



Programa de Presupuesto
y Gasto Público

¿Quién
tiene la
última palabra
sobre el
gasto público
en
MÉXICO?

Laura Sour, Irma Ortega y Sergio San Sebastián.



DIRECTORIO
Presupuesto-CIDE

Laura Sour
COORDINACIÓN EJECUTIVA

Sandra Robles
COORDINACIÓN TÉCNICA

Sergio San Sebastián
COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN

Irma Ortega
BANCO DE INFORMACIÓN

Silvia de la Sierra
INVESTIGACIÓN

Omar Avelino
INVESTIGACIÓN



PRESENTACIÓN Fundado en 1998 con el auspicio de la Fundación Ford, el Programa de Presupuesto y Gasto Público CIDE (conocido por la mayoría como Presupuesto-CIDE) es una fuente independiente, profesional y con una alta credibilidad sobre el análisis presupuestal en México.

Día a día, Presupuesto-CIDE amplía su investigación y su base de datos para facilitar un gasto público más efectivo y más responsivo a las necesidades de los Mexicanos.

En Presupuesto-CIDE se producen reportes analíticos sólidos que son accesibles para los tomadores de decisiones gubernamentales en los tres niveles (federal, estatal y municipal), los medios de comunicación, y el público en general. Presupuesto-CIDE estudia el presupuesto, pero también cuestiones relacionadas con la distribución del ingreso y el crecimiento en México como son: transparencia, descentralización, incidencia del gasto, reforma administrativa y fiscal, servicio civil e incidencia del ingreso. ☒

¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?

*El caso de la LVIII Legislatura
durante el proceso de aprobación
presupuestal 2001-2003*

La llegada del primer gobierno sin mayoría legislativa en México redefinió la manera cómo se discute y aprueba el Proyecto de Egresos de la Federación (PEF) en México. Anteriormente, en un escenario sin competencia política y sin pluralidad en la Cámara, la revisión y aprobación del presupuesto se mantuvo en un estado de trámite constitucional, donde la propuesta presidencial era aprobada sin ninguna modificación significativa. A partir de la conformación de la LVII Legislatura en 1997, la Cámara de Diputados ha ejercido la facultad que le confiere la Constitución y ha realizado modificaciones importantes al PEF enviado por el Ejecutivo.

INTRODUCCIÓN

En este folleto se documenta la intervención de la Legislatura LVIII durante el proceso de aprobación del PEF para los años 2001 a 2003. El objetivo de este trabajo es mostrar por primera vez en pesos y centavos a cuánto ascienden las modificaciones de la Cámara sobre la propuesta del Ejecutivo, cuáles son los ramos beneficiados por los diputados y cuáles no.

Muchos argumentan que una Cámara sin mayoría implica un avance positivo en la distribución de la fuerza política entre los diputados y el presidente. En 1997, por primera vez se requirió que el Ejecutivo negociara la aprobación del PEF con los partidos políticos y los congresistas. Si bien la democratización de la Cámara disminuyó la posibilidad de que únicamente el Ejecutivo determinara la política presupuestaria en el país, es recomendable revisar la distribución real de poderes y facultades entre el ejecutivo y el legislativo en términos presupuestales.

Es necesario que los diputados rindan cuentas a la ciudadanía por las decisiones que toman y que someten al pleno durante sus funciones en la Cámara. Por ejemplo, debería ser del dominio público la información sobre qué diputados aprobaron tal recorte que se reasignó a tal ramo, con el fin de que la ciudadanía conozca qué partido ha aprobado cuáles y cuántas modificaciones al PEF.

Otro punto que también habría que replantear es si los diputados pueden aumentar el nivel del gasto público o el nivel del déficit fiscal. Por ejemplo, en Chile el Congreso sólo puede recortar, pero no incrementar los el gasto público; en Perú y en Venezuela el Congreso está impedido para modificar tanto el tamaño del presupuesto como del déficit.

Dado que no está claro los alcances del veto presidencial sobre el PEF aprobado por la Cámara de Diputados, sería bueno que se eliminara esta incertidumbre, y que además se definiera si el presidente tiene veto parcial o total sobre el PEF.

La evidencia aquí presentada es una llamada de atención sobre la importancia de llenar los huecos en el marco institucional del proceso de negociación presupuestal, para que el sistema de pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y la Cámara esté balanceado, y para resaltar el problema de la falta de información sobre las decisiones de gasto que toman los legisladores en cuestiones presupuestales.

