

NÚMERO 142

LAURA SOUR, IRMA ORTEGA Y SERGIO SAN SEBASTIÁN

**Política presupuestaria durante la transición a la
democracia en México: 1997-2003**

DICIEMBRE 2003



CIDE

www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2003. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Abstract

The Constitution gives the Chamber of Deputies the power to modify the Federation's Project of Expenditure (PEF). Once the Chamber receives the project from the Executive, it is then submitted to the Budget and Public Accounts Commission. The Commission's opinion is discussed, after which both specifics and generalities of the project are up for vote at the Chamber, until a majority approves the project.*

This paper documents the intervention of the Chamber of Deputies in the process of approval of the PEF during the LVII & LVIII Legislatures (1998-2003). The objective of this work is to demonstrate for the first time, in real pesos and cents, how much the modifications made by the Chamber on the Executive's proposal adds up to; and who the winners and losers from these modifications are. To my knowledge there is no empirical work on Mexico that addresses these issues.

The evidence presented here is a call to the importance of filling in the gaps that are prevalent in the institutional framework in the negotiating process, so that the system of checks and balances between the Executive and the Chamber will be balanced; and to highlight the problem regarding the lack of information about the decisions made at the Chamber of Deputies available to citizens.

It is imperative for the deputies, particularly those that make up the Commission for Budget and Public Accounting, provide information to the citizenry about the decisions they make while performing their duties in the Chamber. Another point that should be revised is whether the deputies can raise the level of public expenditure or of the fiscal deficit. Finally, given the uncertainty regarding whether the executive has veto power over the Chamber of Deputy's version of the PEF or not, it is recommended that this uncertainty would be eliminated. It is also recommended that the extent of the presidential veto power would be clear.

The support of the Program on Budget and Public Spending CIDE-FORD is gratefully acknowledged by the authors.

Resumen

En este trabajo se documenta la intervención de la Cámara de diputados durante el proceso de aprobación del Proyecto de Egresos de la Federación (PEF) a lo largo de las Legislaturas LVII y LVIII (1998-2003). 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. Cabe señalar que este tipo de análisis a la fecha no existe para el caso de México.

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 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.

Una de las principales recomendaciones de este trabajo es que los diputados, especialmente los que forman parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, rindan cuentas a la ciudadanía por las decisiones que toman y que someten al pleno durante sus funciones en la Cámara. Otro punto que también habría que replantear es si los diputados pueden aumentar el nivel gasto público ó el nivel del déficit. Finalmente, 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.

Los autores agradecen el apoyo brindado por el Programa de Presupuesto y Gasto Público y la Fundación Ford para la realización de este trabajo.

Introducción

La llegada del primer gobierno sin mayoría legislativa 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.

En este trabajo se documenta la intervención de la Cámara durante el proceso de aprobación del PEF a lo largo de las Legislaturas LVII y LVIII (1997-2003). 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. Cabe señalar que este tipo de análisis a la fecha no existe para el caso de México.

Si bien la injerencia de la Cámara medida como porcentaje de cambio sobre el gasto neto total ha sido baja, esta ha ido en aumento¹. También la actuación de los diputados ha aumentado medida tanto por el número de ramos modificados como por el monto de las reasignaciones realizadas. Las preguntas que se contestan en este trabajo son: ¿Qué ha hecho la Cámara con el nivel de gasto neto total? ¿Lo han aumentado o disminuido? ¿Cuántas modificaciones se han hecho por Legislatura? ¿A qué ramos se han beneficiado? ¿Cuáles han sido perjudicados? ¿Cuál es el balance al final de cada periodo de las dos Legislaturas? ¿Qué Legislatura ha hecho más cambios en número de ramos? ¿En qué años? ¿Hay alguna tendencia en las modificaciones por Legislatura?²

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, especialmente los que forman parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, rindan cuentas a la ciudadanía por las decisiones que toman y que someten al pleno durante sus funciones en la

¹ Ortega, Irma "La influencia legislativa en el Presupuesto de Egresos de la Federación" Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración y Políticas Públicas" CIDE, Mayo 2003

² Todos los datos son presentados en términos reales (pesos de 2001).

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 gasto público ó el nivel del déficit. Por ejemplo, en Chile el Congreso sólo puede recortar, pero no incrementar 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.³

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 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.

El documento consta de 4 secciones. En las primeras dos se presenta los ramos modificados por las Legislaturas LVII y LVIII respectivamente. Se muestran las cifras de cuantos ramos del total del presupuesto fueron modificados por los diputados, para posteriormente señalar cuantos ramos fueron beneficiados y cuantos perjudicados en relación con la propuesta enviada por el Ejecutivo. En la tercera sección aparece el comparativo entre ambas Legislaturas medido como número de ramos modificados y monto de recursos reasignados. La cuarta sección presenta las conclusiones del trabajo.

I. Evolución de la participación de la Cámara de Diputados en el proceso de discusión y aprobación del PEF durante la LVII Legislatura (1998-2000)

La LVII Legislatura fue la primera desde 1929 en la cuál no existió mayoría de ningún partido político. Después de las elecciones intermedias de 1997 la Cámara de Diputados quedó conformada de la siguiente manera: 47.8% para el PRI, 24.2% del PAN y 25.2% del PRD.⁴ Sin la posibilidad de que algún partido político aprobara el presupuesto por sí solo la necesidad de lograr un acuerdo entre los diputados se presentó por primera vez en Diciembre de 1997.

³ Weldon, 2002.

⁴ Casar 2001, p. 13. No está de más aclarar que conocer la composición política de la Cámara no significa nada en términos de las alianzas que se forman para la aprobación del PEF. Así, diputados de un mismo partido pueden estar a favor de diferentes modificaciones al PEF:

Las modificaciones que cada año la Cámara de Diputados efectuó durante la LVII Legislatura medidas como porcentaje del total del PEF parecen poco importantes. Sin embargo, la modificación más significativa de ésta Legislatura fue el recorte al gasto público de 16 mil millones de pesos durante los años de 1998 al 2000. Para ponerlo en contexto, este monto es ligeramente inferior al promedio del presupuesto anual otorgado a la Secretaría de la Defensa (19 mil millones) durante el periodo 1997 a 2000.

T A B L A 1

**MODIFICACIONES DE LA LVII LEGISLATURA AL PROYECTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1998-2000
CIFRAS EN MILES DE MILLONES DE PESOS DEL 2001**

	1998	1999	2000	TOTAL LVII LEGISLATURA
CAMBIO EN EL GASTO TOTAL				
(-) DISMINUYÓ	-	-	-	-
(+) AUMENTÓ				
% MODIFICADO SOBRE EL TOTAL DEL PRESUPUESTO	-0.29%	-1.03%	-0.03%	-1.36%
MONTO TOTAL MODIFICADO	3.44	12.52	0.39	16.09

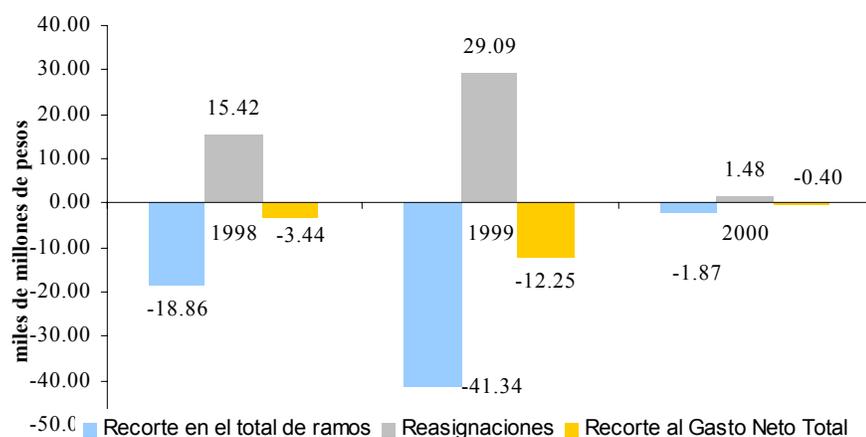
Fuente: Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el decreto de presupuesto de 1998 a 2000.

