre.

Votaciones en el pleno para el presupuesto 1999

<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Observaciones</i>
Dic. 30	Ley de Ingresos	343 (116 PAN, 226 PRI, 1 IND.)	131 (119 PRD, 4 IND, 6 PT, 2 PVE)	En lo general y en lo particular de los arts. no impugnados.
Dic. 30	Miscelánea Fiscal	342 (114 PAN, 227 PRI, 1 IND.)	133 (1 PAN, 119 PRD, 4 IND., 6 PT, 3 PVE)	En lo general y en lo particular.
Dic. 30	Ley de Coordinación Fiscal	343 (113 PAN, 226 PRI, 3 IND, 1 PVE)	126 (119 PRD, 1 IND, 6 PT)	En lo general y en lo particular de los arts. no reservados. Se hizo una votación particular para los arts. 25, 32, 33, 34, 36, 37, 38 con la votación en pro del PAN y el PRI.
Dic. 31	Presupuesto de Egresos	334 (109 PAN, 224 PRI, 1 IND)	127 (2 PAN, 114 PRD, 4 IND, 6 PT, 1 PVE)	En lo general y en lo particular de los arts. no reservados

En esta ocasión, las cuatro iniciativas presidenciales –Ley de Ingresos, Ley de Coordinación Fiscal, Miscelánea fiscal y Decreto de Presupuesto- se desdoblaron en 16 votaciones en el pleno (ver apéndice 1). En cada una de ellas la coalición ganadora fue siempre la de PRI-PAN. El PRD se coaligó con los partidos pequeños pero en todos los casos quedó en minoría. Al igual que en el proceso presupuestal del año anterior, el PAN logró extraer del partido del presidente algunos beneficios. Entre ellos destacan la eliminación del impuesto telefónico que el ejecutivo buscaba introducir, el aumento al ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), el aumento a las Aportaciones a Seguridad Social (ramo 19) y la disminución de las Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero¹¹.

Los primeros dos procesos presupuestales (presupuestos para 1998 y 1999) fueron muestra de la necesidad que tienen los partidos y el gobierno de cooperar y de crear coaliciones. En ambas ocasiones (sobre todo en la segunda) se presentaron dificultades que, al final, lograron ser remontadas. Lo que mostraron estas negociaciones y eventuales acuerdos fue:

- en cuanto a la Ley de Ingresos, que el ejecutivo, a través de la mayoría que su partido mantiene en el Senado, sigue contando con poder de veto con respecto a las resoluciones de la Cámara de Diputados en la que ningún partido tiene la mayoría.
- que para derrotar al PRI es necesaria la coalición de todos los partidos de oposición en la Cámara de Diputados y que ésta es una tarea difícil de lograr dadas las posiciones ideológico-programáticas de los dos mayores partidos de oposición (PAN y PRD).
- que la cercanía entre PAN y PRI en materia económica (en particular en materia presupuestal) es mucho mayor que la de cualesquiera otros partidos, haciendo posible alianzas más estables entre estos dos partidos.
- que la cooperación del PRD es más difícil de obtener que la de otros partidos.
- que, al menos en los dos primeros años de la Legislatura, ninguno de los dos partidos pequeños (PVEM y PT) podían actuar como fiel de la balanza para decidir las votaciones¹².

El presupuesto para el año 2000

El proceso presupuestal de 1999 (presupuesto para el año 2000) significó nuevos retos y un proceso de negociación aún más complicado que el de los dos años anteriores. Entre los factores que hicieron más compleja la negociación pueden mencionarse dos: la mayor cercanía de las elecciones presidenciales y la alteración en la composición de la Cámara de Diputados.

Como en las anteriores negociaciones, la importante tarea de alinear y coordinar las preferencias del presidente, su partido y de los partidos de oposición, estuvo presente en este nuevo proceso. Sin embargo, en esta ocasión las dificultades fueron mayores por la coyuntura. Hicieron falta dos períodos extraordinarios para que finalmente el 28 de diciembre fuesen aprobadas todas las iniciativas.

¹¹ Al respecto ver el folleto *¿Cómo se Gastará Nuestro Dinero en 1999?* Elaborado por el equipo del Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE-Fundación FORD, México, 1999.

¹² La composición original de la Cámara de Diputados era como sigue: PRI 239 diputados; PAN 121; PRD 125; PT 7 y PVEM 8.

El ejecutivo se encontraba en su último año de gobierno y uno de sus principales objetivos era la aprobación de un presupuesto equilibrado en el que el déficit y la inflación pudieran mantenerse en el nivel que el equipo económico considera adecuados para no provocar alteraciones sensibles en sus indicadores macroeconómicos. Por otra parte, le resultaba imperativo que no se provocara una crisis producto de la no aprobación del presupuesto. Finalmente, aunque confiaba en la disciplina de su partido, no podía dar por sentada la cooperación del PAN por tercera vez consecutiva y, mucho menos, la del PRD.