Evolución de la participación de la Cámara de Diputados en el proceso de discusión y aprobación del PEF 2001-2003 durante la LVIII Legislatura

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

La LVIII Legislatura modificó el PEF en los tres procesos de revisión a su cargo (2001, 2002 y 2003) pero, a diferencia de la Legislatura anterior, aumentó el presupuesto sistemáticamente y los cambios porcentuales fueron mayores: en el 2001 el PEF aumentó en 1.66%; en el 2002 en 3.73%; 1.54% en el 2003. Este comportamiento nos indica que la Cámara se inclinó por una política expansionista del gasto público entre 2001 y 2003. Los datos del porcentaje del monto total modificado en la LVIII Legislatura se ilustran en la Tabla 1.

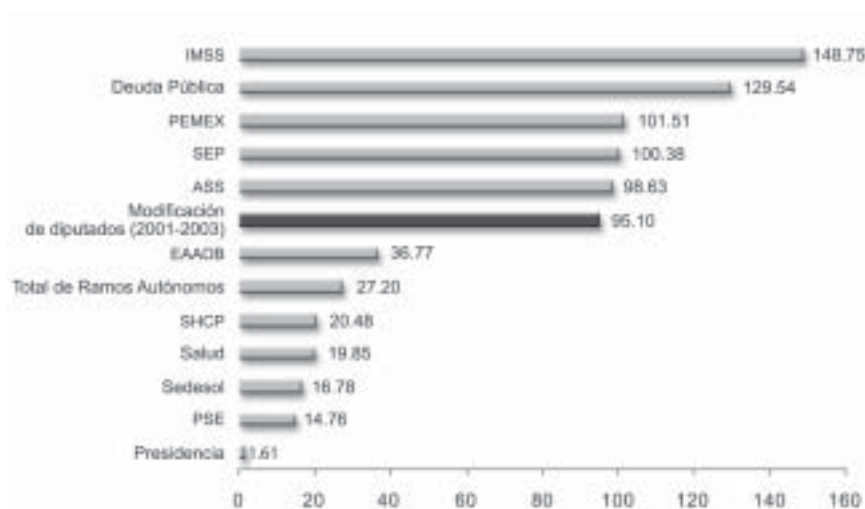
Tabla 1
Modificaciones de la LVIII Legislatura al Proyecto de Egresos de la Federación 2001-2003.
Cifras en miles de millones de pesos del 2001

	2001	2002	2003	Total LVIII Legislatura
% Modificado sobre el total del presupuesto.	1.66%	3.73%	1.64%	7.04%
Aumento total	22.26	49.84	22.99	95.10

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

Durante estos tres años la LVIII Legislatura incrementó el gasto público con el equivalente a 95 mil 100 millones de pesos del 2001. Estos recursos

representan casi el total de los recursos destinados en promedio a la Secretaría de Educación Pública durante el mismo periodo, cifra que también es muy cercana al monto presupuestado anualmente en promedio a PEMEX o a las Aportaciones a la Seguridad Social. Estas comparaciones se pueden apreciar en la Gráfica 1.



Gráfica 1
Aumento en el gasto público por la LVIII Legislatura comparado con el promedio anual de recursos destinados a otros ramos.

Cifras en miles de millones de pesos (base 2001)

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

Con respecto al número de ramos con cambios, la LVIII Legislatura modificó 103 ramos en los tres periodos de aprobación en que participó. Las modificaciones se distribuyeron de la siguiente manera: 34 ramos tuvieron cambios en el proceso de aprobación del presupuesto del 2001, 35 en el 2002 y 35 en el 2003. En otras palabras, el 81% del total de los ramos del PEF se modificaron en el 2001, el 83% en el 2002 y 80% en el 2003. Los datos de las modificaciones por ramo están en la Tabla 2.

Tabla 2
Total de Ramos Modificados por la LVIII Legislatura.

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

Los ramos más desfavorecidos respecto a la propuesta presidencial recibida en el 2001 fueron la CNDH, los adeudos de ejercicios fiscales

Fuente:
Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el Decreto de Presupuesto de 2001 a 2003. En 2001 había 42 ramos,

4 autónomos, 23 administrativos, 8 generales y 7 empresas paraestatales; en 2002, 42 ramos, 4 autónomos, 23 administrativos, 8 generales, y 7 empresas paraestatales; en 2003, 44 ramos, 4 autónomos, 24 administrativos, 9 generales, y 7 empresas paraestatales. En 2001 se creó la Secretaría de Seguridad Pública, y en 2003 el CONACYT como ramo aparte de la SEP dentro de los ramos administrativos y el PAFEF dentro de los ramos generales. Los datos en paréntesis no suman 100% ni horizontal ni verticalmente. Los porcentajes se refieren al porcentaje total de ramos modificados dentro de cada categoría; por ejemplo, en el 2001 se modificaron 20 ramos administrativos los cuales son el 87% de los 23 ramos administrativos existentes en ese año.