La LVII Legislatura, además de recortar el gasto, hizo reasignaciones, las cuales ascendieron a un total de 45 mil 980 millones de pesos. Las reasignaciones son importantes porque los diputados entran en el dilema de quitar a algunos ramos o sectores para dárselos a otros, lo cual es una manera de demostrar sus preferencias y de hacer patente sus diferencias de opinión frente al Poder Ejecutivo. Las reasignaciones indican cuánto del gasto fue asignado enteramente por los diputados. Si sumamos los cambios en todos los ramos con recortes, la LVII Legislatura quitó en los tres años un total de 62 mil 70 millones de pesos. De éste total, 45 mil 980 millones de pesos fueron nuevamente asignados a otros ramos.⁵ El resumen de los recortes y reasignaciones durante la LVII Legislatura se muestra en la Gráfica 1. La mayor cantidad de recursos reasignados por los diputados de ésta Legislatura fue 29 mil 90 millones en 1999. En la aprobación del presupuesto de 1998 las reasignaciones fueron de 15 mil 420 millones y en el 2000 éstas ascendieron a 1 mil 400 millones de pesos,

⁵ La diferencia entre 62 miles de millones y los 45 mil millones reasignado es el recorte total al gasto neto de 16 mil millones durante la LVII Legislatura, previamente mencionado.

cifra que representó casi el 78% del monto en el que se redujo el gasto en ese mismo año (mil 800 millones de pesos del 2001).

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



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

En la Tabla 2 se observa el número de ramos modificados por los diputados durante cada uno de los tres años en los que funcionó la LVII Legislatura. Entre 1998 y 2000 se modificaron 54 ramos. La distribución durante los tres años no fue equitativa. El año en el cual hubo más modificaciones en el PEF fue en 1999. Así, 11 ramos sufrieron modificaciones en 1998, 37 ramos en 1999, y sólo 6 fueron modificados en el 2000.⁶ Éstos cambios en términos porcentuales representaron que el 24.4%, el 82%, y 15% del total de ramos que componen al PEF fueran modificados en 1998, 1999 y 2000, respectivamente.

⁶ Las modificaciones a las cuales nos referimos es en relación a los cambios que se registraron respecto a los recursos originalmente presupuestados por el Ejecutivo.

T A B L A 2

RAMOS MODIFICADOS A LA ALZA Y A LA BAJA DURANTE LA LVII LEGISLATURA

CONCEPTO	1998	1999	2000	TOTAL LVII LEGISLATURA
RAMOS MODIFICADOS	11	37	6	54
RAMOS CON DISMINUCIONES	8	35	3	46
RAMOS CON AUMENTOS	3	2	3	8
MONTO TOTAL RECORTADO EN LOS RAMOS CON DISMINUCIONES (MILES DE MILLONES DE PESOS DEL 2001)	18.9	41.34	1.8	62.08
MONTO TOTAL REASIGNADO A LOS RAMOS CON AUMENTOS (MILES DE MILLONES DE PESOS DEL 2001)	15.4	29.09	1.4	45.98

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

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

T A B L A 3

TOTAL DE RAMOS MODIFICADOS POR LA LVII LEGISLATURA

RAMO	1998	%	1999	%	2000	%
RAMOS AUTÓNOMOS	2	66.7%	3	100.0%	2	50.0%
RAMOS ADMINISTRATIVOS	4	18.2%	21	95.5%	0	0.0%
RAMOS GENERALES	5	55.6%	5	50.0%	3	37.5%
EMPRESAS PARAESTATALES	0	0.0%	8	80.0%	1	14.3%
TOTAL	11	24.4%	37	82.2%	6	14.6%

Fuente: Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el Decreto de Presupuesto de 1998 a 2000. En 1998 había 45 ramos, 3 Autónomos, 22 Administrativos, 9 generales y 11 empresas paraestatales; en 1999 45 ramos repartidos en 3 autónomos, 22 administrativos, 10 generales y 10 empresas paraestatales; en 2000 41 ramos, 4 autónomos, 22 administrativos, 8 generales y 7 empresas paraestatales. En 1999 se creó el ramo general Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca y se creó la empresa paraestatal Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V. En 2000 se eliminan los ramos generales Superación de la Pobreza y Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero. Se eliminan las paraestatales Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Ferrocarriles Nacionales de México y Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO). Los datos en paréntesis no suman 100% ni horizontal ni verticalmente. Los porcentajes se refieren al porcentaje total de ramos modificados dentro de cada categoría, así por ejemplo, en el 1998 se modificaron 4 ramos administrativos los cuales son el 18% de los 22 ramos administrativos existentes en ese año.

A primera vista se observa que una constante en la LVII Legislatura fue la tendencia a beneficiar a las entidades federativas y municipios. A pesar de que el Ramo 33 había sido creado recientemente, en 1998 los diputados lo incrementaron en poco más de 15 mil millones de pesos, recursos que representaron un aumento del 13.2%. El aumento al Ramo 33 representó el 97% del monto reasignado por la Cámara durante ese año, lo cuál demuestra la importancia otorgada a ese ramo por los diputados. En el presupuesto de 1999 el único ramo beneficiado por los diputados fueron las Aportaciones Federales a Entidades y Municipios. Los diputados asignaron 3 mil 300 millones de pesos, lo que representó un aumento del 2.3% en los recursos de ese ramo. En el presupuesto del 2000 los diputados beneficiaron a las Participaciones Federales a Entidades y Municipios (Ramo 28) en 868 millones de pesos. Aunque el monto fue menor, éste representó el 58% de los recursos reasignados en ese año.

Para señalar los ramos perjudicados lo haremos con base en el porcentaje de cambio respecto a la propuesta presidencial, y no al saldo total recortado por la LVII Legislatura, pues el objetivo del trabajo es presentar las modificaciones del Legislativo sobre la propuesta presidencial. Así, indiscutiblemente los diputados recortaron los pagos para el rescate bancario (IPAB-FOBAPROA). En 1998 las Erogaciones para los Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero recibieron 37.4% menos recursos de los contemplados en el proyecto enviado por el Ejecutivo a la Cámara. En 1999, el ramo denominado Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero fue sustituido por el ramo Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, los diputados enviaron 25 mil millones del primero al segundo. En la aprobación del 2000, nuevamente los diputados redujeron en 416 millones el monto destinado a las Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

El Poder Judicial fue otro de los ramos perjudicados por la LVII Legislatura, en 1998 la Cámara quitó al Poder Judicial 4% de sus recursos, en 1999 9.5% y en el 2000 12.47%. La Cámara redujo en 11.1% las provisiones salariales y en el 1999 en 6%. El presupuesto aprobado por los diputados redujo en un total de 16.7% los recursos originalmente programados por el Ejecutivo para el IFE (6.13% en 1998 y 10.61% en 1999). El resumen de los ramos recortados por la LVII Legislatura está en la Tabla 9.