El PAN se movió en la disyuntiva que trae aparejado el dilema entre maximizar el voto y cuidar la imagen y consistencia del partido. Por una parte, las iniciativas del ejecutivo no diferían sustancialmente de las prioridades del PAN pero, por la otra, había que considerar las consecuencias de que, una vez más, apareciera como aliado del gobierno. A estos dos factores se agregó un tercero que, como era previsible, contaminó la negociación presupuestal: el asunto del rescate bancario producto de la crisis bancaria ocurrida en los primeros meses de 1995 y conocido como IPAB-FOBAPROA.¹³

Por su parte, la conducta del PRD era más predecible. Inicialmente, la cooperación como estrategia de este partido era descontada. La historia reciente revelaba un patrón de conducta en la que la cooperación PRI-PRD parecía remota.

Bajo estas condiciones se inició el examen y discusión presupuestales para el año 2000. A diferencia del año anterior en el cual la Ley de Ingresos, la Miscelánea Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal fueron puntos fuertes de controversia, en este proceso fue el Proyecto de Egresos el territorio en disputa. La discusión y los diferendos giraron en torno a tres puntos principalmente: el monto de recursos asignados a los estados, la partida presupuestal para el IPAB (rescate bancario) y la distribución del gasto social. Con respecto al primer punto, el PAN exigía un incremento a las participaciones y asignaciones a los estados (vía la creación del Fondo de Apoyo para las Entidades Federativas, Ramo 35) por casi 8 mil millones de pesos. La discusión sobre el IPAB en la que el PAN y el PRD proponían un recorte de 2,500 millones de pesos en el presupuesto a esta institución. Finalmente, la oposición proponía una reasignación del gasto social en distintos rubros (educación, vivienda, pensionados y desarrollo rural) por alrededor de 17 mil millones de pesos.

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el proyecto de dictamen de la Miscelánea Fiscal dejando fuera la propuesta del ejecutivo de que los estados pudieran establecer, opcionalmente, un impuesto de dos por ciento sobre el consumo. Fue aprobada, en lo general, el 14 de diciembre con 457 votos de todos los partidos y 10 en contra (9 del PAN y 1 de un Independiente). Por su parte, la Ley de Ingresos fue aprobada el 15 de diciembre con 389 votos de diputados de todos los partidos y 89 en contra (4 del PRD, 84 del PAN y 1 Independiente).

¹³ Instituto de Protección del Ahorro Bancario y Fondo para la Protección de los Ahorradores.

Votaciones e indisciplina partidista en el Pleno para la Ley de Ingresos del Año 2000

<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstenciones</i>	<i>Indisciplina (con abstención)</i>
14 de diciembre	Miscelánea Fiscal	458 (238 PRI, 104 PRD, 103 PAN, 8 PT, 3 PVE, 2 IND.)	10 (9 PAN, 1 IND)	14 (11 PRD, 3 PAN)	PRI = 0 PRD = 9.57 % PAN = 10.43 % PT = 0 PVEM = 0
15 de diciembre	Ley de Ingresos	392 (237 PRI, 111 PRD, 27 PAN, 13 PT, 1 PVE, 3 IND)	89 (4 PRD, 84 PAN, 1 IND)	5 (2 PRD, 3 PVE)	PRI = 0 PRD = 5.13 % PAN = 32.14 % PT = 0 PVEM = 25%

En esta votación resalta la división de la fracción parlamentaria del PAN pues mientras que 27 votaron a favor, 84 lo hicieron en contra. Hay que reconocer, sin embargo, que la disidencia panista no fue determinante en el resultado.

Además de las dos votaciones generales para la Ley de Ingresos y la Miscelánea Fiscal, estas dos iniciativas requirieron de 16 votaciones adicionales referentes a los artículos reservados y las adiciones que se hicieron a las iniciativas originales. En ellas, se rompió el patrón de las dos negociaciones anteriores pues, el PRD votó junto con el PRI en 12 ocasiones. La interpretación generalizada de este hecho sin precedente es que el PRI aceptó un techo de endeudamiento para el D.F. (gobernado por el PRD) de 6,000 millones de pesos y la desaparición de los candados a éste. En todo caso, la Ley de Ingresos y Miscelánea Fiscal sufrieron importantes cambios por efecto de la oposición lo que muestra que, poco a poco, el Congreso recupera la función de contrapeso del poder ejecutivo. Entre ellos cabe destacar el aumento en la previsión del precio del petróleo (de US\$15.50 a US\$16) y el rechazo a la propuesta de establecer un impuesto local, a discreción de cada estado de la República, sobre bienes y servicios.

La negociación del Presupuesto de Egresos fue aún más complicada. A pesar de una serie de declaraciones en el sentido de que el PRI conseguiría la mayoría necesaria con el apoyo de la fracción parlamentaria del PT, para el día en que terminó el período ordinario de sesiones (15 de diciembre) los diputados no habían podido llegar a un acuerdo y no pudo formarse una coalición ganadora capaz de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación en lo general. Hubo, entonces, necesidad de convocar a un período extraordinario para el día 21. La primera votación del Presupuesto, en lo general, se dio sobre la propuesta que lograron consensar las fracciones parlamentarias de la oposición (PAN, PRD, PT y PVEM). Esta fue derrotada por 245 votos a favor y 248 en contra (los 238 del PRI, 7 del PT, 1 del PRD y 2 independientes). La segunda votación resultó en un empate (246 contra 246). Por su parte, el proyecto del PRI (presentado como voto particular) fue rechazado por la oposición, perdiendo el PRI por diferencia de 1 voto (248 contra 247).