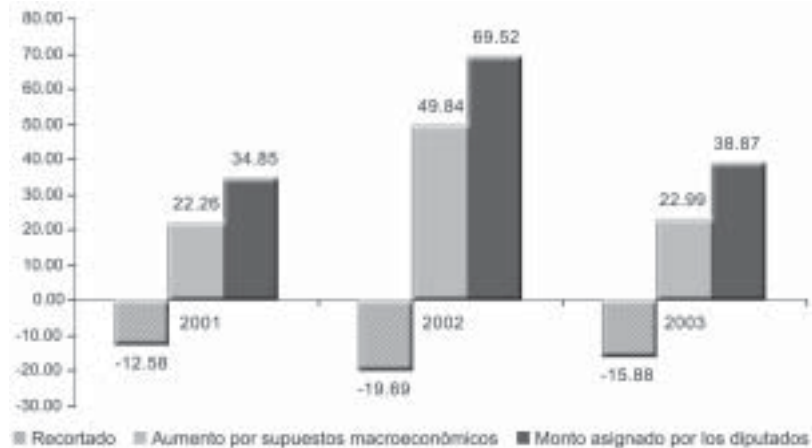
anteriores (ADEFAS), el Poder Judicial y el IFE. Un cambio de política presupuestaria que salta a la vista en la Legislatura LVIII respecto a la pasada es en relación al Ramo 33, donde se redujo el presupuesto en 2.41% durante la aprobación del PEF para el 2001, mientras que durante la pasada Legislatura fue el ramo que resultó más favorecido. También destaca la reducción del 1.46% para la deuda pública.

Debido a que el presupuesto fue incrementado de manera global, los recortes fueron enteramente reasignados. Los recursos asignados por los diputados en la LVIII Legislatura provienen de dos fuentes: 1) los recursos recortados a algunos ramos y 2) los recursos incrementados por cambio en las proyecciones de ingresos. Como dijimos, durante la LVIII Legislatura los diputados asignaron 95 mil millones por modificaciones en las proyecciones de ingreso. Los recortes en total ascendieron a 47 mil 900 millones. Sumadas estas cantidades sabemos que 142 mil 900 millones de pesos fueron reasignados por la Cámara entre 2001 y 2003, cifra siete veces mayor al monto de recursos reasignados durante la Legislatura anterior.

En la aprobación del 2001, los legisladores decidieron la asignación de 34 mil 800 millones de pesos (12.58 por recortes a 18 ramos y 22.26 derivados de las modificaciones en los supuestos macroeconómicos). Al finalizar el 2001, primer año de la Legislatura LVIII, los diputados ya habían reasignado más recursos que toda la Legislatura pasada. El detalle de estas cantidades se muestra en la Gráfica 2.

Gráfica 2
Recortes y reasignaciones al presupuesto hecho por la LVIII Legislatura.

Cifras en miles de millones de pesos del 2001



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

El mayor porcentaje de las reasignaciones para el 2001 fue destinado a las Provisiones Salariales y Económicas, al Ramo 25 (Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica Normal, Tecnológica y de Adultos), y a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Estos tres ramos concentraron el 76% de los recursos reasignados durante ese año. Resalta que el aumento en las provisiones salariales otorgado por los diputados representó un incremento del 177% respecto a la propuesta presidencial. Al igual que

durante la Legislatura pasada, las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios fueron beneficiados, pero sólo con el 0.83%. Durante la aprobación del presupuesto del 2001, los diputados incrementaron los recursos destinados al gasto social, entendiéndose éste como el asignado a educación, aportaciones a seguridad social y a la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, también aprobaron el incremento del 177% a las provisiones salariales y económicas.

Por su parte, el proceso de revisión y aprobación del presupuesto del 2002 fue uno de los más negociados. Por primera vez hubo un consenso sobre la alta probabilidad de que la Cámara no llegara a un acuerdo. De hecho, el PEF fue aprobado hasta el 31 de Diciembre.

La Cámara incrementó el PEF en 49 mil 800 millones de pesos por modificaciones en las expectativas de ingreso y, además, quitó 19 mil 600 millones de pesos a 17 ramos. La suma de estos recursos implicó una reasignación de 69 mil 500 millones, el monto más grande reasignado por la Cámara desde la pérdida de la mayoría del PRI en 1997.