T A B L A 4

RAMOS MODIFICADOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PEF 1998 (CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DE 2001)

RAMO	MONTO MODIFICADO	PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL DEL MONTO RECORTADO/AUMENTADO	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO
EROGACIONES PARA LAS OPERACIONES Y PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FINANCIERO	-8,344	44.24%	-37.39%
SUPERACIÓN DE LA POBREZA	-2,055	10.89%	-31.60%
PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS	-1,825	9.68%	-11.87%
SALUD	-2,174	11.52%	-9.56%
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	-261	1.38%	-6.13%
PODER JUDICIAL	-261	1.38%	-4.02%
EDUCACIÓN PÚBLICA	-2,592	13.74%	-3.00%
PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	-1,350	7.16%	-0.91%
APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	15,030	97.48%	13.20%
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	349	2.26%	2.10%
DESARROLLO SOCIAL	39	0.25%	0.32%
MONTO DE LOS RECORTES	-18,862	100.00%	-1.66%
MONTO DE LAS REASIGNACIONES	15,419	100.00%	1.36%
MONTO TOTAL RECORTADO AL PEF	-3,443.29		-0.30%

Fuente: Cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decreto aprobatorios de 1998-2000. Los datos de la columna 2 son el cociente de cada recorte de la columna 1 entre el total de recortes; y, el cociente entre cada aumento también de la columna 1 entre el total de aumentos. Por eso vemos el 97.48% en Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios porque es el primer dato con aumento. El monto de los recortes que aparece en la columna 2 es resultado de la suma de todos los valores recortados en la columna 2. Asimismo, el monto de las reasignaciones es resultado de sumar los aumentos que aparecen en la columna 2.

T A B L A 5

RAMOS MODIFICADOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PEF 1999 (CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DE 2001)

RAMO	MONTO MODIFICADO	PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL DEL MONTO RECORTADO/AUMENTADO	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO
EROGACIONES PARA LAS OPERACIONES Y PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FINANCIERO	-25,485	61.65%	-88.27%
FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO	-300	0.73%	-22.80%
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	-459	1.11%	-10.61%
PODER JUDICIAL	-666	1.61%	-9.46%
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	-1,335	3.23%	-6.57%
GOBERNACIÓN	-536	1.30%	-6.20%
PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS	-413	1.00%	-6.03%
RELACIONES EXTERIORES	-182	0.44%	-5.36%
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	-832	2.01%	-5.16%
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	-959	2.32%	-4.51%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	-66	0.16%	-4.50%
COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	-3,030	7.33%	-4.04%
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	-143	0.35%	-3.05%
ECONOMÍA	-74	0.18%	-2.96%
REFORMA AGRARIA	-41	0.10%	-2.59%
PETRÓLEOS MEXICANOS	-2,207	5.34%	-2.40%
PODER LEGISLATIVO	-69	0.17%	-2.10%
CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	-20	0.05%	-1.84%
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	-1,945	4.70%	-1.59%
AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	-351	0.85%	-1.43%
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	-44	0.11%	-1.31%
TURISMO	-9	0.02%	-1.25%
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	-5	0.01%	-1.04%
PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	-1,448	3.50%	-0.89%
MARINA	-57	0.14%	-0.74%

RAMO	MONTO MODIFICADO	PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL DEL MONTO RECORTADO/AUMENTADO	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO
DESARROLLO SOCIAL	-66	0.16%	-0.68%
DEFENSA NACIONAL	-116	0.28%	-0.60%
TRIBUNALES AGRARIOS	-2	0.01%	-0.60%
AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	-5	0.01%	-0.54%
LUZ Y FUERZA DEL CENTRO	-61	0.15%	-0.46%
SALUD	-76	0.18%	-0.38%
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	-112	0.27%	-0.33%
EDUCACIÓN PÚBLICA	-211	0.51%	-0.26%
CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS	-4	0.01%	-0.14%
ENERGÍA	-13	0.03%	-0.10%
EROGACIONES PARA LOS PROGRAMAS DE APOYO A AHORRADORES Y DEUDORES DE LA BANCA	25,485	87.61%	100%
APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	3,603	12.39%	2.34%
MONTO DE LOS RECORTES	-41,341	100.00%	-3.46%
MONTO DE LAS REASIGNACIONES	29,089	100.00%	2.43%
MONTO TOTAL RECORTADO AL PEF	-12,252		-1.03%

(*) Los datos de la columna 2 son el cociente de cada recorte de la columna 1 entre el total de recortes; y, el cociente entre cada aumento entre el total de aumentos. El monto de los recortes que aparece en la columna 2 es resultado de la suma de todos los valores recortados en la columna 2. Asimismo, el monto de las reasignaciones es resultado de sumar los aumentos que aparecen en la columna 2. El porcentaje del Ramo Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero no corresponde al 100% porque este ramo permaneció con 3,387 millones de pesos. Fuente: Cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decreto aprobatorios de 1998-2000.

T A B L A 6
RAMOS MODIFICADOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE EL PROCESO DE APROBACIÓN
DEL PEF 2000
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DE 2001)

RAMO	MONTO MODIFICADO	PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL DEL MONTO RECORTADO/AUMENTADO	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO
PODER JUDICIAL	-1,198	63.89%	-12.47%
PODER LEGISLATIVO	-260	13.89%	-6.19%
EROGACIONES PARA LOS PROGRAMAS DE APOYO A AHORRADORES Y DEUDORES DE LA BANCA	-417	22.22%	-0.99%
CFE	417	28.21%	0.52%
PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	864	58.50%	0.52%
APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	196	13.29%	0.11%
MONTO DE LOS RECORTES	-1,875	100.00%	-0.15%
MONTO DE LAS REASIGNACIONES	1,477	100.00%	0.12%
MONTO TOTAL RECORTADO AL PEF	-398		-0.03%

Fuente: Cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decreto aprobatorios de 1998-2000. Los datos de la columna 2 son el cociente de cada recorte de la columna 1 entre el total de recortes; y, el cociente entre cada aumento también de la columna 1 entre el total de aumentos. El monto de los recortes que aparece en la columna 2 es resultado de la suma de todos los valores recortados en la columna 2. Asimismo, el monto de las reasignaciones es resultado de sumar los aumentos que aparecen en la columna 2.

El resumen de la participación de la LVII Legislatura esta en el Tabla 7, 8 y 9.