Para resolver este empate de fuerzas hubo necesidad de convocar a un segundo período extraordinario para el día 28 de diciembre. A la sesión de este día se llegó finalmente con un dictamen acordado por todas las fracciones parlamentarias para votar el presupuesto en lo general y hacer votaciones particulares sobre los puntos de controversia: IPAB y gasto social. El Presupuesto

fue aprobado en lo general con 465 votos¹⁴, 8 en contra (6 del PAN, 1 del PRD y 1 independiente) y 10 abstenciones. Después de esta votación que garantizó el paso del Presupuesto, se llevaron a cabo 14 votaciones de asuntos específicos en las que los patrones de comportamiento de las fracciones fueron como sigue: de las 14 votaciones sobre los artículos reservados o impugnados destaca que en el 71% (10) se unieron los partidos de oposición¹⁵ para derrotar al PRI y que en 21% (3), el PRI junto con parte de la fracción petista y un diputado independiente derrotaron al resto de la oposición¹⁶ (ver apéndice 2). Esto, una vez más, contrasta con lo que ocurrió en la negociación del presupuesto para 1999 cuando priístas y panistas votaron juntos.

Votaciones e indisciplina partidista en el Pleno para el Presupuesto de Egresos del Año 2000

<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstenciones</i>	<i>Indisciplina (con abstención)</i>
21 de diciembre	Presupuesto de Egresos	245 (119 PRD, 116 PAN, 6 PT, 2 PVE, 2 IND)	248 (238 PRI, 1 PRD, 7 PT, 2 IND)	2 (1 PRI, 1 PVE)	PRI = .42% PRD = .83% PAN = 0 PT = 46.15% PVEM = 33.33%
21 de diciembre	Presupuesto de Egresos (voto particular PRI)	246 (239* PRI, 5 PT, 2 IND)	246 (118 PRD, 116 PAN, 7 PT, 3 PVE, 2 IND)	0	PRI = 0 PRD = 0 PAN = 0 PT = 41.67% PVEM = 0
21 de diciembre	Presupuesto de Egresos (voto particular PRI)	247 (239* PRI, 6 PT, 2 IND)	248 (119 PRD, 117 PAN, 7 PT, 3 PVE, 2 IND)	0	PRI = 0 PRD = 0 PAN = 0 PT = 46.15% PVE = 0
28 de diciembre	Presupuesto de Egresos	465 (236 PRI, 115 PRD, 101 PAN, 10 PT, 1 PVE, 2 IND)	8 (1 PRD, 6 PAN, 1 IND)	10 (1 PRD, 6 PAN, 2 PT, 1 IND)	PRI = 0 PRD = 1.71% PAN = 10.62% PT = 10.67% PVE = 0

* En las votaciones del PRI se incluyó en voto de la ex perredista Martha Elena Luna Calvo.

¹⁴ Esta cifra que no coincide con la difundida por los medios, fue obtenida de las hojas electrónicas de la Cámara de Diputados.

¹⁵ Es necesario mencionar que en esta unión de la oposición, la bancada del PT votó de manera dividida. En términos generales, 5 miembros del PT votaron regularmente con la bancada del PRI.

¹⁶ En una de éstas la abstención fue de 95 panistas fue determinante para el triunfo del PRI.

Coaliciones ganadoras formadas en las votaciones presupuestales
(votaciones en lo general)

Coaliciones	1997		1998		1999		TOTAL
	INGRESO	PEF	INGRESO	PEF	INGRESO	PEF	
TODOS	2				1	1	4 (25%)
G4	3					1	4 (25%)
PRI-PAN	1	1	3	1			6 (37.5%)
PRI-PRD-PT - IND					1		1 (6.2%)
PRI-PT-IND						1	1 (6.2%)
TOTAL	6	1	3	1	2	3	16 (100%)

No se reporta la votación (voto particular del PRI) que se empató 246 vs 246.

La unificación de la oposición significó algunos triunfos. Aunque es necesario reconocer que el presupuesto no varió sustancialmente pues pasó de una propuesta original de 1 billón 187 mil millones de pesos a 1 billón 195 mil millones (7 mil 500 millones de diferencia aproximadamente), se hicieron reasignaciones hacia el gasto social que alteraron las preferencias iniciales del ejecutivo. En particular, se incrementaron las aportaciones y participaciones a entidades y municipios, el presupuesto para vivienda (FOVI), desarrollo rural, apoyo a centros regionales para la competitividad empresarial, educación, medio ambiente, promoción turística y pensiones de jubilados.

Por su parte, el PRI logró mantener la partida para el IPAB derrotando la propuesta de la oposición de reducir el monto de los recursos asignados para este Instituto y el condicionamiento en la entrega de los fondos.