En el 2002, los diputados recortaron los recursos del 65% de los mismos ramos cuyos recursos habían sido disminuidos desde el año pasado. Es decir, el 65% de los ramos recortados en 2001 volvieron a ser recortados en el 2002. Entre estas repeticiones destacan por su variación respecto al presupuesto del Ejecutivo la CNDH (36.1%), el Poder Judicial (24.32%), los ADEFAS (7.3%), PEMEX (5.46%), Presidencia (4.7%) y deuda pública (3.7%) Cabe señalar que la disminución del 5% sobre el presupuesto propuesto por el Ejecutivo para PEMEX representó el 31% de los recursos recortados durante ese año (19 mil 600 millones de pesos).

Las preferencias de la Cámara sobre quién debería recibir más recursos que los originalmente asignados por el Presidente, sólo cambiaron en el 50% de los ramos respecto al 2001. En otras palabras, la mitad de los ramos que fueron beneficiados por los diputados en el 2002 ya lo habían sido desde el 2001. En el 2002, nuevamente fueron favorecidos los ramos de las Provisiones Salariales y Económicas, la Secretaría de Economía, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social y Reforma Agraria. A diferencia del año anterior, en este año cambió la política de la LVIII Legislatura respecto al apoyo concedido tanto a los Estados como a los Municipios. El ramo más beneficiado como porcentaje del monto de recursos resignados por los diputados (16.4%) fue el de Participaciones Federales a Entidades y Municipios (Ramo 28). Este recibió 11 mil 400 millones de pesos más sobre el presupuesto del Ejecutivo, lo que equivale a un aumento del 5.8% sobre sus recursos originalmente presupuestados. Nuevamente resalta el hecho de que las Provisiones Salariales y Económicas recibieron 9 mil 300 millones, 81.3% más de recursos respecto al PEF presentado por el Ejecutivo. El Ramo 33 recibió también un aumento en un monto importante (9 mil 200 millones).

La última aprobación del presupuesto por la LVIII se hizo sin tanta dificultad. En 2003, los diputados reasignaron 45 mil 850 millones de pesos.

De éstos, 22 mil 900 millones salieron del aumento en los ingresos esperados debido a las modificaciones en las proyecciones de ingreso y 15 mil 800 millones por recortes. No obstante el tamaño de las reasignaciones en este presupuesto, el número de ramos que la Cámara modificó fue menor en el 2002 y el 2001.

Nuevamente, la política de recortes presupuestales fue en su mayor parte similar a la del 2002: más del 60% de los ramos recortados por los diputados en el 2003 ya habían sido desfavorecidos desde el año pasado. Cuatro fueron los ramos que resultaron mayormente desfavorecidos respecto a la propuesta presidencial: ADEFAS, Provisiones Salariales, Poder Judicial y la Secodam. Resalta el cambio de política respecto al ramo de las provisiones salariales y económicas que por primera vez durante la Legislatura LVIII se vio disminuido. Por otra parte, cabe señalar que la reducción del 22.59% de los recursos al Poder Judicial y del 42.49% a las ADEFAS representó el 60% del monto total recortado por la Cámara durante el 2003.

Las preferencias de la Cámara en cuanto al aumento del gasto no cambiaron tampoco significativamente del 2002 al 2003, ya que el 80% de los ramos que se beneficiaron en el 2003 ya habían sido favorecidos durante el año anterior. Los ramos que mayormente se vieron beneficiados respecto a la propuesta del Ejecutivo fueron el PAFEF, Reforma Agraria, Agricultura y Medio Ambiente. Sumando el PAFEF, Agricultura y el ISSSTE representan más del 60% de los recursos reasignados por los diputados durante ese año.

Tabla 3
Resumen de los Ramos beneficiados por la Cámara de Diputados durante las aprobaciones del 2001 al 2003.
Cifras en millones de pesos de 2001

Ramo	Reasignado	Porcentaje respecto al presupuesto del Ejecutivo	Número de años en que recibió recursos	Años en que recibió recursos
Provisiones salariales y económicas.	22,347	118.50%	2	2001, 2002
PAFEF	15,848	100.00%	1	2003
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	15,508	17.59%	3	2001, 2002, 2003
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.	13,888	2.32%	3	2001, 2002, 2003
Previsiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	13,812	25.55%	3	2001, 2002, 2003
Educación Pública	11,683	4.04%	3	2001, 2002, 2003
Instituto Mexicano del Seguro Social.	9,779	3.45%	2	2002, 2003
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.	9,453	2.35%	2	2002, 2003