T A B L A 7
RESUMEN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA LVII LEGISLATURA
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DE 2001)

Año	1998	1999	2000
TOTAL RECORTES	-18,862	-41,341	-1,875
TOTAL REASIGNACIONES	15,419	29,089	1,477
% REASIGNADO	82%	70%	79%
RECORTE/AUMENTO	-3,443	-12,252	-398
RAMO MÁS FAVORECIDO RESPECTO A LA PROPUESTA PRESIDENCIAL	APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS
MONTO AL RAMO MAS FAVORECIDO	15,030	3,603	864
% DE LA REASIGNACIÓN DIRIGIDO A ESE RAMO	97.48%	12.39%	58.4%
PORCENTAJE DEL AUMENTO RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO	13.20%	2.34%	0.52%
RAMO MÁS DESFAVORECIDO	EROGACIONES PARA LAS OPERACIONES Y PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FINANCIERO	EROGACIONES PARA LAS OPERACIONES Y PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FINANCIERO	PODER JUDICIAL
MONTO AL RAMO MAS DESFAVORECIDO	-8,344	-25,485	-1,198
% DEL RECORTE DEL RAMO MÁS DESFAVORECIDO	44.2%	61.65%	63.8%
% DE LOS RECURSOS DISMINUIDOS RESPECTO AL TOTAL DEL RAMO	-37.39%	-88.27%	-12.47%

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

T A B L A 8
RAMOS BENEFICIADOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LVII LEGISLATURA
BALANCE FINAL
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DEL 2001)

RAMO	REASIGNADO	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO	NÚMERO DE AÑOS EN QUE RECIBIÓ RECURSOS	AÑOS EN QUE RECIBIÓ RECURSOS
EROGACIONES PARA LOS PROGRAMAS DE APOYO A AHORRADORES Y DEUDORES DE LA BANCA	25,485	100.0%	3	1999
APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	18,830	4.2%		1998, 1999, 2000
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	349	2.1%	1	1998
CFE	417	0.5%	1	2000
PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	864	0.5%	1	2000
DESARROLLO SOCIAL	39	0.3%	1	1998

El Ramo "Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca" se creó en 1999 y se le otorgó lo que anteriormente correspondía al Ramo "Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero" por lo que se le reasignaron 25,485 millones de pesos del 2001, monto que representó el 55.4% del total del monto reasignado por la Cámara para ese año. Sin embargo, por ser meramente una transferencia de un rubro a otro de diferente nombre pero para el mismo fin, no se considera como uno de los ramos beneficiados. Fuente: Cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decreto aprobatorios de 1998-2000.

T A B L A 9
RESUMEN DE LOS RAMOS PERJUDICADOS POR LA LVII LEGISLATURA
BALANCE FINAL
(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
EROGACIONES PARA LAS OPERACIONES Y PROGRAMAS DE SANEAMIENTO FINANCIERO	-33,829,447,905	-66.08%	2	1998,1999
SUPERACIÓN DE LA POBREZA	-2,054,628,422	-31.60%	1	1998
PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS	-2,238,658,835	-10.07%	2	1998,1999
PODER JUDICIAL	-2,124,525,814	-9.18%	3	1998,1999,2000
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	-720,051,175	-8.39%	2	1998,1999
FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO	-299,919,623	-7.14%	1	1999
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	-1,334,780,113	-6.57%	1	1999
GOBERNACIÓN	-536,112,068	-6.20%	1	1999
RELACIONES EXTERIORES	-181,651,165	-5.36%	1	1999
PODER LEGISLATIVO	-329,283,790	-5.28%	2	1999,2000
SALUD	-2,249,524,228	-5.28%	2	1998,1999
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	-831,867,034	-5.16%	1	1999
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	-959,237,570	-4.51%	1	1999
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	-65,564,359	-4.50%	1	1999
COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	-3,029,831,209	-4.04%		1999
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	-143,300,034	-3.05%	1	1999
ECONOMÍA	-74,061,316	-2.96%	1	1999
REFORMA AGRARIA	-40,739,465	-2.59%	1	1999
PETRÓLEOS MEXICANOS	-2,206,590,883	-2.40%	1	1999
CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	-19,864,508	-1.84%	1	1999
EDUCACIÓN PÚBLICA	-2,802,587,756	-1.67%	2	1998,1999
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	-1,944,907,567	-1.59%	1	1999
AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	-351,131,014	-1.43%	1	1999
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	-43,541,164	-1.31%	1	1999
TURISMO	-9,300,723	-1.25%	1	1999
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	-5,488,575	-1.04%	1	1999
EROGACIONES PARA LOS PROGRAMAS DE APOYO A AHORRADORES Y DEUDORES DE LA BANCA	-416,623,268	-0.99%	1	2000
PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	-2,798,004,836	-0.90%	2	1998,1999

RAMO	RECORTES	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO	NÚMERO DE AÑOS EN QUE TUVO RECORTES	AÑOS EN QUE TUVO RECORTES
MARINA	-56,585,142	-0.74%	1	1999
DESARROLLO SOCIAL	-66,023,654	-0.68%	1	1999
DEFENSA NACIONAL	-115,971,983	-0.60%	1	1999
TRIBUNALES AGRARIOS	-2,468,711	-0.60%	1	1999
AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES	-5,373,751	-0.54%	1	1999
LUZ Y FUERZA DEL CENTRO	-61,155,127	-0.46%	1	1999
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	-111,700,540	-0.33%	1	1999
CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS	-4,133,655	-0.14%	1	1999
ENERGÍA	-12,768,401	-0.10%	1	1999

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

En resumen, podemos afirmar que la LVII Legislatura decidió disminuir los recursos para el apoyo al rescate bancario, las provisiones salariales, el Poder Judicial, el IFE, Gobernación y Comunicaciones y Transportes para otorgárselos a los estados y municipios.

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

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.⁷

La LVIII Legislatura modificó también el PEF en los tres procesos de revisión a su cargo (2001, 2002 y 2003) pero, a diferencia de la Legislatura anterior, aumentó el presupuesto sistemáticamente y los cambios porcentuales fueron mayores: en el 2001 el PEF aumentó en 1.66%; en el 2002 en 3.73%; y 1.54% en el 2003. Éste 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 10.

⁷ Secretaría de servicios parlamentarios. Dirección general de apoyo parlamentario. Biblioteca de la Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca>.