Desde un punto de vista político, la negociación del presupuesto para el 2000 puso de manifiesto la imperiosa necesidad de negociar y concertar alianzas, la inestabilidad de las mismas, la importancia de la composición de la Cámara de Diputados y la disciplina de los miembros de las bancadas. Todos estos factores, desde luego, están inextricablemente ligados.

La composición de la Cámara de Diputados ha cambiado su fisonomía. Si bien desde sus inicios ningún partido contó con mayoría (50% + 1), la composición inicial tenía la particularidad de que ninguno de los dos partidos pequeños (PT y PVEM) podía constituirse en fiel de la balanza. Esto es, ni el PT ni el PVEM contaban con suficientes legisladores para dar a los partidos grandes la mayoría. Esta situación cambió en los últimos meses.

Composición de la Cámara de Diputados

<i>PARTIDO</i>	<i>Distribución original de curules (1997)</i>	<i>Distribución de curules en diciembre de 1999</i>
PRI	239	238
PAN	121	117
PRD	125	123
PVEM	8	13
PT	7	5
IND	-	4*

* El PVEM sufrió dos bajas pues dos de sus integrantes se definieron de inmediato como independientes.

** Incluye a P. Muñoz Ledo que en las hojas electrónicas se registra como independiente.

La nueva composición provocó dos consecuencias de gran relevancia política. Por una parte convirtió al PT en fiel de la balanza tanto para el PRI como para la coalición PAN-PRD. Es evidente, que el PT jugó este papel en un buen número de votaciones en las que determinó el resultado tanto a favor como en contra de la oposición o del PRI.

Por la otra, la nueva composición puso de manifiesto la importancia de la cohesión y disciplina parlamentarias. En situaciones críticas, como lo fue la negociación presupuestal, la presencia y sentido del voto de cada uno de los legisladores puede ser determinante en el resultado político. Este proceso de negociación presupuestal fue muestra de ello.

La investigación que se ha hecho para la actual legislatura muestra que en los tres partidos grandes la indisciplina no ha sido un comportamiento preocupante. Es cierto que en un buen número de iniciativas se presenta disidencia. Para los segundos dos años de la LVII Legislatura,¹⁷ del total de votaciones en el pleno en materia económica en la Cámara, en 25% el PRI registró algún diputado que votara en sentido adverso al de la mayoría. Las cifras para el PAN y PRD fueron de 54% y 41% respectivamente. Sin embargo, el porcentaje promedio de diputados que se indisciplinaron en aquellas votaciones económicas en las que hubo disidencia fue bajo. En el PRI el promedio de diputados disidentes fue de 1.6%, en el PAN de 10.3% y en el PRD de 12.6%.

Si en lugar de tomar el universo de las votaciones en materia económica, lo reducimos a las votaciones en materia de ingreso-gasto, en el actual proceso de negociación presupuestal la indisciplina del PRI, que ya era baja de suyo, prácticamente quedó eliminada. En las pocas iniciativas en las que hubo indisciplina sólo un diputado presentó esta conducta. El PRD mantuvo su patrón de comportamiento mostrando un promedio de disidencia en las iniciativas en las que hubo indisciplina de 10.7%. El cambio más notable ocurrió en el PAN pues para las votaciones sobre asuntos de ingresos el porcentaje promedio de diputados disidentes por iniciativa se elevó sensiblemente (17%). Más aún, en esta ocasión, la disidencia ya fuera por abstención o por voto contrario fue decisiva al menos en dos ocasiones, una en el artículo 2 reservado de la Ley de Ingresos y otra en lo referente al IPAB¹⁸.

Los problemas de nuestra normatividad y las reformas necesarias

¹⁷ La muestra sólo incluye los segundos dos años de la Legislatura pues durante el primero todavía no se contaba con el registro nominal de las votaciones en el pleno.

¹⁸ Es necesario señalar que esta votación la gana el PRI no solo por la abstención o ausencia de miembros del PAN sino también del PRD.

En este artículo se ha abordado el análisis de algunas de las variables que determinan los procesos de negociación presupuestal: el marco normativo que la regula, la composición del Congreso y la disciplina de los legisladores.

Se ha mostrado que, a diferencia del pasado, hoy la Cámara de Diputados está en posición de incidir de manera definitiva en el tipo de políticas públicas que busquen ser implementadas. En particular, que el Congreso ha recuperado una de sus funciones principales como representante de la ciudadanía: el poder de la bolsa. Sin su cooperación, el ejecutivo simplemente está imposibilitado para implementar su agenda.

Esta recuperación del poder de la bolsa es producto del desarrollo democrático que se ha venido operando en el país desde hace más de dos décadas y que ha tenido una de sus expresiones más acabadas en la composición del Congreso. La *pluralización* del Congreso, en particular en la Cámara de Diputados, ha convertido a los legisladores y a sus partidos en actores claves del proceso de negociación presupuestal.