Ramo	Reasignado	Porcentaje respecto al presupuesto del Ejecutivo	Número de años en que recibió recursos	Años en que recibió recursos
Aportaciones a Seguridad Social.	8,449	2.94%	3	2001, 2002, 2003
Comunicaciones y Transportes.	8,443	15.67%	3	2001, 2002, 2003
Medio Ambiente y Recursos Naturales.	4,221	16.20%	2	2002, 2003
Desarrollo Social	3,928	8.46%	3	2001, 2002, 2003
Salud	2,807	4.95%	3	2001, 2002, 2003
Economía	1,612	16.97%	2	2002, 2003
Luz y Fuerza del Centro	1,133	8.23%	1	2002
Reforma Agraria	1,042	19.02%	3	2001, 2002, 2003
Procuraduría General de la República.	847	14.82%	1	2002
Hacienda y Crédito Público.	775	3.95%	1	2001
Seguridad Pública.	360	5.48%	1	2002
Relaciones Exteriores	318	9.58%	1	2002
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.	280	3.93%	1	2003
Poder Legislativo (decreto)	100	0.65%	1	2001
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	52	0.10%	1	2003
Gobernación	49	1.21%	1	2001

Si hacemos un resumen de la participación de la LVIII Legislatura, ésta benefició principalmente a las provisiones salariales, al PAFEF y al sector agrícola. También se beneficiaron las participaciones que reciben los estados y municipios del país, pero el monto del beneficio fue mucho menor que el otorgado durante la Legislatura anterior. En la Tabla 3 vemos el resumen de los ramos beneficiados por la LVIII Legislatura. Con esta información podemos reafirmar que hubo un cierto patrón en la participación legislativa, pues salta a la vista el número de ramos que consistentemente fueron modificados tanto a la alza como a la baja. Sin embargo, lo importante es mostrar los cambios respecto a la propuesta del Ejecutivo. Por ejemplo, el caso del PAFEF, aunque la Cámara sólo aumentó sus recursos una vez en el 2003, fue el cuarto ramo más beneficiado por la Legislatura LVIII. Como ya se mencionó, la LVIII Legislatura tendió a quitar recursos mayormente al Poder Judicial, PEMEX, Adeudos de Ejercicios Anteriores (ADEFAS) y Deuda Pública. Estos cuatro ramos tuvieron recortes en los tres procesos de aprobación de 2001 a 2003 como vemos en la Tabla 4.

Fuente:
Cálculos propios con información del PEF y los presupuestos aprobados de 2001-2003. Este total no concuerda con la suma de la Gráfica 2, la diferencia es el cambio en los subsidios hecho por los diputados.

Tabla 4
Resumen de los ramos
perjudicados por la
LVIII Legislatura, 2001-2003.

Cifras en millones de
pesos del 2001

Ramo	Recortes	Porcentaje respecto al presupuesto del Ejecutivo	Número de años en que tuvo recortes	Años en que tuvo recortes
Poder Judicial	-10,996	-37.04%	3	2001, 2002, 2003
Petróleos Mexicanos	-8,833	-36.24%	3	2001, 2002, 2003
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	-7,179	-19.68%	3	2001, 2002, 2003
Deuda Pública	-6,880	-19.61%	2	2001, 2002
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	-4,921	-7.25%	1	2001
Comisión Federal de Electricidad	-2,283	-5.57%	3	2001, 2002, 2003
Provisiones Salariales y Económicas	-1,747	-4.80%	1	2003
Instituto Federal Electoral	-922	-4.68%	2	2001, 2003
Hacienda y Crédito Público	-781	-3.22%	3	2001, 2002, 2003
Medio Ambiente y Recursos Naturales	-608	-2.82%	1	2001
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	-495	-2.72%	2	2001, 2002
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	-481	-2.69%	2	2001, 2002
Gobernación	-418	-2.49%	2	2002, 2003
Trabajo y Previsión Social	-337	-2.41%	3	2001, 2002, 2003
Contraloría y Desarrollo Administrativo	-282	-2.40%	3	2001, 2002, 2003
Presidencia de la República	-162	-1.91%	2	2001, 2002
Poder Legislativo	-155	-1.87%	2	2002, 2003
Economía	-138	-1.55%	1	2001
Instituto Mexicano del Seguro Social	-135	-0.83%	1	2001

Ramo	Recortes	Porcentaje respecto al presupuesto del Ejecutivo	Número de años en que tuvo recortes	Años en que tuvo recortes
Relaciones Exteriores	-134	-0.79%	2	2001, 2003
Turismo	-118	-0.40%	3	2001, 2002, 2003
Procuraduría General de la República	-97	-0.35%	2	2001, 2003
Energía	-78	-0.30%	3	2001, 2002, 2003
Defensa Nacional	-60	-0.27%	1	2001
Marina	-36	-0.25%	2	2001, 2003
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	-18	-0.21%	2	2002, 2003
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	-1	-0.18%	1	2001
Tribunales Agrarios	0	0.00%	1	2002

Fuente:
Cálculos propios con información del PEF y los presupuestos aprobados de 2001-2003.