T A B L A 1 0

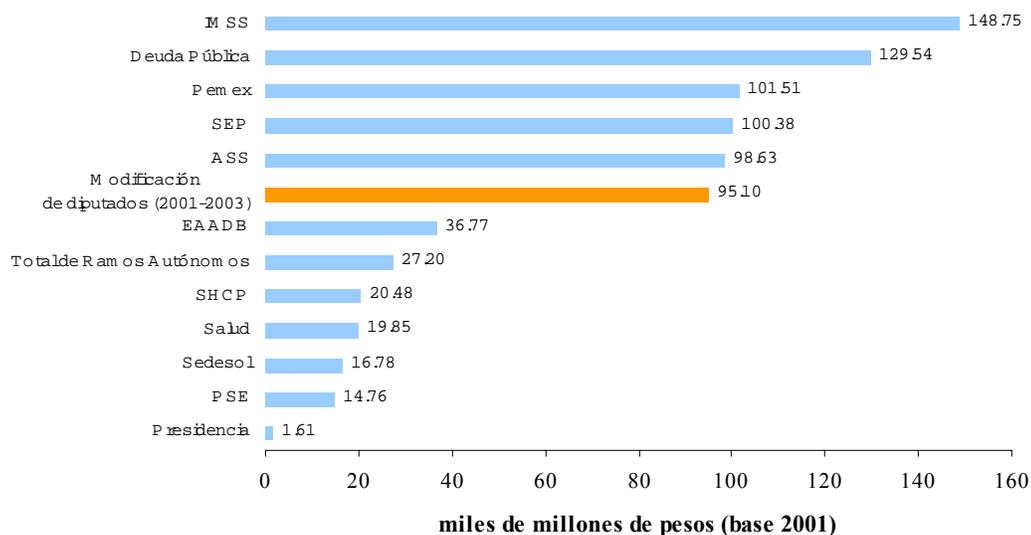
**MODIFICACIONES DE LA LVIII LEGISLATURA AL PROYECTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
2001-2003
(CIFRAS EN MILES DE MILLONES DE PESOS DEL 2001)**

	2001	2002	2003	TOTAL LVIII LEGISLATURA
CAMBIO EN EL GASTO TOTAL (-) DISMINUYÓ (+) AUMENTÓ	+	+	+	+
% MODIFICADO SOBRE EL TOTAL DEL PRESUPUESTO	1.66%	3.73%	1.64%	7.04%
AUMENTO TOTAL	22.26	49.84	22.99	95.10

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

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 2.

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



Fuente: Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el decreto de presupuesto de 2001 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 11.

T A B L A 1 1
TOTAL DE RAMOS MODIFICADOS POR LA LVIII LEGISLATURA

RAMO	2001	%	2002	%	2003	%
RAMOS AUTÓNOMOS	4	100.0%	3	75.00%	3	75.0%
RAMOS ADMINISTRATIVOS	20	87.0%	19	82.60%	19	79.2%
RAMOS GENERALES	7	87.5%	7	87.50%	7	77.8%
EMPRESAS PARAESTATALES	3	42.9%	6	85.70%	6	85.7%
TOTAL	34	81.0%	35	83.30%	35	79.5%

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

En la Tabla 12 aparecen los ramos recortados en el PEF del 2001. Los ramos más desfavorecidos respecto a la propuesta presidencial recibida ese año fueron la CNDH, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), el Poder Judicial y el IFE. Un cambio de política presupuestaria que salta a la vista en la LVIII Legislatura respecto a la pasada es en relación al Ramo 33, donde se redujo el presupuesto a éste ramo en el 2001 (2.41%), mientras que durante la anterior Legislatura fue el ramo que resultó más favorecido. También destaca la reducción del 1.46% para la deuda pública.

T A B L A 1 2

**RAMOS RECORTADOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PEF 2001
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DE 2001)**

RAMO	RECORTES	PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL DEL MONTO RECORTADO	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	-250.00	1.99%	-37.88%
ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES	-1,500.00	11.92%	-10.88%
PODER JUDICIAL	-1,500.00	11.92%	-9.80%
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	-250.00	1.99%	-4.51%
TURISMO	-57.40	0.46%	-4.11%
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	-608.00	4.83%	-4.05%
ECONOMÍA	-138.10	1.10%	-2.69%
APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	-4,920.57	39.11%	-2.41%
RELACIONES EXTERIORES	-84.30	0.67%	-2.25%
DEUDA PÚBLICA	-2,150.00	17.09%	-1.46%
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	-82.30	0.65%	-1.45%
CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	-19.90	0.16%	-1.45%
PETRÓLEOS MEXICANOS	-500.00	3.97%	-0.53%
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	-20.00	0.16%	-0.52%
MARINA	-30.40	0.24%	-0.34%
COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	-250.00	1.99%	-0.27%
DEFENSA NACIONAL	-60.00	0.48%	-0.27%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	-2.90	0.02%	-0.17%
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	-1.20	0.01%	-0.16%
ENERGÍA	-20.00	0.16%	-0.14%
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	-135.30	1.08%	-0.09%

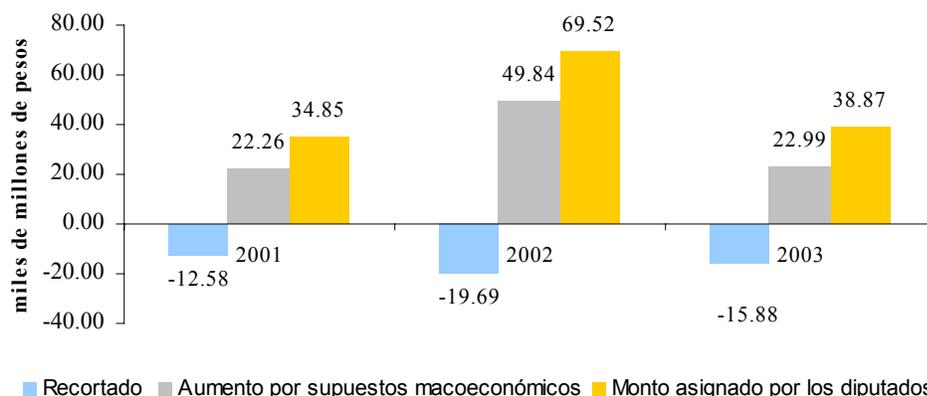
Fuente: Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el decreto de presupuesto de 2001.

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 (1998-2000).

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 primer año de la Legislatura LVIII, los diputados ya habían reasignado más recursos que toda la Legislatura pasada.

Gráfica 3. Recortes y reasignaciones al presupuesto hecho por la LVIII
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 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%. El detalle de los incrementos se muestra en la Tabla 13. Es claro cómo durante la aprobación del presupuesto del 2001, los diputados incrementaron los recursos destinados al gasto social, entendiéndose este 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.

T A B L A 1 3

**AUMENTOS LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PEF 2001
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DE 2001)**

RAMO	AUMENTOS POR LOS DIPUTADOS	PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL DEL MONTO REASIGNADO	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO
PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS	12,980.77	37.25%	177.51%
PREVISIONES Y APORTACIONES PARA LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA, NORMAL, TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS	9,610.60	27.58%	62.68%
AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	4,107.30	11.79%	15.23%
EDUCACIÓN PÚBLICA	1,585.10	4.55%	1.65%
REFORMA AGRARIA	97.00	0.28%	5.52%
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	817.40	2.35%	4.52%
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	775.00	2.22%	3.95%
DESARROLLO SOCIAL	537.00	1.54%	3.81%
APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL	2,500.00	7.17%	2.73%
PODER LEGISLATIVO	100.00	0.29%	2.33%
GOBERNACIÓN	49.10	0.14%	1.01%
PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	1,593.90	4.57%	0.83%
SALUD	92.00	0.26%	0.48%

Fuente: Cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decreto aprobatorios del 2001.

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 votación en el pleno resultó en 417 votos a favor y una abstención.⁸

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 éstos recursos implicó una

⁸ Las votaciones no suma 500, pues en esa votación 79 diputados estuvieron ausentes y 2 en quórum. De la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2002 (en lo general y en lo particular los artículos no reservados, con las modificaciones). Gaceta Parlamentaria, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF, 1 de Enero del 2002.

reasignación de 69 mil 500 millones, el monto más grande reasignado por la Cámara desde la pérdida de mayoría del PRI en 1997.