La nueva composición del Congreso no ha sido acompañada, sin embargo, de la transformación del marco normativo que regula los procesos de discusión, negociación y aprobación presupuestales. Un marco que, en un contexto democrático, presenta serias lagunas, carece de inventivos para lograr acuerdos y que no proporciona “salidas” adecuadas que destraben un eventual empate de fuerzas¹⁹.

Las tres negociaciones presupuestales del primer gobierno sin mayoría (1997-2000) llegaron eventualmente a buen término y no llegó a producirse la parálisis. Como en otros países con sistema presidencial, las alianzas que se formaron al interior de la Cámara de Diputados fueron inestables y cambiantes pero en cada ocasión se lograron las mayorías suficientes para aprobar tanto los proyectos en lo general como los votos particulares o artículos reservados. A esto ayudó, por una parte la mayor cercanía ideológico-programática entre el PRI y el PAN y, por la otra, la cohesión de las fracciones parlamentaria al interior de la Cámara.

Las elecciones federales del 2000 volvieron a dar como resultado un gobierno sin mayoría. El jefe del ejecutivo y los legisladores del nuevo Congreso se verán obligados a negociar los próximos presupuestos en condiciones aún más difíciles que sus antecesores. De aquí la necesidad de revisar el marco normativo del presupuesto. A manera de conclusión, en esta sección se presentan algunas de las modificaciones que parecen no sólo indispensables sino urgentes en el nuevo estadio político en que se encuentra el país.

Esta reforma debiera incluir, al menos, los siguientes temas:

- 1) Los tiempos de presentación del presupuesto. De todos los países presidenciales de América latina, México es el que cuenta con el tiempo más reducido para que los legisladores estudien, analicen y aprueben el presupuesto. Mientras que el poder legislativo en México tiene tan sólo 30 días para esta tarea, el resto de los Congresos en América Latina cuentan, en promedio, con 90 días.

¹⁹ Para una discusión del impacto del sistema de partidos sobre los procesos presupuestarios ver “*Latin American after a Decade of Reforms, Economic and Social Progress*” de *The Johns Hopkins University* (1997).

- 2) El fortalecimiento de la capacidad del Congreso en materia presupuestal. El poder de la bolsa no radica únicamente en la facultad que tiene el Congreso para aprobar, modificar o rechazar las iniciativas del ejecutivo. Se sustenta, también, en su capacidad técnica para revisarlas y hacer propuestas alternativas. En la actualidad, ni la Cámara de Diputados ni la de Senadores están equipadas para hacer este tipo de trabajo. Tampoco lo están las fracciones parlamentarias. Para cubrir esta carencia, sería recomendable la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso compuesta de un equipo de especialistas apartidarios que funcionara como apoyo a las Comisiones de Hacienda y Programación y Presupuesto.
- 3) Revisar el papel del Senado y evaluar su reinclusión en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. De conformidad con el art. 74 fr. IV, la aprobación del presupuesto de egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Esta situación, excepcional si se la compara con el resto de los regímenes presidenciales con sistemas bicamerales, es un resabio del unicameralismo de 1857 que debería desaparecer en razón de que México es un sistema federal y no hay justificación para que la representación de las entidades federativas quede excluida de las decisiones sobre el gasto.
- 4) Incluir, dentro de la normatividad presupuestal, algún mecanismo que evite la paralización en caso de que, llegado el momento, el Congreso no hubiese aprobado la Ley de Ingresos y/o el Presupuesto de Egresos.
- 5) Revisar la normatividad sobre el poder de veto del ejecutivo. La Constitución señala que, entre otras, el presidente está impedido para vetar las leyes que son competencia exclusiva de una de las dos cámaras. El Presupuesto de Egresos de la Federación es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados y, por tanto, el presidente no estaría en capacidad de ejercer su poder de veto. No obstante, entre los juristas no existe consenso sobre este asunto. Con el fin de evitar una posible controversia constitucional respecto a esta importante materia debiera especificarse la esfera de autoridad del ejecutivo con respecto a este poder.
- 6) Finalmente, con el fin de dar continuidad a ciertos rubros del gasto presupuestal, debiera reformarse la normatividad para dar cabida a presupuestos o partidas multianuales.

Bibliografía

- Alesina, Alberto, Hausmann, Hommes y Stein, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research, Working Paper 5586, 1996.
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Sistema de Gobierno y Procesos Presupuestarios en Países Seleccionados*, México: Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, abril 2000.
- Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México: Siglo XXI, 1978.
- Carrillo, Ulises, Alonso Lujambio, “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, 1998.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, “¿Cómo se gastará nuestro dinero?”, Documento elaborado por el equipo del Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE-Fundación Ford, México, 1999.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Colección Popular de la Ciudad de México, IJJ-UNAM y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2000.
- Constituciones de América Latina.
- Díaz-Cayeros, Alberto, “Federalism and Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate, Documento preparado para the Latin American Political Science Association”, Chicago, 1998.
- Magaloni, Beatriz, y Alberto Díaz-Cayeros, “Presidential Agenda Setting Under Hegemonic Party Rule: Executive and Legislature in Mexico”, Documento preparado para el XVII World Congress of the International Political Science Association (IPSA), Seúl, 1997.
- Orozco Henríquez, Jesús J., “Comentario al Artículo 49 de la Constitución”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Colección Popular de la Ciudad de México, IJJ-UNAM y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1993.
- , “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en *El Sistema Presidencial Mexicano*, México: UNAM, 1988.
- Slomianski, Paul, “The Budgeting Process in Mexico”, Documento de Trabajo núm. 63, División de Administración Pública, CIDE, México 1998.
- The Johns Hopkins University, “Latin America after a Decade of Reforms, Economic and Social Progress”, Washington, D.C.: The John Hopkins University Press, Documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Weldon, Jeffrey, “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico” ITAM, mimeo, 2000.
- Wilkie, James W., *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, Cal.: University of California Press, 1967.