A continuación se presenta en la Tabla 5 el saldo de cada ramo al final de la LVIII Legislatura (2000-2003).

Tabla 5
Balance al final de la LVIII Legislatura

Poder legislativo	-	Secretaría de Economía	+
Poder Judicial	-	Secretaría de Educación Pública	+
Instituto Federal Electoral (IFE)	-	Secretaría de Salud	+
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	-	Secretaría de Marina	-
Presidencia de la República	-	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	-
Secretaría de Gobernación	-	Secretaría de la Reforma Agraria	+
Secretaría de Relaciones Exteriores	+	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales	+
Secretaría de hacienda y Crédito Público	-	Procuraduría General de la República	+
Secretaría de la Defensa Nacional	-	Secretaría de Energía	-
Secretaría de Agricultura y Pesca	+	Secretaría de Desarrollo Social	+
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	+	Secretaría de Turismo	-

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	-
Tribunal Agrarios	-
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	-
Secretaría de Seguridad Pública	+
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	sin cambio
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	+
Aportaciones a Seguridad Social	+
Provisiones Salariales y Económicas	+
Provisiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica y Superior	+
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (ramo 33)	+
Programa para Superar la Pobreza	sin cambio
Deuda Pública	-
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	+

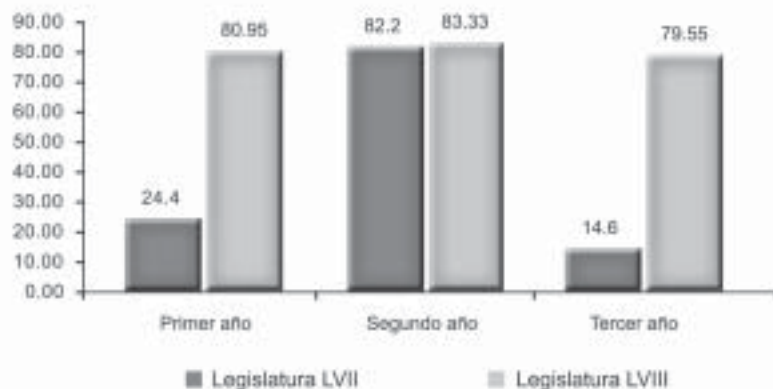
Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	sin cambio
Adeudo de Ejercicios Fiscales Anteriores	-
Erogaciones para los programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la banca	sin cambio
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	-
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	+
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	sin cambio
CAPUFE	-
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	-
Luz y Fuerza del Centro	+
Petróleos Mexicanos (PEMEX)	-

Fuente:
Proyectos de egresos del ejecutivo y proyectos de egresos aprobados por el Congreso 2000-2003

Conclusiones

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

Las modificaciones de la Cámara de Diputados a la propuesta de presupuesto del Ejecutivo han aparecido de manera regular a partir del ingreso de la LVII Legislatura en la Cámara, pero sobre todo a partir del 2000. En la Gráfica 3 vemos cómo la LVIII Legislatura modificó en todos los años más ramos que la Legislatura LVII. Si observamos la cantidad de cambios realizados, comprobaremos cómo la participación de la Cámara aumentó paulatinamente a partir de 1997. En términos de reasignaciones, la LVIII Legislatura en las aprobaciones para el periodo 2001 al 2003 reasignó un total de 95 mil millones de pesos, mientras la LVII sólo reasignó 16 mil millones.



Gráfica 3
Porcentaje de Ramos modificados en los años de labores de la LVII y LVIII Legislatura.

Fuente:
Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el decreto de presupuesto de 1998 a 2003.

A partir de 1997, la Cámara de Diputados ha contado con la posibilidad real de incidir sobre el tipo de política presupuestaria que se implementa en México. En principio, el primer gobierno sin mayoría legislativa hizo que los diputados pudieran funcionar como un contrapeso a la agenda presidencial de gasto: el Presupuesto retomó su papel de documento político número uno del gobierno. Sin embargo, no hay un análisis sobre cuál ha sido la agenda que la Cámara ha defendido en estos últimos años, particularmente a partir de la Legislatura LVII. Esta es la contribución del presente trabajo.

Como se ha dicho a lo largo del documento, hay una clara diferencia entre la política presupuestal de la Legislatura LVII y la LVIII. La primera se caracterizó por disminuir consistentemente el gasto neto total y reasignar recursos en base a los recortes que realizó. También se mostró cómo la Legislatura LVII (1998-2000) benefició a los estados y municipios, a cambio de disminuir los recursos para el rescate bancario, las provisiones salariales y el Poder Judicial, principalmente.