Los datos de los ramos recortados durante la aprobación del presupuesto en el 2002 aparecen en la Tabla 14. Los diputados recortaron los recursos del 65% de los 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).

T A B L A 1 4

**RAMOS RECORTADOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PEF 2002
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DE 2001)**

RAMO	RECORTES	PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL DEL MONTO RECORTADO	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	-245	1.24%	-36.18%
PODER JUDICIAL	-4,672	23.73%	-24.32%
ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES	-833	4.23%	-7.30%
PETRÓLEOS MEXICANOS	-6,153	31.25%	-5.46%
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	-78	0.40%	-4.70%
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	-142	0.72%	-4.04%
DEUDA PÚBLICA	-4,730	24.03%	-3.67%
COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	-1,940	9.86%	-2.34%
GOBERNACIÓN	-95	0.48%	-1.93%
TURISMO	-27	0.14%	-1.78%
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	-277	1.41%	-1.32%
CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	-12	0.06%	-1.00%
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	-345	1.75%	-0.80%
PODER LEGISLATIVO	-125	0.63%	-2.62%
ENERGÍA	-11	0.06%	-0.09%
TRIBUNALES AGRARIOS	-0.28	0.00%	-0.06%
CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS	-0.38	0.00%	-0.01%

Fuente: Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el decreto de presupuesto de 2002

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 Secretaria de Economía, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social y Reforma Agraria. La información completa se presenta en la Tabla 15. A diferencia del año anterior, en este año cambió la política de la 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). Los datos a detalle se muestran en la Tabla 15.

T A B L A 1 5

**AUMENTOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PEF 2002
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DE 2001)**

RAMO	AUMENTOS POR LOS DIPUTADOS	PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL DEL MONTO REASIGNADO	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO
PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS	9,366	13.47%	81.13%
ECONOMÍA	1,527	2.20%	33.53%
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	4,965	7.14%	29.38%
DESARROLLO SOCIAL	3,225	4.64%	21.79%
REFORMA AGRARIA	306	0.44%	17.13%
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	847	1.22%	14.82%
AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	4,103	5.90%	13.88%
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	1,375	1.98%	10.85%
SALUD	2,034	2.93%	10.84%
PREVISIONES Y APORTACIONES PARA LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA, NORMAL, TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS	1,850	2.66%	9.85%
RELACIONES EXTERIORES	318	0.46%	9.58%
EDUCACIÓN PÚBLICA	8,248	11.86%	8.58%
LUZ Y FUERZA DEL CENTRO	1,133	1.63%	8.23%
PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	11,453	16.47%	5.85%
SEGURIDAD PÚBLICA	360	0.52%	5.48%
APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	9,299	13.37%	4.71%
APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL	3,649	5.25%	3.98%
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	5,467	7.86%	3.93%

Fuente: Cálculos propios con los proyectos de presupuesto y decreto aprobatorios del 2002.

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 por 15 mil 800 millones por recortes. No obstante el tamaño de las reasignaciones, en éste 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 Secretaría de la Función Pública. Resalta el cambio de política respecto al ramo de las provisiones salariales y económicas que por primera vez durante la Legislatura 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. La información de los recortes está en la Tabla 16.

T A B L A 1 6

**RAMOS RECORTADOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PEF 2003⁹
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DE 2001)**

RAMO	RECORTES	PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL DEL MONTO RECORTADO	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO
ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES	-4,846	30.52%	-42.49%
PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS	-1,747	11.00%	-36.24%
PODER JUDICIAL	-4,824	30.38%	-22.59%
CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	-250	1.58%	-18.75%
GOBERNACIÓN	-323	2.04%	-8.00%
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	-672	4.23%	-6.10%
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	-175	1.10%	-5.62%
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	-505	3.18%	-2.42%
TURISMO	-33	0.21%	-2.36%
PETRÓLEOS MEXICANOS	-2,180	13.73%	-2.05%
RELACIONES EXTERIORES	-50	0.31%	-1.52%
CAMINOS Y PUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS	-18	0.11%	-0.74%
PODER LEGISLATIVO	-30	0.19%	-0.58%
SEGURIDAD PÚBLICA	-20	0.12%	-0.30%
ENERGÍA	-47	0.29%	-0.28%
LUZ Y FUERZA DEL CENTRO	-48	0.30%	-0.25%
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	-15	0.09%	-0.22%
COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	-93	0.58%	-0.09%
MARINA	-5	0.03%	-0.06%

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

⁹ Las cifras de las entidades paraestatales son las reportadas en el decreto y en el proyecto de presupuesto. Sin embargo, están sobrestimadas porque no reflejan la resta por concepto de subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social. Las cifras no detallan que proporción de este rubro va a cada entidad.

Las preferencias de la Cámara en cuanto a aumento de gasto no cambiaron tampoco significativamente del 2002 al 2003, ya que el 80% de los ramos que 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. Los datos de aumentos de la Cámara en el 2003 están en la Tabla 17.

T A B L A 1 7
RAMOS CON AUMENTOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL
PEF 2003
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DE 2001)

RAMO	REASIGNADO POR LOS DIPUTADOS	PARTICIPACIÓN DENTRO DEL TOTAL DEL MONTO REASIGNADO	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO
PAFEF	15,848	37.41%	100.00%
REFORMA AGRARIA	639	1.51%	33.05%
AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	7,297	17.23%	23.05%
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	2,845	6.72%	21.27%
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	2,661	6.28%	14.08%
PREVISIONES Y APORTACIONES PARA LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA, NORMAL, TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS	2,352	5.55%	11.79%
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	280	0.66%	3.93%
SALUD	680	1.61%	3.62%
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	4,311	10.18%	2.82%
APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL	2,300	5.43%	2.20%
EDUCACIÓN PÚBLICA	1,849	4.36%	1.90%
ECONOMÍA	86	0.20%	1.73%
DESARROLLO SOCIAL	165	0.39%	0.94%
PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	841	1.99%	0.40%
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	52	0.12%	0.10%
APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	154	0.36%	0.07%

En este año los diputados incrementaron la resta por subsidios y transferencias en 3.4 miles de millones de pesos. Por esta razón si se suma el total de aumentos y el total de recortes no coinciden con los 22.99 reportados tanto en la Tabla 10 ni de la Gráfica 3. Desafortunadamente no es posible saber cómo y a qué ramos se distribuyen estos recursos. En ninguno de los otros años la Cámara modificó los subsidios y transferencias. Fuente: Cálculos propios de acuerdo con las cifras del PEF y el decreto de presupuesto de 2003.