Apéndice 1

LVII Legislatura (1997-2000)
Votaciones presupuestales, diciembre 1998

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
1. Decreto que modifica diversas leyes fiscales y otros ordenamientos federales (miscelánea fiscal) General y particular. APROBADO	PRI-PAN	PRI:233	PRI:0	PRI:0
		PAN:114	PAN:1	PAN:0
		PRD:0	PRD:119	PRD:0
		PT:0	PT:6	PT:0
		PVEM:0	PVEM:3	PVEM:0
		IND:1	IND:4	IND:0
2. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. En lo general y en lo particular de los artículos no impugnados. APROBADO.	PRI-PAN	PRI:232	PRI:0	PRI:0
		PAN:116	PAN:0	PAN:0
		PRD:0	PRD:119	PRD:0
		PT:0	PT:6	PT:0
		PVEM:0	PVEM:2	PVEM:0
		IND:0	IND:4	IND:0
3. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. Artículo 1, inciso i, letra A, reservado. APROBADO	PRI-PAN	PRI:232	PRI:0	PRI:0
		PAN:79	PAN:30	PAN:5
		PRD:0	PRD:119	PRD:0
		PT:0	PT:6	PT:0
		PVEM:0	PVEM:2	PVEM:0
		IND:1	IND:4	IND:0
4. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. Artículo 2, sexto párrafo, en lo particular. APROBADO	PRI-PAN	PRI:230	PRI:0	PRI:0
		PAN:63	PAN:43	PAN:9
		PRD:0	PRD:120	PRD:0
		PT:0	PT:6	PT:0
		PVEM:0	PVEM:0	PVEM:2
		IND:0	IND:4	IND:1
5. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. Propuesta de modificación al artículo 2, sexto párrafo. RECHAZADO.	PRI-PAN	PRI:0	PRI:233	PRI:0
		PAN:37	PAN:66	PAN:6
		PRD:120	PRD:0	PRD:0
		PT:6	PT:0	PT:0
		PVEM:0	PVEM:0	PVEM:2
		IND:4	IND:0	IND:1
6. Ley de Coordinación Fiscal. En lo general y en lo particular por los artículos no reservados. APROBADA	PRI-PAN	PRI:233	PRI:0	PRI:0
		PAN:113	PAN:0	PAN:0
		PRD:0	PRD:119	PRD:0
		PT:0	PT:6	PT:0
		PVEM:1	PVEM:0	PVEM:0
		IND:3	IND:1	IND:1
7. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 25, en lo particular. APROBADA.	PRI-PAN	PRI:230	PRI:0	PRI:0
		PAN:94	PAN:0	PAN:1
		PRD:0	PRD:117	PRD:0
		PT:0	PT:6	PT:0
		PVEM:0	PVEM:0	PVEM:0
		IND:0	IND:4	IND:1
8. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 32, en lo particular. APROBADA.	PRI-PAN	PRI:226	PRI:0	PRI:0
		PAN:88	PAN:0	PAN:0
		PRD:0	PRD:116	PRD:0
		PT:0	PT:5	PT:0
		PVEM:0	PVEM:0	PVEM:0
		IND:0	IND:4	IND:0