Con la llegada de los nuevos diputados a la Cámara en el 2000, también llegó una nueva forma de hacer política presupuestaria. En las presentes gráficas y reflexiones se ha mostrado cómo la participación de la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura (2000-2003) fue mayor que la anterior, intervención medida tanto por el número de ramos modificados como por el monto de recursos reasignados. Durante la Legislatura LVIII, hubo un aumento sostenido en el gasto neto total que se destinó principalmente a provisiones salariales, el fondo PAFEF para los estados y el sector agrícola. Los ramos que se vieron más desfavorecidos durante este periodo fueron el Poder Judicial, PEMEX, los Adeudos de Ejercicios Anteriores (ADEFAS) y la Deuda Pública. También se observó que la política presupuestal de la Legislatura LVIII siempre benefició o perjudicó por lo menos al 50% de los mismos ramos a lo largo de los tres años que estuvo en funciones.

Los resultados presentados demuestran en qué ramos los diputados han podido frenar la agenda presidencial. Sin embargo, es necesario replantear

si necesitamos contrapesos también para las acciones de la Cámara. Por ejemplo, que los diputados tengan capacidad para cambiar el nivel de gasto crea incentivos perversos para que los legisladores respondan más a sus agendas políticas de corto plazo.

Los resultados observados en los presupuestos aprobados resaltan la necesidad de transformar el marco normativo que regula el proceso de aprobación presupuestaria. Sobretudo porque los diputados aumentaron sistemáticamente el nivel de gasto neto federal durante la última Legislatura en un contexto donde hoy cada vez son más las voces que alertan sobre la carencia de recursos para generar el crecimiento económico y, donde las expectativas de ingresos que respaldan el aumento en el gasto no siempre se cumplen.

Es importante conocer qué reasignaciones que se efectuaron cada año. Cabe señalar que al finalizar la aprobación del PEF 2003, se publicó el anexo 15, que enlista las modificaciones que hicieron los diputados a la propuesta presidencial del 2003. Sin embargo, la mayoría de las cifras del anexo 15 no coinciden con las reportadas aquí para ese mismo año.

También habría que replantear si los diputados deben estar facultados para aumentar el nivel de gasto o de déficit público. Si bien es natural que después de tantos años de tener una Cámara a disposición del Ejecutivo, la participación de los diputados vaya de menos a más, también es cierto que es necesario equilibrar los poderes entre la Cámara y el Ejecutivo en materia presupuestaria. En este sentido, es necesario eliminar la incertidumbre en relación a la capacidad del Ejecutivo para vetar el PEF aprobado por la Cámara de Diputados, ya sea total o parcialmente.

La facultad del Ejecutivo para dictar su agenda en términos presupuestales no se la confirió el marco institucional que rige el proceso presupuestario, sino la composición política de la Cámara. Es justamente la pluralización de la Cámara lo que ha permitido que –por primera vez en la historia de este país– tanto el Ejecutivo como la Cámara intervengan activamente en la negociación y aprobación del gasto público. Definitivamente, las instituciones hacendarias pueden influir en los resultados fiscales, porque ellas son las que determinan las reglas del juego entre los diferentes poderes políticos. Esta es una cuestión esencial, sobretudo en lo relacionado con la disciplina fiscal del país. El cambio institucional, en la mayoría de los casos latinoamericanos, sólo se ha dado cuando el marco regulatorio es tan insatisfactorio que vale la pena cambiarlo; a partir de estas experiencias, se puede decir que cambiar el marco institucional es caro y muy complejo. Sería conveniente que México aprendiera las lecciones de sus países vecinos y que se anticipara a modificar el marco institucional hacendario antes de que, por ejemplo, se cayera en una situación de un déficit fiscal insostenible de gasto público, o que se llegase al 31 de diciembre con un PEF aprobado por los diputados, pero que el Presidente no estuviese de acuerdo. ■

- **El Proceso de Negociación Presupuestal en el Primer Gobierno sin Mayoría: Un Estudio de Caso**
Casar Pérez María Amparo. *Documento de Trabajo 137.*
- **El Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal**
Guerrero Amparán Juan Pablo, López Ortega Mariana. *Manual.*
- **La Clasificación Funcional del Gasto Público en México**
Guerrero Amparán Juan Pablo, López Ortega Mariana. *Manual.*
- **La Clasificación Económica del Gasto Público en México**
Guerrero Amparán Juan Pablo, Valdés Palacio Yailen. *Manual.*
- **La Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México**
Guerrero Amparán Juan Pablo, Patrón Sánchez Fernando. *Folleto.*
- **Algunos Aspectos Relevantes del Presupuesto 2000**
Casar Pérez María Amparo, Guerrero Amparán Juan Pablo, Revilla Martínez Eduardo. *Folleto.*
- **¿Que es el Presupuesto Público Federal?**
Casar Pérez María Amparo, Hernández Trillo Fausto. *Folleto.*

Otros títulos
publicados por
Presupuesto-CIDE

Documentos de Trabajo: Son el medio por el cuál los investigadores que colaboran con Presupuesto-CIDE dan a conocer a la comunidad académica los resultados de sus investigaciones. Por lo general, son documentos dirigidos a expertos.