T A B L A 1 8

RESUMEN DE LOS RAMOS BENEFICIADOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DURANTE LA LVIII LEGISLATURA (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 y 2002
PAFEF	15,848	100.00%	1	2003
PREVISIONES Y APORTACIONES PARA LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA, NORMAL, TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS	13,812	25.55%	3	2001, 2002 y 2003
REFORMA AGRARIA	1,042	19.02%	3	2001, 2002 y 2003
AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	15,508	17.59%	3	2001, 2002 y 2003
ECONOMÍA	1,612	16.97%	2	2002 y 2003
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	4,221	16.20%	2	2002 y 2003
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	8,443	15.67%	3	2001, 2002 y 2003
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	847	14.82%	1	2002
RELACIONES EXTERIORES	318	9.58%	1	2002
DESARROLLO SOCIAL	3,928	8.46%	3	2001, 2002 y 2003
LUZ Y FUERZA DEL CENTRO	1,133	8.23%	1	2002
SEGURIDAD PÚBLICA	360	5.48%	1	2002
SALUD	2,807	4.95%	3	2001, 2002 y 2003
EDUCACIÓN PÚBLICA	11,683	4.04%	3	2001, 2002 y 2003
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	775	3.95%	1	2001
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	280	3.93%	1	2003
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	9,779	3.45%	2	2002 y 2003
APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL	8,449	2.94%	3	2001, 2002 y 2003
APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	9,453	2.35%	2	2002 y 2003
PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS	13,888	2.32%	3	2001, 2002 y 2003
GOBERNACIÓN	49	1.21%	1	2001
PODER LEGISLATIVO	100	0.65%	1	2001
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	52	0.10%	1	2003

Fuente: Cálculos propios con información del PEF y los presupuestos aprobados de 2001-2003. Este total no concuerda con la suma de la gráfica 3, la diferencia es el cambio en los subsidios hecho por los diputados.

T A B L A 1 9

**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
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

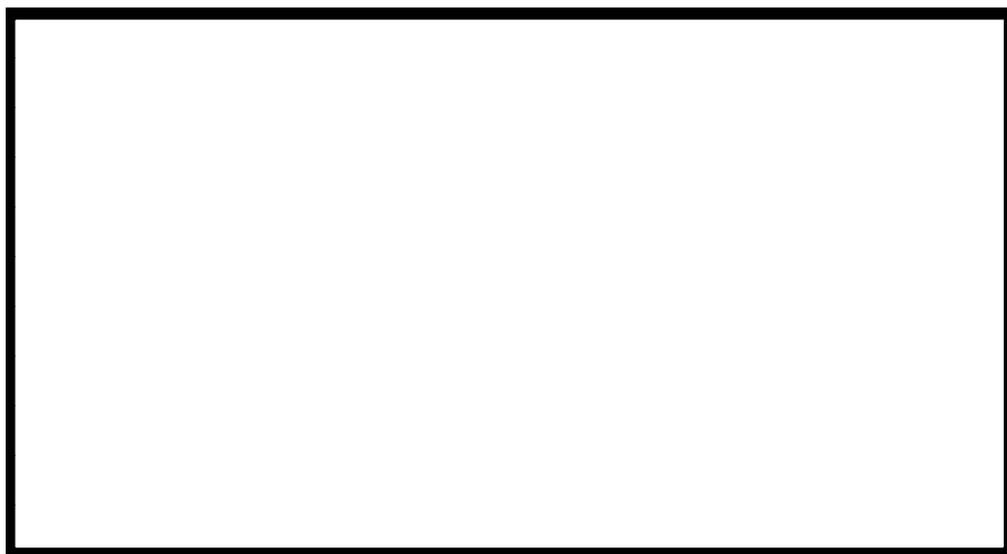
Fuente: Cálculos propios con información del PEF y los presupuestos aprobados de 2001-2003.

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

En resumen la participación de la LVIII Legislatura 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 LVII Legislatura (1998-2000). En la Tabla 18 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, que aunque la Cámara sólo aumentó sus recursos una vez en el 2003, este fue el cuarto ramo más beneficiado por la LVIII Legislatura. 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 19.

III. Comparación entre la LVII y la LVIII Legislaturas

En esta sección vamos a resaltar el hecho de que la participación legislativa en la aprobación del PEF en México ha aumentado significativamente a raíz de la llegada del primer gobierno dividido a la Cámara. Para ello utilizaremos dos tipos de indicadores: *i*) el número de ramos modificados por cada Legislatura y *ii*) el monto de recursos reasignados. En Gráfica 4 vemos cómo la LVIII Legislatura modificó en todos los años más ramos que la Legislatura LVII. Así, visto como cantidad de cambios vemos como la participación de la Cámara aumentó paulatinamente a partir de 1997.



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

La LVIII Legislatura también hizo más reasignaciones. La LVIII Legislatura reasignó un total de 95 mil millones de pesos, mientras la LVII sólo 16 mil millones. Los datos de ramos con aumentos y disminuciones se muestran a continuación.

T A B L A 2 1

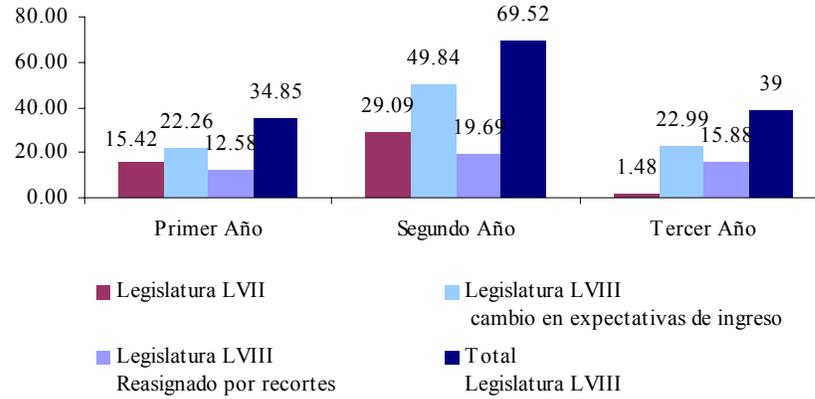
RAMOS MODIFICADOS CON AUMENTO Y CON DISMINUCIÓN EN LA LVII Y LVIII LEGISLATURAS.

	1998	1999	2000	PROMEDIO LVII LEGISLATUR A	2001	2002	2003	PROMEDIO LVIII LEGISLATUR A
RAMOS MODIFICADOS	11	37	6	18	34	35	35	35
RAMOS CON AUMENTOS	3	2	3	3	13	18	16	16
RAMOS CON DISMINUCIONES	8	35	3	15	21	17	19	19

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

La Gráfica 5 ilustra cómo se “fondearon” los cambios que las diferentes Legislaturas realizaron. En el caso de la LVII Legislatura (1998-2000) todas las reasignaciones provinieron de recortes a otros ramos, mientras que la LVIII aumentó el gasto por *i)* el monto aumentado por cambio en las expectativas de ingreso y *ii)* los recortes a ciertos ramos.

Gráfica 5. Reasignaciones de la LVII y LVIII legislaturas
(miles de millones de pesos)



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

Otra manera útil de comparar la participación de las dos Legislaturas es con los porcentajes acumulados de ramos modificados y de montos reasignados por cada una. En los seis años los diputados modificaron 144 ramos, de los cuales el 37.5% de las modificaciones las realizó la LVII Legislatura, y el resto (62.5%) la LVIII. La Tabla 22 ilustra este punto.