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
9. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 33, en lo particular. APROBADA.	PRI-PAN	PRI:225	PRI:0	PRI:0
		PAN:87	PAN:0	PAN:0
		PRD:0	PRD:117	PRD:0
		PT:0	PT:5	PT:0
		PVEM:0	PVEM:0	PVEM:0
		IND:0	IND:4	IND:0
10. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 34, en lo particular. APROBADA.	PRI-PAN	PRI:225	PRI:0	PRI:0
		PAN:86	PAN:0	PAN:0
		PRD:0	PRD:111	PRD:0
		PT:0	PT:5	PT:0
		PVEM:0	PVEM:0	PVEM:0
		IND:0	IND:4	IND:1
11. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 36, en lo particular. APROBADA.	PRI-PAN	PRI:219	PRI:0	PRI:0
		PAN:91	PAN:0	PAN:0
		PRD:0	PRD:115	PRD:0
		PT:0	PT:4	PT:0
		PVEM:0	PVEM:0	PVEM:0
		IND:0	IND:4	IND:1
12. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 37, en lo particular. APROBADA.	PRI-PAN	PRI:222	PRI:0	PRI:0
		PAN:90	PAN:0	PAN:0
		PRD:0	PRD:117	PRD:0
		PT:0	PT:5	PT:0
		PVEM:0	PVEM:0	PVEM:0
		IND:0	IND:4	IND:1
13. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 38 en lo particular. APROBADA	PRI - PAN	PRI: 224	PRI: 0	PRI: 0
		PAN: 88	PAN: 0	PAN: 0
		PRD: 0	PRD: 112	PRD: 0
		PT: 0	PT: 5	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 0	PVEM: 0
		IND: 0	IND: 4	IND: 1
14. Ley de Coordinación Fiscal. Proposición de reformas al artículo 33. RECHAZADA	PRI - PAN	PRI: 22	PRI: 195	PRI: 1
		PAN: 10	PAN: 83	PAN: 0
		PRD: 113	PRD: 0	PRD: 0
		PT: 5	PT: 0	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 0	PVEM: 0
		IND: 4	IND: 0	IND: 1
15. Proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. APROBADA	PRI - PAN	PRI: 230	PRI: 0	PRI: 0
		PAN: 109	PAN: 2	PAN: 1
		PRD: 0	PRD: 114	PRD: 0
		PT: 0	PT: 6	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 1	PVEM: 0
		IND: 1	IND: 4	IND: 0
16. Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. Se reservaron para su aprobación los artículos 9, 10, 11, 13, 14 y Noveno Transitorio. Se resolvieron todos en esta votación. APROBADA	PRI - PAN	PRI: 219	PRI: 0	PRI: 1
		PAN: 88	PAN: 5	PAN: 8
		PRD: 0	PRD: 107	PRD: 0
		PT: 0	PT: 5	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 0	PVEM: 0
		IND: 1	IND: 4	IND: 0

Apéndice 2

LVII Legislatura (1997 – 2000)
Votaciones presupuestales, Diciembre 1999

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
1. Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (miscelánea) - en lo general	TODOS	PRI: 238	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 104	PRD: 0	PRD: 11
		PAN: 103	PAN: 9	PAN: 3
		PT: 8	PT: 0	PT: 0
		PVEM: 3	PVEM: 0	PVEM: 0
		IND: 2	IND: 1	IND: 0
2. Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (miscelánea) Art. No impugnados	PRI-PRD-PT-PV	PRI: 233	PRI: 0	PRI: 4
		PRD: 67	PRD: 37	PRD: 7
		PAN: 47	PAN: 54	PAN: 13
		PT: 13	PT: 0	PT: 0
		PVEM: 4	PVEM: 0	PVEM: 0
		IND: 1	IND: 1	IND: 0
3. Art. 44, reservado de la Ley del Impuesto Sobre la Renta propuesto por la Comisión.	TODOS	PRI: 237	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 102	PRD: 4	PRD: 3
		PAN: 98	PAN: 12	PAN: 3
		PT: 12	PT: 0	PT: 0
		PVEM: 3	PVEM: 0	PVEM: 0
		IND: 1	IND: 0	IND: 0
4. Miscelánea Fiscal. Art. 77 fracción XIX de la LISR	PRI - PT	PRI: 232	PRI: 0	PRI: 2
		PRD: 2	PRD: 104	PRD: 3
		PAN: 0	PAN: 112	PAN: 0
		PT: 11	PT: 0	PT: 2
		PVEM: 0	PVEM: 0	PVEM: 0
		IND: 1	IND: 1	IND: 0
5. Miscelánea fiscal. Art. 119Ñ, reservado de la LISR.	PRI-PT-PV	PRI: 235	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 0	PRD: 111	PRD: 0
		PAN: 0	PAN: 111	PAN: 0
		PT: 10	PT: 1	PT: 2
		PVEM: 3	PVEM: 0	PVEM: 0
		IND: 1	IND: 1	IND: 0
6. Miscelánea Fiscal. Art. 33 reservado, del Código Fiscal de la Federación.	PRI-PRD-PT	PRI: 235	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 56	PRD: 54	PRD: 3
		PAN: 9	PAN: 104	PAN: 1
		PT: 13	PT: 0	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 3	PVEM: 0
		IND: 1	IND: 1	IND: 0
7. Miscelánea Fiscal. Art. 91 A reservado, del Código Fiscal de la Federación.	PRI-PRD-PT	PRI: 237	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 90	PRD: 21	PRD: 1
		PAN: 15	PAN: 99	PAN: 1
		PT: 11	PT: 2	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 3	PVEM: 0
		IND: 1	IND: 1	IND: 0
8. Miscelánea Fiscal. Art. 4° reservado de la Ley del IVA.	PRI-PRD-PT	PRI: 237	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 95	PRD: 16	PRD: 3
		PAN: 16	PAN: 92	PAN: 0
		PT: 11	PT: 2	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 3	PVEM: 0
		IND: 1	IND: 1	IND: 0