Folleto: En ellos se dan a conocer los principales hallazgos académicos pero escritos en un lenguaje accesible. Los folletos están dirigidos al público en general y son el instrumento más importante para acercar a la academia con la sociedad y los tomadores de decisiones.

Manuales: Son documentos informativos sobre características específicas del presupuesto público como son los tipos de clasificación y la estructura presupuestal. Los manuales son elaborados por el equipo de trabajo permanente de Presupuesto-CIDE y su función esta enfocada a la capacitación

Libros y/o memorias: Generalmente son el resultado de un esfuerzo coordinado en algún tema de interés tratado por diversos investigadores. También son la vía para publicar trabajos más amplios sobre el tema presupuestal.

Banco de información: Concentra información sobre Gasto, Ingreso, Finanzas Estatales e indicadores de la actividad macroeconómica del país.

Todos se encuentran disponibles en nuestra página en formato PDF.

Conoce nuestros
productos

Dr. Carlos Elizondo
DIRECTOR GENERAL

Dra. Blanca Heredia
SECRETARIA ACADÉMICA

Mtro. Leo Zuckermann
SECRETARIO GENERAL

Dra. Judith Mariscal
DIRECTORA DE LA DIVISIÓN
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Dra. Laura Sour
DIRECTORA DEL PROGRAMA
DE PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO

DIRECTORIO CIDE

Otros
temas
de *interés*

Presupuesto
Transparencia
Descentralización
Incidencia gasto
Reforma fiscal
Servicio civil
Reforma administrativa
Incidencia ingreso
Salud
Banca y desarrollo
Agua

"Breves" es una tarjeta informativa donde se dan a conocer los principales resultados de las investigaciones realizadas por el PPGP.

Recibe "Breves" periódicamente
regístrate en

www.presupuestocide.org

Carretera México - Toluca No. 3655 - Col. Lomas de Santa Fe
Delegación Álvaro Obregón, 01210, México, DF.
Tels. 5727 9823 / 5727 9824 / 5727 9825 • fax 5727 9877



Programa de Presupuesto
y Gasto Público



¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?

La Constitución otorga a la Cámara de Diputados la facultad de modificar el Proyecto de Egresos de la Federación (PEF). Una vez que la Cámara recibe el proyecto del Ejecutivo, lo turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Posteriormente, se discute el dictamen de la Comisión. El proyecto se vota en el pleno, tanto en lo general como en lo particular, hasta ser aprobado por mayoría.

Las modificaciones realizadas por la Cámara al PEF han sido mayores a partir del ingreso de la oposición en la Cámara, pero sobre todo a partir del 2000. Durante la Legislatura LIVI, hubo un aumento sostenido en el gasto neto total que se destinó principalmente a provisiones salariales, al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PROFE) y al sector agrícola. En este periodo los temas más debatidos fueron el Poder Judicial, PROCE, los Alzados de Ejecución Anteriores (AETRA) y la Deuda Pública.

Durante la última Legislatura, el aumento al gasto neto federal es preocupante, sobretudo en un contexto donde la sostenibilidad de las finanzas públicas del país en el largo plazo es débil y donde cada vez hay más voces que alertan sobre la carencia de recursos para generar el crecimiento económico.

Presupuesto-cide recomienda que los diputados, especialmente los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, rindan cuentas a la ciudadanía por las decisiones tomadas durante sus funciones en la Cámara. Debe ser del dominio público la información sobre qué diputados apoyaron los recortes y las reasignaciones realizadas cada año.

Otra recomendación de Presupuesto-cide es que los diputados puedan modificar, pero no aumentar el nivel gasto público o el nivel del déficit público. También es necesaria una discusión a fondo acerca de si el Ejecutivo debe tener poder de veto sobre el PEF aprobado por la Cámara de Diputados.

Para mayor información, favor de consultar:

¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?
Laura Sour, Irma Ortega y Sergio San Sebastián.
www.presupuestocide.org



CIDE

Breves

01