T A B L A 2 2

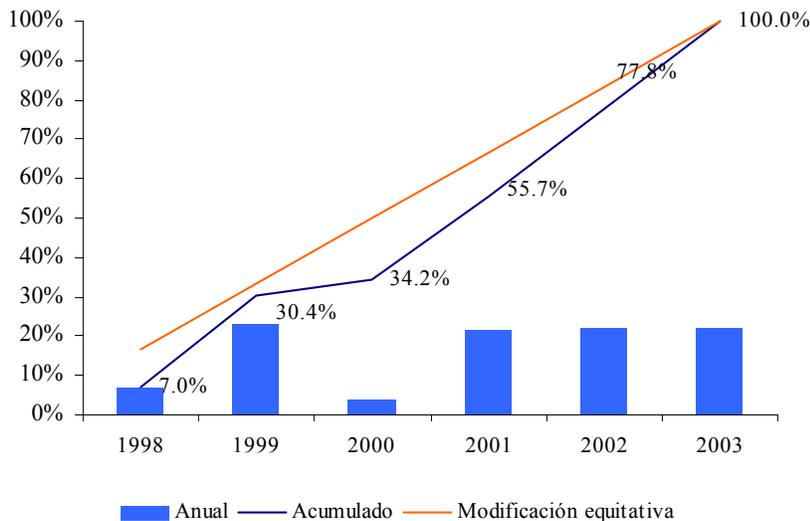
**PARTICIPACIÓN ANUAL Y ACUMULADA DE ACUERDO CON EL TOTAL DE RAMOS CON MODIFICACIONES
1998-2003**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Anual	7.0%	23.4%	3.8%	21.5%	22.2%	22.2%
Acumulado	7.0%	30.4%	34.2%	55.7%	77.8%	100.0%

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

G R Á F I C A 6

PARTICIPACIÓN ANUAL Y ACUMULADA DE ACUERDO CON EL TOTAL DE MODIFICACIONES 1998-2003



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

Lo mismo sucede en las reasignaciones, incluso la concentración en la LVIII Legislatura es mayor. Sólo el 12% del total de recursos (163 mil millones) reasignado por la Cámara en los últimos seis procesos de aprobación presupuestal, se atribuye a la LVII Legislatura; el restante 88% lo llevo a cabo la LVIII. La grafica 7 ilustra el grado de concentración de las reasignaciones.

T A B L A 2 3

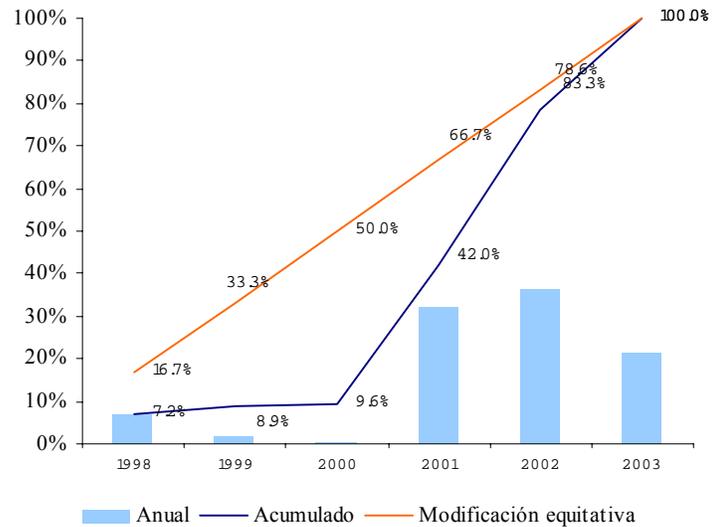
PARTICIPACIÓN ANUAL Y ACUMULADA DE ACUERDO CON EL TOTAL DEL MONTO REASIGNADO 1998-2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ANUAL	9.42%	2.20%	0.90%	21.28%	42.46%	23.74%
ACUMULADO	9.42%	11.62%	12.52%	33.80%	76.26%	100.00%

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

GRÁFICA 7

PARTICIPACIÓN ANUAL Y ACUMULADA DE ACUERDO CON EL TOTAL DEL MONTO REASIGNADO 1998-2003



Con base en el número de ramos modificados y en las reasignaciones, vemos cómo la participación de la Cámara de Diputados ha ido creciendo durante las dos últimas Legislaturas. Si comparamos la participación de la LVII y LVIII Legislaturas vemos que la última hizo más modificaciones al presupuesto, tanto en el monto de los recursos redistribuidos como en el número de ramos modificados. Ésta evolución muestra que el papel de la Cámara ha sido más participativo en la negociación del PEF.

Conclusiones

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

Durante el periodo de 1939 a 1996 las modificaciones que la Cámara de Diputados propuso a la propuesta de presupuesto del Ejecutivo fueron ocasionales y en ningún caso representaron más del 0.1%¹⁰ Tampoco la Cámara modificó ninguna partida presupuestal de manera significativa de 1970 a 1980.¹¹ 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.

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 las Legislaturas 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 LVII Legislatura (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 LVIII Legislatura 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

¹⁰ Wilkie, James Wallace "The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910" University of California Press, 2a. Edición, 1973, pp. 18-19.

¹¹ Casar, 2001.

(ADEFAS) y la Deuda Pública. También se observó que la política presupuestal de la LVIII Legislatura 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 a partir de 1997. 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 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.¹²

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. Esto 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

¹² Véase Weldon, 2002.

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, 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.

Bibliografía

- Alboites, Luis. *Excepciones y Privilegios: Modernización Tributaria y Centralización en México 1922-1972*, El Colegio de México, 1ª Edición, 2003.
- Alessina, Alberto, Asuman, Hommes y Stein. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America" Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1996, WP 5586
- Arteaga Nava, Elizur. *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, segunda edición, 1999.
- Casar Pérez, María Amparo. "El proceso de Negociación Presupuestal en el Primer Gobierno sin mayoría: Un estudio de caso" DTEP-137, CIDE, noviembre 2001.
- Casar, María Amparo "Coaliciones Parlamentarias: aprendiendo a vivir la democracia" DTEP-104, CIDE, 1999, p. 2.
- Gutiérrez, Jerónimo, Alonso Lujambio y Diego Valadés. *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder: El caso mexicano en la perspectiva histórica comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, núm. 2, UNAM, 2001.
- Krueger, Anne O. "The Political Economy of Rent-Seeking Society" *The American Economic Review*, 1974, vol. 64, pp. 291-303.
- Ortega, Irma "La influencia legislativa en el Presupuesto de Egresos de la Federación" Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración y Políticas Públicas" CIDE, mayo 2003.
- Shuman, Howard E. *Politics and the Budget*, Prentice Hall, 1992.
- Slomiansky, Paul. "The budgeting Process in Mexico" DT-DAP-63, CIDE, 1998.
- Weldon, Jeffrey A. "The Logic of *Presidencialismo* in Mexico" in *Presidentialism and Democracy in Latin America* by S. Mainwaring and M. S. Shugart eds., 1997, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Weldon, Jeffrey A. "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico" in *Legislative Politics in Latin America* by S. Morgenstern and B. Nacif eds., 2002, Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, pp. 377-412.
- Wilkie, James Wallace. "The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910" University of California Press, 2nd Edition, 1973.