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
15. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, general y particular de los arts. no impugnados	PRI-PRD-PT-IND	PRI: 237 PRD: 111 PAN: 110 PT: 27 PVEM: 1 IND: 3	PRI: 0 PRD: 4 PAN: 84 PT: 0 PVEM: 0 IND: 1	PRI: 0 PRD: 2 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 3 IND: 0
16. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, art. 2 reservado	PRI- disidencia PAN	PRI: 236 PRD: 0 PAN: 28 PT: 0 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 120 PAN: 78 PT: 13 PVEM: 1 IND: 1	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 1 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0
17. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, art. 2 A reservado. (si se acepta la propuesta de adición).	PRI – PRD-PAN-PT-IND	PRI: 236 PRD: 117 PAN: 88 PT: 13 PVEM: 0 IND: 3	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 2 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0	PRI: 0 PRD: 3 PAN: 17 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0
18. Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del año 2000, art. segundo transitorio reservado	PRD- PAN- PT	PRI: 0 PRD: 120 PAN: 109 PT: 13 PVEM: 0 IND: 1	PRI: 232 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 1 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 1
19. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000 (general y arts. no impugnados). Rechazada*	PRI-PT-IND	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 116 PT: 6 PVEM: 2 IND: 2	PRI: 238 PRD: 1 PAN: 0 PT: 7 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 1 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 1 IND: 0
20. Voto particular. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000 (gral. y arts. no impugnados)* empate.	PRD-PAN-PT-PVEM-IND	PRI: 239 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 118 PAN: 116 PT: 7 PVEM: 3 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
21. Voto particular. Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del año 2000 (gral. y arts. no reservados, segunda votación). Rechazada*	PRD-PAN-PT-PVEM-ND	PRI: 239 PRD: 0 PAN: 0 PT: 6 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 117 PT: 7 PVEM: 3 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0
22. Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del año 2000 (en lo gral. y en lo part. los arts. no impugnados)	TODOS	PRI: 233 PRD: 116 PAN: 103 PT: 10 PVEM: 1 IND: 2	PRI: 0 PRD: 1 PAN: 6 PT: 0 PVEM: 0 IND: 1	PRI: 0 PRD: 1 PAN: 6 PT: 2 PVEM: 0 IND: 1
23. Proyecto del P.E.F. 2000 (art. 13 reservado).	PRI-PT- abstención PAN	PRI: 236 PRD: 0 PAN: 1 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 117 PAN: 14 PT: 8 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 95 PT: 0 PVEM: 2 IND: 0
24. P.E.F. 2000 (art. 13 reservado con las modificaciones del PRD). Rechazada*	PRI-IND-abstención PAN	PRI: 0 PRD: 117 PAN: 12 PT: 8 PVEM: 0 IND: 1	PRI: 236 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 1 PAN: 102 PT: 0 PVEM: 2 IND: 1
25. P.E.F. 2000 (art. 13 reservado con las modificaciones del PRI).	PRI-IND-disidencia PT	PRI: 239 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 114 PT: 8 PVEM: 2 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0
26. P.E.F. 2000 (adición del art. décimo noveno transitorio). Rechazada*	PRI-IND-disidencia PT	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 116 PT: 6 PVEM: 2 IND: 2	PRI: 239 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
27. P.E.F. 2000 (art. 84 fracción I, reservado).	PRD-PAN-PT-PVEM- IND	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 IND: 2	PRI: 239 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0
28. P.E.F. 2000 (art. 84 fracción II, reservado).	PRD-PAN-PT-PVEM- IND	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 115 PT: 8 PVEM: 3 IND: 2	PRI: 239 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0
29. P.E.F. 2000 (art. 84 fracción III, reservado).	PRD-PAN-PT-PVEM- IND	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 IND: 2	PRI: 237 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0
30. P.E.F. 2000 (art. 84 fracción IV, reservado).	PRD-PAN-PT-PVEM- IND	PRI: 0 PRD: 120 PAN: 115 PT: 8 PVEM: 3 IND: 2	PRI: 239 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0
31. P.E.F. 2000 (art. 84 fracción V, reservado).	PRD-PAN-PT-PVEM- IND	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 IND: 2	PRI: 239 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0
32. P.E.F. 2000 (art. 84 fracción VI, reservado).	PRD-PAN-PT-PVEM- IND	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 IND: 2	PRI: 235 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
33. P.E.F. 2000 (art. 84 fracción VII, reservado).	PRD-PAN-PT-PVEM-IND	PRI: 1 PRD: 119 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 IND: 2	PRI: 234 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0
34. P.E.F. 2000 (art. 84 fracción VIII, reservado).	PRD-PAN-PT-PVEM-IND	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 IND: 2	PRI: 236 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0
35. P.E.F. 2000 (art. 84 fracción IX, reservado).	PRD-PAN-PT-PVEM-IND	PRI: 2 PRD: 118 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 IND: 2	PRI: 233 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 1 PRD: 1 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0
36. P.E.F. 2000 (art. 84 fracción V, reservado) con las modificaciones del PRI. Rechazada*	PRD-PAN-PT-PVEM-IND	PRI: 238 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 IND: 2	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 IND: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 IND: 0